



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

UTVÄRDERING

Utvärdering av implementering av vägledning för civil beredskapsplanering

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

Utvärdering av implementering av vägledning för civil beredskapsplanering

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Enhet: Enheten för strategisk analys och utvärdering

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

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2360 – augusti 2024

ISBN: 978-91-7927-501-3

Förord

Sveriges civila beredskap är inne i en stark utvecklings- och uppbyggnadsfas. I den expansiva fas vi befinner oss i är det av vikt att dra lärdomar av genomförda arbeten för att stärka beredskapen och att identifiera fortsatta utvecklingsbehov.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har i uppdrag av regeringen att verka för att berörda aktörer samordnar sin planering av civil beredskap, samt genomför en övergripande planering. MSB har därför tagit fram en vägledning som ett stöd till aktörerna – i första hand beredskapsmyndigheter – som är en beskrivning av hur en god aktörsgemensam förmågeplanering bör genomföras.

Enheten för strategisk analys och utvärdering (KC-AN-AU) har genomfört en utvärdering för att bedöma vägledningens effekt på beredskapsmyndigheters enskilda och gemensamma planeringsarbete. Sekundärt har utvärderingen även ett lärande syfte med målsättning att bidra till kunskap inför planering och utarbetande av framtida vägledningar.

Utvärderarnas bedömning är att vägledningen skulle kunna fungera som ett bra stöd i aktörernas planering av civil beredskap, men de flesta myndigheterna i denna utvärdering hade inte kommit tillräckligt långt i sitt eget arbete med civil beredskap för att kunna använda vägledningen fullt ut.

Utvärderarna bedömer att vägledningar kan vara ett bra sätt att nå ut med kunskap och stöd till aktörerna. Att vägledningarna förankras tillräckligt hos de aktörer som är mottagare och att det finns en tydlighet i vilken utsträckning man förväntas omsätta vägledningarnas innehåll torde vara framgångsfaktorer.

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

Solna, 2024-04-02

Jim Kronhamn

Enheten för strategisk analys och utvärdering

Innehåll

1. Inledning	5
1.1 Syfte och mål	5
1.2 Övergripande frågeställningar:	6
1.2.1 Utvärderingsfrågor:	6
1.3 Bedömningskriterier	6
1.4 Avgränsningar	7
2. Metod	8
2.1 Utvärderingsramverk	8
2.2 Kvalitetssäkring	8
2.3 Datainsamling	9
3. Resultat	10
3.1 Känner myndigheter till och har tagit del av vägledningen?	10
3.1.1 Hur har information om vägledningen spridits till myndigheter?	10
3.1.2 Var informationen om vägledningen tillräcklig?	11
3.2 Används vägledningen i myndigheternas planeringsprocess?	11
3.3 Hade myndigheterna egna metoder och processer?	12
3.4 Har vägledningen förändrat myndigheternas planering av civil beredskap?	13
3.5 Har vägledningen fungerat som ett bra stöd och motsvarat myndigheternas behov?	13
3.5.1 Har myndigheter identifierat någonting som saknas i vägledningen?	14
3.6 Har vägledningen varit ett stöd för sektorsansvariga myndigheter?	15
3.7 Övriga synpunkter från aktörerna	16
3.8 Är vägledning ett bra sätt att nå ut med kunskap och stöd?	17
3.8.1 Är någon annan form av stöd önskvärt?	17
4. Utvärderarnas bedömning	18
4.1 Bedömning av bedömningskriterier	18
4.2 Bedömning av utvärderingsfrågorna	18
Bilaga 1	20
Källor	21

1. Inledning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har i uppdrag av regeringen att verka för att berörda aktörer samordnar sin planering av civil beredskap samt genomför en övergripande planering.

En vägledning har tagits fram som ett stöd till aktörerna, i första hand beredskapsmyndigheter, och är en beskrivning av hur en god aktörsgemensam förmågeplanering bör genomföras.

Vägledningen beskriver en process som i många delar är ny verksamhet för många myndigheter och som behöver utvecklas löpande, speciellt i det inledande skedet. Vägledningens metod och process innebär att varje beredskapsmyndighet ska ta fram en tioårig utvecklingsplan, och att varje sektor ska ha en gemensam utvecklingsplan. Tonvikten är på planering av sådana åtgärder som kräver samordning mellan aktörer och att planeringen omsätts i myndigheternas verksamhetsplanering och budgetunderlag.

Vägledningen riktar sig till aktörer som arbetar med beredskapsplanering på en beredskapsmyndighet. Den kan även vara användbar för aktörer med motsvarande roll inom en region eller kommun.

Genom att utvärdera implementeringen av den vägledning och planeringsprocess som MSB tagit fram får Enheten för planering på Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar ett kunskapsunderlag för att utveckla planeringsmetoder inom civil beredskapsplanering.

1.1 Syfte och mål

Utvärderingens primära syfte var att bedöma vägledningens effekt på beredskapsmyndigheters enskilda och gemensamma planeringsarbete.

Sekundärt hade utvärderingen även ett lärande syfte med målsättning att bidra till kunskap inför planering och utarbetande av framtida vägledningar.

Uppdraget till Utvärderingsfunktionen var att genomföra en utvärdering och leverera en utvärderingsrapport till dåvarande Enheten för inriktning av beredskapsplanering (KC-IB) som besvarar utvärderingsfrågorna.

1.2 Övergripande frågeställningar:

Med utgångspunkt i syfte och mål skulle utvärderingen besvara ett antal övergripande frågeställningar.

- Har MSB nått ut med informationen till beredskapsmyndigheterna om att vägledningen finns?
- Tillämpas vägledningens planeringsprocess och metod i tillfredsställande grad av beredskapsmyndigheterna?

Sekundärt skulle utvärderingen söka svar på frågan:

- Är vägledning ett bra sätt att nå ut med kunskap och stöd?

1.2.1 Utvärderingsfrågor:

För att besvara de övergripande frågeställningarna ställdes ett antal utvärderingsfrågor.

1. Känner aktörerna till och har tagit del av vägledningen?
2. Använder aktörerna vägledningen i sin planeringsprocess?
3. Genomför aktörerna sitt planeringsarbete i enlighet med den metod som beskrivs i vägledningen?
4. Har aktörerna förändrat sin planering av civil beredskap p.g.a. vägledningen?
5. Är vägledningen ett bra stöd i aktörernas planering av civil beredskap?
6. Leder vägledningen till att aktörerna genomför en sammanhängande, aktörsgemensam, planering av civil beredskap i enlighet med intentionerna?
7. Har information från MSB och dialog med aktörerna möjliggjort för aktörerna att genomföra planering i enlighet med intentionerna?
8. Är vägledning ett bra sätt att nå ut med kunskap och stöd till aktörerna?

1.3 Bedömningskriterier

För att kunna besvara utvärderingsfrågorna och göra en bedömning om tillämpningen är i *tillfredsställande* grad, togs följande bedömningskriterier fram. Bedömningskriterierna togs fram i samråd med dåvarande Enheten för inriktning av beredskapsplanering (KC-IB).

1. 100 % av aktörerna känner till och har tagit del av vägledningen.
2. 100 % av aktörerna använder vägledningen i sin planeringsprocess.
3. 100 % av aktörerna genomför sin planering i enlighet med den metod som beskrivs i vägledningen.
4. 85 % av aktörerna anser att vägledningen är ett bra stöd i myndighetens planering av civil beredskap.

1.4 Avgränsningar

Utvärderarna var ansvariga för att planera och genomföra utvärderingen samt att leverera en utvärderingsrapport till mottagarna. Mottagarna förutsattes omsätta utvärderingens resultat för att kunna utveckla planeringsmetoder inom civil beredskapsplanering. Mottagarna av utvärderingsrapporten var således ansvariga för implementering och omhändertagande av utvärderingens resultat.

I denna utvärdering kunde utvärderarna inte bedöma huruvida aktörernas planering av civil beredskap eller genomförda åtgärder lett till förmågehöjningar. Det skulle istället kunna bli föremål för framtida utvärderingar av civil beredskapsplanering.

2. Metod

Följande metodavsnitt innehåller en verksamhetslogik som tagits fram för denna utvärdering, samt en beskrivning av kvalitetssäkring och den datainsamlingsmetod som använts för utvärderingen.

2.1 Utvärderingsramverk

I samarbete med dåvarande Enheten för inriktning av beredskapsplanering (KC-IB) togs en verksamhetslogik fram för att visa samband mellan åtgärder och förväntat resultat av vägledningen för civil beredskapsplanering. Verksamhetslogiken låg till grund för utformning av utvärderingsfrågorna och intervjuguide för denna utvärdering.

En verksamhetslogik ska beskriva de huvudsakliga aktiviteter, prestationer, resultat och effekter som exempelvis en verksamhet eller ett projekt eftersträvar, i detta fall vad vägledningen för civil beredskapsplanering eftersträvar. En välbeskriven verksamhetslogik kan vara en utgångspunkt för en utvärdering.

2.2 Kvalitetssäkring

Arbetet med utvärderingen följde de riktlinjer för kvalitetssäkring avseende bland annat systematik och transparens som framgår av dokumentet Utvärdering inom MSB.¹ Det innebär att utvärderingen genomfördes på ett strukturerat sätt och att vetenskapliga metoder användes vid datainsamling och analys. Transparens innebär att utvärderingen ska präglas av öppenhet och tydlighet, läsaren ska kunna följa hela utvärderingsprocessen.

Utvärderingens integritet och objektivitet värnades genom hela utvärderingsprocessen. I bedömningsarbetet och formulering av slutsatser deltog inga andra än utvärderarna. Utvärderingsrapporten faktagranskades av berörda funktioner på MSB innan fastställande.

Arbetet organiserades och planerades på ett sådant sätt att lärande för den funktion inom MSB som står i centrum för utvärderingen främjades löpande. I det ingick att den funktion som påverkades av utvärderingens resultat deltog aktivt under hela utvärderingsprocessen.

1. MSB (2017). Utvärdering inom MSB.

2.3 Datainsamling

Datainsamling skedde genom dokumentstudier och genom intervjuer. Utvärderarna genomförde semistrukturerade intervjuer med tjänstemän som arbetar med planering av civil beredskap på beredskapsmyndigheter. Att intervjuerna var semistrukturerade innebär att olika frågeområden formulerades, snarare än exakta och detaljerade frågor. De frågeområden som formulerades utgick från utvärderingsfrågorna.

Intervjuer genomfördes under perioden september-november 2023 med representanter för tio stycken beredskapsmyndigheter, dessa utgjordes av sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser utan civilområdesansvar. En myndighet valde att lämna skriftligt svar till utvärderingen.

De respondenter som medverkat i utvärderingen arbetade bland annat som samordnare för Sektorsansvarig myndighet, stabschef, beredskapshandläggare, totalförsvarsamordnare, koordinator för civilförsvaret och totalförsvaret, enhetschef samt stabshandläggare.

3. Resultat

Följande kapitel innehåller en sammanställning av de svar som inkom under samtliga intervjuer i denna utvärdering. Respondenternas svar redovisas under rubriker som delats upp efter de intervjufrågor som ställdes till myndigheterna. I vissa fall har två eller flera frågor satts ihop under samma rubrik.

3.1 Känner myndigheter till och har tagit del av vägledningen?

Samtliga myndigheter som intervjuades i denna utvärdering kände till vägledningen för civil beredskapsplanering och alla utom en hade på olika sätt tagit del av vägledningen. Myndigheten som inte tagit del av vägledningen uppgav att de inte haft tid och att materialet varit för omfattande.

De flesta myndigheter som uppgav att de tagit del av vägledningen hade läst igenom och tagit del av samtliga delar. En av myndigheterna uppgav dock att de endast haft tid att skumma igenom texten i vägledningen. Andra sätt varpå aktörerna tagit del av vägledningen var att de medverkat i en referensgrupp inför framtagandet av vägledningen samt tagit del av den remiss som låg ute innan vägledningen var färdigställd.

3.1.1 Hur har information om vägledningen spridits till myndigheter?

Myndigheterna tillfrågades även om *hur* de fått information om vägledningen för civil beredskapsplanering. Myndigheterna beskrev att information om vägledningen inkommit till myndigheterna antingen via mejlutskick från MSB, via den så kallade Genomförandegruppen, via medverkan i remissarbete, via chefsforumet för civil beredskap (CCB), via MSB:s nyhetsbrev eller att man själv sökt efter den på MSB:s hemsida för att uppdatera sig om de senaste framtagna vägledningarna. En myndighet uppgav att vägledningen spridits via försvarsdirektörnätverket.

Flera respondenter var dock osäkra på hur vägledningen spridits till myndigheten rent formellt, och ansåg att spridningen av vägledningen kunde givits mer uppmärksamhet och lyfts i fler forum.

Jag kommer inte ihåg hur jag fick vetskap om den från första början. Det var säkert någon på MSB som sa något. Men det vore nog bra att uppmärksamma den i fler forum.

Majoriteten av myndigheterna hade inte haft någon dialog med MSB om vägledningen, varken i framtagandet eller efter att vägledningen färdigställdes. Bland de myndigheter som hade haft dialog med MSB skiljde det sig hur dialogen sett ut. En myndighet hade haft kontakt med MSB på chefsforumet för civil beredskap (CCB), och en annan hade fått föredragning på plats från avdelningen för krisberedskap och civilt försvar. De myndigheter som haft kontakt med MSB vid framtagandet av vägledningen hade inte någon dialog med MSB efter att vägledningen blev klar.

3.1.2 Var informationen om vägledningen tillräcklig?

Uppfattningen om informationen man fått var tillräcklig för att kunna använda sig av vägledningen, skiljde sig åt hos myndigheterna.

Hälften av myndigheterna ansåg inte att de fått den information de behövde för att använda vägledningen. Bland de myndigheter som ansåg att de inte fått tillräckligt med information ansåg flera att mer dialog med MSB hade underlättat, de önskade dialog både under framtagandet av vägledningen och när den blivit klar. Särskilt för nyare beredskapsmyndigheter så hade dialog med MSB inneburit mer stöd och hjälp kring hur vägledningen skulle implementeras. Man ansåg även att man hade behövt mer och bättre information om vägledningen för att förstå hur pass användbart verktyg vägledningen skulle kunna vara för den civila beredskapsplaneringen. En myndighet upplevde även ett behov av konkret handledning för att förstå hur man som beredskapsmyndighet hakar in i beredskapssystemet.

Andra myndigheter upplevde att informationen om vägledningen varit tillräcklig för att kunna använda den. För dessa myndigheter hade tidigare erfarenhet av civil beredskapsplanering samt tidigare erfarenhet av implementering av andra vägledningar bidragit till att egna tolkningar kunnat göras av vägledningen. Detta gjorde i sin tur att myndigheterna upplevde att de kunde applicera delar av vägledningen på sin egen verksamhet. En respondent menade att man fått mer än tillräcklig information om den del i vägledningen som berör terminologi och begrepp, men att man däremot hade önskat mer förklaringar kring processbeskrivningen och metoder.

Wägledningen som sådan är ganska konkret och den är egentligen inte problematisk användningsmässigt. Den är tydlig, med tydliga kriterier.

3.2 Används vägledningen i myndigheternas planeringsprocess?

Trots att majoriteten av myndigheterna både kände till och hade tagit del av vägledningen på flera olika sätt, hade implementering av vägledningen endast påbörjats i enstaka fall. Många menade att arbetet med planering av civil beredskap inte kommit tillräckligt långt på myndigheterna eller att det inte funnits tid för att påbörja implementering av vägledningen eller vägledningens metod.

De flesta myndigheter hade dock genom att ta del av vägledningen noterat vilka förväntningar som fanns på myndigheterna utifrån vägledningen. De hade även fått uppfattningen att vägledningen byggde vidare på befintliga diskurser inom beredskapsplanering. Vägledningen bekräftade också många av de tankar och idéer som redan fanns hos myndigheterna och det arbete som redan hade påbörjats i myndigheternas planeringsprocess.

Även om vägledningen inte implementerats i den egna planeringsprocessen så hade den i flera fall bidragit till reflektion och diskussion kring delar av planeringsprocessen som man inte haft tidigare. Exempelvis hade vägledningen bidragit till att myndigheter påbörjat planering ur ett mer långsiktigt perspektiv och i flera fall upplevde respondenter att man fått en bra mall för hur arbetet kunde systematiseras både på kort och på lång sikt.

I några fall hade vägledningen kommit till konkret användning i styrning av planeringsgrupper och på chefsnivå för att titta på prioritering och planeringssnurror. En myndighet hade även tagit fram hot- och riskbilder med hjälp av vägledningen.

Några av de myndigheter som inte påbörjat implementering av vägledningen hade som ambition att implementera flera delar när planeringsarbetet kommit längre. En myndighet menade att man hade kommit så pass långt i sin planering att man stod i begrepp att successivt påbörja implementering av vägledningen.

3.3 Hade myndigheterna egna metoder och processer?

Alla myndigheter utom två hade en utsedd arbetsgrupp för planering av civil beredskap och sektorsmyndigheterna hade separata grupper för myndighetens egen planering och för sektorsansvaret. De flesta myndigheter uppgav att de hade etablerat någon slags egen process för civil beredskapsplanering sedan tidigare. Hur processen såg ut skiljde sig dock bland myndigheterna och var i de flesta fall inte lika strukturerad eller lika systematisk som i vägledningen. En myndighet uppgav att arbetet skedde mer ad hoc och att man inte hade någon nedskrivna metod för hur planeringen skulle gå till. Detta arbetssätt verkade gälla för många av de myndigheter som ingick i utvärderingen. I intervjuer framkom att arbetet med civil beredskapsplanering i flera fall varit något som ingått som en del i den ordinarie verksamhetsplaneringen.

Vägledningen sågs i flera fall som ett komplement till den planeringsprocess man redan hade. Flera respondenter uppgav att vägledningen medförde att man granskade det arbete som redan pågick för att bekräfta att det stämde överens med vad som beskrevs i vägledningen.

Min uppfattning är nog att man i den egna processen försöker jacka in i den stora processen eller i vägledningen. Så man tittar på vägledningen och tittar på sina egna processer – så att man ska hamna rätt i tid.

Inga myndigheter uppgav att de hade tagit fram egna metoder och processer med utgångspunkt i vägledningen. Däremot hade några myndigheter påbörjat en 10-årig plan i enlighet med beskrivningen i vägledningen.

3.4 Har vägledningen förändrat myndigheternas planering av civil beredskap?

De flesta myndigheter svarade att vägledningen ännu inte tydligt förändrat aktörernas planering av civil beredskap. Som nämnts tidigare hade några myndigheter börjat använda sig av 10-årig planering och påbörjat implementering av enstaka delar av vägledningen i sin befintliga planering där man sett behov. Flera av myndigheterna var av uppfattningen att vägledningen på sikt skulle komma att påverka hur planeringen genomfördes i större utsträckning, men påpekade att det samtidigt fanns många andra processer att synkronisera arbetet med.

För en myndighet hade vägledningen utgjort själva grunden för planeringsarbetet sedan man först började med civil beredskapsplanering. Därför uppfattades vägledningen ha *format* snarare än *förändrat* myndighetens planering av civil beredskap.

Enligt en myndighet hade man förberett för att använda vägledningen i årets planering, men valde istället att pausa implementeringen efter uppmaning från MSB. Myndigheten uppgav att MSB ansett att myndigheterna var för tungt belastade av andra uppdrag och att implementering av vägledningen därför skulle skjutas upp.

3.5 Har vägledningen fungerat som ett bra stöd och motsvarat myndigheternas behov?

Myndigheterna hade lite olika uppfattning om hur väl vägledningen fungerat som stöd för civil beredskapsplanering samt hur väl vägledningen motsvarat det behov av stöd som funnits hos myndigheterna. Ungefär hälften av de myndigheter som intervjuades upplevde att den var ett bra stöd och hälften upplevde inte att den var ett bra stöd. Flera av myndigheterna svarade att de inte kommit tillräckligt långt i sitt eget arbete med civil beredskap för att vägledningen skulle utgöra ett bra stöd i planeringen. En respondent svarade att deras myndighet inte hunnit tillräckligt långt med att bygga upp ett planeringsarbete för att kunna svara på om vägledningen motsvarade deras behov av stöd eller inte.

De myndigheter som ansåg att vägledningen fungerat som ett stöd, ansåg att de fått en tydligare beskrivning av beredskapssystemet och sektorernas roll i systemet. Vägledningen upplevdes även ha bidragit till en bättre struktur för myndigheternas planeringsarbete, bland annat genom att den gav en tydligare tidslinje för planeringen. Vägledningen uppgavs även ha legat till grund för värdefulla diskussioner och fungerat som ett bra stöd kring långsiktig planering. Några myndigheter upplevde att vägledningen innehöll tydliga steg för beredskapsplaneringen även om de behövde läsa flera gånger för att få ett helhetsperspektiv av vägledningen. En majoritet upplevde vägledningen som både pedagogisk och begriplig.

De myndigheter som ansåg att vägledningen särskilt motsvarade deras behov lyfte bland annat fram att man haft behov av att förstå strukturen, systemet och

hur beredskapssektorerna fungerar, vilket vägledningen tydliggjort. En uppfattning var också att vägledningen tillfredsställde behov av en bättre systematik i planeringsarbetet.

Några myndigheter upplevde däremot inte att vägledningen fungerat som ett stöd i planeringsarbetet eller motsvarat deras behov. Framförallt upplevde de att vägledningen krävde en viss förförståelse, att den låg på en för hög teoretisk nivå, att den var för omfattande och att den inte var tillräckligt konkret. En myndighet upplevde även att vägledningen kunde vara svårtillämpad för myndigheter som var nya i arbetet med civil beredskapsplanering. En myndighet uppfattade vägledningen mer som en kravställning än ett stöd. Samtidigt upplevde en myndighet att vägledningen var på en för grundläggande nivå och därför inte tillförde något nytt till myndighetens planering. Vägledningen upplevdes dessutom mer som en slags ABC för beredskapshandläggare än ett strategiskt verktyg för erfarna beredskapsplanerare. Några myndigheter upplevde inte heller att den passade ihop med myndigheternas planeringscykler som byggde på ettåriga budgetar.

3.5.1 Har myndigheter identifierat någonting som saknas i vägledningen?

Flera myndigheter hade svårt att svara på om de ansåg att vägledningen saknade något. Detta berodde uteslutande på att de inte upplevde att de hunnit tillräckligt långt i varken arbetet med att implementera vägledningen eller i sin egen utvecklingsprocess. Några myndigheter svarade att de inte saknade någonting i vägledningen.

De myndigheter som svarade att de saknade saker i vägledningen efterlyste bland annat ett förtydligande av hur olika typer av planering förhåller sig till varandra, en tydligare beskrivning av planeringsarbetet för de beredskapsmyndigheter som ligger utanför sektorsstrukturen samt en tydligare beskrivning av hur Civilområdena är tänkta att fungera tillsammans med länsstyrelser och andra myndigheter i en högre regional samverkan. Fler önskemål från aktörerna var en användbar mall för 10-årig plan, en instruktion om *var* man ska börja planera, från botten upp till toppen? eller från toppen ner till botten? och en beskrivning av hur man ska kunna koppla ihop vägledningen med förmågetrappan som beskrivs i Planeringsinriktningen.² Dessutom önskades prioriteringsgrunder i vägledningen som talar om för myndigheterna vad som är viktigast att fokusera på i beredskapsplaneringen.

Några myndigheter tog upp att de saknade en tydlig redogörelse för hur alla delar av planeringsprocessen skulle hänga ihop tidsmässigt, alltså när saker och ting skulle ske. Respondenterna menade att vägledningen inte riktigt gav stöd i hur exempelvis budgetprocess och verksamhetsplanering skulle hänga ihop tidsmässigt och inte heller hur den 10-åriga planen skulle hänga ihop tidsmässigt med rapportering av förmåga i civil försvar. En myndighet tyckte inte att vägledningen knöt an tillräckligt till de lagstadgade krav och övriga krav som myndigheter har i form av olika analyser och rapporter.

2. Planeringsinriktning för civil beredskap, MSB 2023.

3.6 Har vägledningen varit ett stöd för sektorsansvariga myndigheter?

I rollen som sektorsansvarig myndighet räknas i denna redovisning även rollen som Civilområdesansvarig länsstyrelse in.

Även om några av myndigheterna påbörjat sin egen planeringsprocess av civil beredskap så hade planeringsprocessen inom sektorerna inte påbörjats i samma utsträckning då det mesta upplevdes som väldigt nytt.

Alla sektorsansvariga myndigheter utom en upplevde att vägledningen varit ett stöd i rollen som sektorsansvarig myndighet. Det upplevdes som positivt att vägledningen inneburit att myndigheter inte behövt utveckla en planeringsprocess på egen hand utan att det har funnits en som varit färdig att använda. Att det var MSB som stod för innehållet i vägledningen ansågs även ha hjälpt till i relationen med andra myndigheter, då detta upplevdes ha gett legitimitet till metod och process för det gemensamma planeringsarbetet. Vägledningen beskrevs ha hjälpt till att åtminstone påbörja ett systematiskt planeringsarbete inom beredskapssektorn.

Sektorsansvariga myndigheter uppgav att vägledningen hjälpt dem att etablera samverkansforum och hjälpt till att göra diskussioner om beredskapsplanering mer systematiska och konstruktiva i myndighetsgemensamma planeringsgrupper. Vägledningen uppfattades också ha fungerat som ett stöd när sektorsansvariga myndigheter började jobba på ett nytt sätt i sin nya roll.

Vägledningen har framförallt tvingat fram diskussioner om hur vi ska systematisera och ta oss an vårt nya ansvar som sektorsansvarig myndighet. Den har gett upphov till goda diskussioner och hjälpt oss att påbörja ett systematiskt förhållningssätt och granska vad vi redan gör på ett annat sätt.

Myndigheterna beskrev att vägledningen använts som ett övergripande stöd vid möten med myndigheter inom sektorn och att den bidragit till ett gemensamt grundtänk kring planering av civil beredskap. En myndighet beskrev hur de använt vägledningen för att förklara och diskutera övergripande hållpunkter för kalenderåret, till exempel statens budgetprocess.

Flera myndigheter efterfrågade samtidigt bättre beskrivning av hur myndigheterna skulle haka in i systemet och hur myndigheterna skulle förstå sin egen roll i förhållande till andra aktörers roller. Flera respondenter beskrev att det dök upp många obesvarade frågor när man arbetade gemensamt i sektorsplaneringsgrupp. Som egen myndighet upplevdes det lättare att förstå sitt ansvarsområde och ta del av vägledningen, men som en del av en sektor upplevdes det plötsligt mer diffust med ansvar och roller. En myndighet svarade att det trots flera handläggarmöten inom sektorn fortfarande fanns frågetecken kring samordning, roller och ansvar.

Noterbart är att en myndighet uppfattade att andra myndigheter inom beredskapssektorn inte velat arbeta enligt vägledningen och beskrev det som att de andra myndigheterna närmast låtsats som om vägledningen inte fanns.

3.7 Övriga synpunkter från aktörerna

Vid intervjuerna fick respondenterna svara på om det var någonting ytterligare de ville ta upp? Något som flera myndigheter tog upp var att de uppfattade planeringsprocessen som en mognadsprocess då arbetet med civil beredskap var någonting relativt nytt. Uppfattningen var att MSB därför i vägledningar borde ta hänsyn till att myndigheter har olika förutsättningar att ta till sig av materialet och olika förutsättningar att faktiskt implementera vägledningar som MSB tar fram.

Återkommande i flera intervjuer var att myndigheter haft svårt att avgöra vilken status vägledningen hade och menade att det var oklart om det var tips, råd och stöd, eller om vägledningen innehöll en vedertagen metod som samtliga myndigheter förväntades arbeta utifrån. Några myndigheter uppfattade att vägledningen var en slags styrning från MSB:s sida medan de flesta respondenterna svarade att de inte uppfattade vägledningen som någonting de var tvungna att följa utan mer som en vänlig uppmaning från MSB att planera enligt framtagna process och metod. De flesta var dock överens om att en väglednings status är mycket viktig, så att mottagaren vet om det är ett styrande dokument som måste följas eller om det är en rekommendation som det är valfritt att följa. Flera respondenter efterlyste tydligare styrning från MSB och åtminstone en myndighet menade att de hellre hade sett att vägledningen varit en förordning.

En respondent svarade att det hade varit önskvärt om MSB kommunicerat ut en slags dokumenthierarki där man förklarade betydelsen av vägledningar och inriktningar för att aktörerna bättre skulle förstå hur de skulle användas och prioriteras.

Flera myndigheter beskrev en arbetssituation som präglades av ett stort antal krav på rapporteringar till MSB. Man upplevde en hög arbetsbelastning där mycket tid gick åt till att ta fram underlag för rapportering istället för att läggas på planeringsarbete och de signalerade en rapporteringströtthet.

3.8 Är vägledningar ett bra sätt att nå ut med kunskap och stöd?

Myndigheterna ansåg att vägledningar generellt är ett bra sätt att nå ut med kunskap och stöd. Flera menade att en fördel med en sådan här vägledning var att alla beredskapsmyndigheter i framtiden kommer att arbeta på ungefär samma sätt och att alla kommer att ha samma begreppsapparat. Vägledningen ansågs fungera som en slags encyklopedi över civil beredskap och att den med fördel kunde användas för att sätta in nya personer i planeringsarbetet. Vägledningen ansågs också underlätta i dialogen med andra beredskapsmyndigheter, bland annat inom den egna beredskapssektorn. Flera ansåg att vägledningar är ett bra sätt för MSB att sätta ner foten och på ett konkret sätt peka ut vad som gäller för myndigheterna.

Uppfattningen hos flera myndigheter var att det är viktigt att vägledningar är målgruppsanpassade, att det är tydligt vem vägledningar riktar sig till och att det är tydligt vad som förväntas av mottagaren.

Myndigheterna ansåg att en förutsättning för att vägledningar ska vara användbara och faktiskt komma att användas är att de är välförankrade hos myndigheterna. Några myndigheter upplevde inte att denna vägledning förankrats så väl som man önskat. Några respondenter menade att kunskap om vägledningen inte förmedlats i tillräcklig utsträckning av MSB medan andra respondenter uppfattade att det var internt på den egna myndigheten som vägledningen inte förankrats tillräckligt bra. Många efterlyste bättre förankring på GD-nivå för att innehållet i vägledningar bättre skulle kunna förmedlas i den egna organisationen.

3.8.1 Är någon annan form av stöd önskvärt?

På frågan om det finns något annat stöd som aktörerna skulle anse önskvärt så var det flera respondenter som ansåg att vägledningar skulle kunna kompletteras med informationsmöten eller seminarier där MSB och andra aktörer kan medverka för att både informera om vägledningen och diskutera eventuella frågor kring den. En aktör uppgav exempelvis att de på eget bevåg tagit kontakt med andra myndigheter för att få stöd och svar på frågor kring denna vägledning. En tydlig handbok som beskriver hur systemet ser ut och förklarar de begrepp som används efterlystes också.

4. Utvärderarnas bedömning

I detta avsnitt analyseras först insamlad data utifrån bedömningskriterierna. Därefter ges utvärderarnas samlade bedömning och utvärderingens övergripande frågeställningar besvaras.

4.1 Bedömning av bedömningskriterier

Bedömningskriteriet att 100 % av aktörerna ska känna till och ha tagit del av vägledningen är delvis uppfyllt då samtliga myndigheter känner till vägledningen men alla inte tagit del av den.

Bedömningskriteriet att 100 % av aktörerna ska använda vägledningen i sin planeringsprocess är inte uppfyllt då myndigheterna inte använder vägledningen i sin planeringsprocess.

Utvärderarna bedömer att ingen myndighet genomför planering i enlighet med metoden och därför är bedömningskriteriet att 100 % av aktörerna ska genomföra sin planering i enlighet med den metod som beskrivs i vägledningen inte uppfyllt.

Enligt bedömningskriteriet ska 85 % av aktörerna anse att vägledningen är ett bra stöd i myndighetens planering av civil beredskap. Utvärderarna bedömer att kriteriet inte är uppfyllt då endast hälften av myndigheterna anser att vägledningen är ett bra stöd.

4.2 Bedömning av utvärderingsfrågorna

Utvärderarna bedömer att informationen om vägledningen har spridits till beredskapsmyndigheterna på ett tillräckligt bra sätt för att de ska känna till den. Utvärderarna bedömer dock att flera myndigheter hade behövt mer information från MSB för att kunna använda vägledningen i sin planering. Utvärderarna bedömer även att mer direkt dialog mellan MSB och beredskapsmyndigheterna hade varit särskilt värdefullt för vissa myndigheter och hade stärkt implementeringen.

Utvärderarna bedömer att implementering av vägledningen endast påbörjats i enstaka fall och att ingen myndighet har använt vägledningen fullt ut utan enbart använt mindre delar av innehållet. Bedömningen är att myndigheter använt vägledningen för att kontrollera att eget planeringsarbete inte avviker för mycket från den planeringsprocess som beskrivs. Utvärderarna bedömer att aktörerna i mycket liten utsträckning förändrat sin planering för civil beredskap

på grund av vägledningen, men bedömer samtidigt att de har fått en bättre förståelse för beredskapssystemet och en bättre förståelse för vad som förväntas av dem. Utvärderarna bedömer således att aktörerna inte genomför en planering i enlighet med intentionerna.

Utvärderarna bedömer att vägledningar kan vara ett bra sätt att nå ut med kunskap och stöd till aktörerna. Att vägledningarna förankras tillräckligt hos de aktörer som är mottagare och att det finns en tydlighet i vilken utsträckning man förväntas omsätta vägledningarnas innehåll torde vara framgångsfaktorer.

Att myndigheterna ännu inte genomför planering i enlighet med intentionerna har sannolikt flera orsaker. Utvärderarna bedömer att arbetet med planering för civil beredskap inte kommit tillräckligt långt på myndigheterna eller att det saknats tid för att påbörja implementering av vägledningen eller vägledningens metod. De flesta myndigheterna har sannolikt inte en tillräckligt utvecklad planeringsprocess för civil beredskap för att applicera vägledningens metod på sitt eget arbete. Det faktum att flera myndigheter konstaterade att det var valfritt att planera enligt vägledningen har sannolikt bidragit till att de inte försökt använda vägledningen i större utsträckning.

Utvärderarnas bedömning är att vägledningen skulle kunna fungera som ett bra stöd i aktörernas planering av civil beredskap, men de flesta myndigheterna i denna utvärdering hade inte kommit tillräckligt långt i sitt eget arbete med civil beredskap för att kunna använda vägledningen fullt ut.

Bilaga 1

Intervjufrågor

1. Vilken roll har du i arbetet med civil beredskapsplanering?
 - Hur har ni organiserat ert arbete?
2. Känner du till vägledningen för civil beredskapsplanering?
3. Har du tagit del av vägledningen?
4. Hur har information om vägledningen spridits till er myndighet?
 - Har ni haft dialog om vägledningen med MSB?
 - Har ni fått den information ni behöver för att kunna använda vägledningen?
5. Används vägledningen i myndighetens planeringsprocess? Hur?
 - Har ni använt er av metoden i förmågeplaneringen av civil beredskap?
Hur och i vilken utsträckning? Aktörsgemensam planering? 10-årig plan?
6. Hade ni egna metoder och processer för planering av civil beredskap sedan tidigare?
 - Har dessa metoder och processer avvikit och/eller kompletterat vägledningen?
 - Har egna metoder/processer för planering tagits fram med utgångspunkt i vägledningen? Hur används dessa?
7. Har vägledningen förändrat myndighetens planering av civil beredskap?
8. Har vägledningen fungerat som ett bra stöd för er planering av civil beredskap?
 - Om Ja: På vilket sätt? (ex: ökad effektivitet, långsiktighet, förutsägbarhet och transparens i planeringen, ökad samordning, samverkan och tydlighet i planeringen)
 - Anser du att vägledningen är pedagogisk och begriplig?
9. I vilken utsträckning har vägledningen motsvarat myndighetens behov av stöd för planering av civil beredskap?
 - Har ni identifierat något som saknas i vägledningen?
10. Anser du att vägledningar är ett bra sätt att nå ut med kunskap och stöd?
 - Anser du att det finns någon annan form av stöd som kan vara önskvärd för planeringen av civil beredskap?
11. Något ytterligare du vill tillägga?
12. Har vägledningen varit ett stöd för er som **sektorsansvarig** myndighet med de uppgifter och ansvar som tillkommer som sektorsansvarig myndighet? Ökad samordning och tydlighet i planeringen tillsammans med andra myndigheter inom sektorn?

Källor

MSB (2017). *Utvärdering inom MSB*.

Planeringsinriktning för civil beredskap. Publ nr: MSB2194 – oktober 2023
ISBN: 978-91-7927-391-0

Vägledning - planering för civil beredskap: process och metod.
Publ nr: MSB2167 – februari 2023. ISBN: 978-91-7927-359-0



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap