



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# Utvärdering 2014 av anslag 2:4 Krisberedskap

Projekt om förstärkningsresurser



MSB:s kontaktpersoner:  
Kristina Westerdahl, 010-240 40 60

Publikationsnummer MSB806 - februari 2015  
ISBN 978-91-7383-532-9

# Innehållsförteckning

<b>1. Bakgrund .....</b>	<b>6</b>
1.1 Om anslag 2:4 Krisberedskap och utvärderingarna .....	6
1.2 Om förstärkningsresurser.....	7
<b>2. Metod och underlag .....</b>	<b>9</b>
2.1 Utvärderingarnas syfte .....	9
2.2 Hur görs utvärderingarna .....	9
<b>3. Inriktning och prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser i Stockholms län .....</b>	<b>11</b>
3.1 Beskrivning av projektet .....	11
3.2 Projektgenomförande .....	13
3.3 Måluppfyllelse samt resultat och effekter .....	15
3.4 Reflektioner .....	18
<b>4. Beroendeförhållanden och behov av stöd- och förstärkningsresurser i Örebro län.....</b>	<b>20</b>
4.1 Beskrivning av projektet .....	20
4.2 Inriktning, ansökan och mål .....	21
4.3 Aktörer, aktiviteter och former.....	21
4.4 Resultat.....	22
4.5 Effekter på krisberedskapsförmågan .....	23
4.6 Slutsatser .....	24
<b>5. Utveckling av Frivillig (regional) resursgrupp i Halland .....</b>	<b>27</b>
5.1 Beskrivning av projektet .....	27
5.2 Inriktning, ansökan och mål .....	28
5.3 Aktörer, aktiviteter och former.....	29
5.4 Resultat.....	30
5.5 Effekter på krisberedskapsförmågan .....	30
5.6 Slutsatser .....	32
<b>6. Förmåga att identifiera och prioritera förstärkningsresurser i Värmlands län.....</b>	<b>34</b>
6.1 Beskrivning av projektet/Bakgrund.....	34
6.2 Inriktning, ansökan och mål .....	34
6.3 Aktörer, aktiviteter och former.....	35
6.4 Resultat.....	35
6.5 Effekter på krisberedskapsförmågan .....	36
6.6 Slutsatser .....	38
<b>7. Slutsatser om projektens samlade effekt.....</b>	<b>41</b>
<b>8. Tack.....</b>	<b>44</b>
<b>9. Referenser .....</b>	<b>45</b>

**Bilaga 1: Utvärdering av "Principer för Länsstyrelsens inriktning och prioritering av nationella och internationella resurser" ..... 46**

**Bilaga 2. Förkortningar ..... 49**

# Sammanfattning

Anslag 2:4 Krisberedskap har inrättats av regeringen för att finansiera satsningar på samhällets samlade krisberedskap inom prioriterade områden. En viktig princip för anslaget är att varje finansierad åtgärd ska ha påvisbara effekter på krisberedskapen eller förmågan att hantera risker och deras konsekvenser. Under 2014 har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utvärderat fyra projekt på temat förstärkningsresurser för att visa effekterna av anslag 2:4.

Projekten har haft olika inriktning och omfattar juridiska och andra principer för prioritering och fördelning av resurser, beroendeanalyser, en resursinventering och skapandet av en regional resursgrupp bemannad av frivilliga försvarsorganisationer. Varje projekt förväntas bidra till att stärka förmågan avseende förstärkningsresurser på olika sätt för det breda hotspektrum, de aktörer och medel som avsågs i ansökningarna. Projekten möter behoven som uttrycktes i inriktningen för anslag 2:4 och de behovsanalyser som var underlag till inriktningen. De bidrar också till att uppfylla MSB:s strategi för förstärkningsresurser.

Projektens mångfald i ansatser bedöms som positivt för utvecklingen av förmåga avseende förstärkningsresurser. För att främja utveckling kan det vara nödvändigt att acceptera större osäkerhet om varje enskilt projekt. Den förväntade varaktigheten i stärkt förmåga ökas av generaliserbara resultat, samt ökad samverkan, medvetenhet och kunskaper. Spridning av projektens resultat är viktigt så de kan komma till nytta hos fler aktörer.

Förstärkningsresurser kan också ses i ett större perspektiv som del i samhällets resiliens. Det finns flera likartade slutsatserna i denna rapport och från forskning om resiliens i USA. Forskning har också använts i ett av de utvärderade projekten för att ge ett vetenskapligt kunskapsunderlag om prioriteringsfrågor.

Det framgår att behovsanalyserna som är underlag till inriktningen av anslag 2:4 Krisberedskap är styrande för de åtgärder som utförs och att analyserna därför bör vara väl genomarbetade. I den fortsatta utvecklingen av förstärkningsresurser rekommenderar MSB att aktörerna bedömer om gemensamma beroendeanalyser, modellen för Hallands regionala resursgrupp, erfarenheter, principer och verktyg för prioritering och fördelning kan användas i deras arbete med att stärka samhällets samlade krisberedskapsförmåga.

# 1. Bakgrund

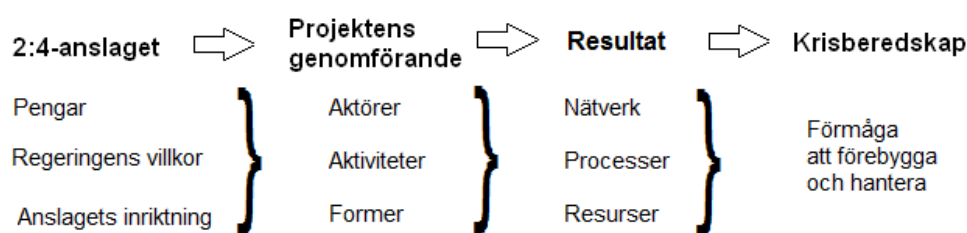
## 1.1 Om anslag 2:4 Krisberedskap och utvärderingarna

För att finansiera särskilda satsningar inom prioriterade områden i samhällets krisberedskap har regeringen inrättat ett särskilt anslag – 2:4 Krisberedskap.

Enligt regeringen är krisberedskapsförmågan samhällets samlade förmåga ”att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer”. De särskilda satsningarna är huvudsakligen projekt som stärker förmågan och genomförs under en begränsad period.

Med samlad beredskap menas åtgärder som förbättrar förmågan för fler än en aktör och därför rekommenderas också att flera aktörer går ihop för att forma gemensamma 2:4-projekt. Anslaget kan även bidra till att förstärka effekterna av eller påskynda implementeringen av vissa större satsningar där någon myndighet har ett nationellt, regionalt eller sektorsansvar.

En schematisk översikt av hur anslag 2:4 Krisberedskap är tänkt att leda till stärkt krisberedskapsförmåga i samhället (baserat på programteoretisk utvärdering) visas i figur 1. Översikten är samtidigt ett flödesschema där tidsaxeln går från vänster till höger.



**Figur 1. Schematisk bild över 2:4-finansierade projekt och deras effekt på krisberedskapsförmågan.**

Anslagets effekt på krisberedskapsförmågan följs upp årligen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det sker huvudsakligen i form av en enkät som MSB kompletterar med utvärderingar av enskilda projekt. Under 2013 utvärderades därför fyra projekt inom ramen för en intern förstudie inför kommande utvärderingar.<sup>1</sup> Med ledning av förstudien utvärderades fyra projekt på temat förstärkningsresurser under 2014. Den här rapporten presenterar dessa utvärderingar med en sammanfattande diskussion och rekommendationer.

<sup>1</sup>Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: ”Utvärdering 2013 av projekt finansierade ur anslag 2:4 Krisberedskap. Fyra projekt på temat farliga ämnen”,

## 1.2 Om förstärkningsresurser

De projekt som beviljas finansiering ur anslag 2:4 Krisberedskap ska svara mot samhällets behov av stärkt krisberedskapsförmåga. Tidigare fanns totalförsvarets samlade resurser att tillgå som förstärkning av samhällets hantering av stora olyckor eller kriser. I takt med samhällets utveckling och en ny syn på totalförsvaret har mycket av dessa resurser försvunnit, övergått till andra aktörer eller blivit förlegade.

I den årliga inriktningen för anslaget gör MSB en sammanvägning av många olika behovsanalyser, inte minst från de sex samverkansområdena. När det gäller 2:4-finansierade projekt om förstärkningsresurser, grundar sig inriktningen på underlag från Samverkansområdet geografiskt områdesansvar (SOGO) där samtliga länsstyrelser ingår. För de projekt som utvärderas här är SOGO:s underlag till inriktningarna 2011-2013 relevanta, som kan sammanfattas enligt följande:

- Länsstyrelsen ska kunna prioritera statliga resurser vid kriser.
  - Länsstyrelsen behöver utveckla sin roll att vid en kris kunna prioritera och inrikta dessa resurser.
  - Länsstyrelsen behöver utveckla sin roll att analysera och bedöma tillgång och behov.
- Länsstyrelsen ska kunna ta emot internationella resurser vid kriser.
- De juridiska och etiska aspekterna som följer av uppdraget i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap att prioritera och inrikta förstärkningsresurser måste belysas.
- Samhället behöver åstadkomma en ”resursbank” som inkluderar olika kompetenser och stöd som kan användas för att hantera olika typer av kriser.

Enligt SOGO kan behoven tillgodoses genom övningar, utbildningsinsatser och planering för att kunna hantera uppgiften. Länsstyrelsen behöver också analyser och bedömning av tillgång och behov för att vid en kris kunna prioritera och förmedla dessa resurser.

Medel ur anslag 2:4 Krisberedskap fördelas också till frivilliga försvarsorganisationer (FFO) som kan användas just som förstärkningsresurser. Det är alltså viktigt att länsstyrelserna – mottagarna av deras resurser – kan tillgodogöra sig denna förstärkning.

Länsstyrelsernas gemensamma behov av att utveckla förstärkningsresurser har alltså lett fram till de projekt som utvärderas i det följande. Samtliga projekt som handlar om förstärkningsresurser som avslutas 2014 ingår i utvärderingen (se tabell 1).

**Tabell 1. Översikt över projekt för utvärdering**

<b>Projekt</b>	<b>Länsstyrelse</b>	<b>Antal år</b>	<b>Budget (kr)</b>
Förstärkningsresurser - Principer för Länsstyrelsens inriktning och prioritering av nationella och internationella resurser	Stockholm	3	265 000
	Skåne	3	80 000
	Västra Götaland	3	100 000
Beroendeförhållanden och behov av stöd- och förstärkningsresurser i Örebro län	Örebro	2	250 000
Utveckling av Frivillig resursgrupp Halland	Halland	1	70 000
Länets förmåga att identifiera och prioritera förstärkningsresurser	Värmland	1	75 000



## 2. Metod och underlag

### 2.1 Utvärderingarnas syfte

Syftet med utvärderingarna är att ta fram kunskap om projektens effekt på samhällets samlade krisberedskap, vilket i sin tur bidrar till stärkandet av förmågan.

Utvärderingarna strävar efter att vara lärande och framåtsyftande. Utöver att ta fram och visa hur anslag 2:4 stärker krisberedskapsförmågan kommer de att ge rekommendationer om hur 2:4-anslagets positiva effekter på krisberedskapen kan ökas, hur eventuellt negativa effekter undviks och hur anslaget kan användas i framtiden för att få önskade effekter i krisberedskapssystemet. För att följa upp att medlen används till det de var avsedda för och fått den avsedda effekten kommer projektets resultat och effekt utvärderas mot projektansökan, inriktningen för anslaget och de behovsanalyser som var underlag till inriktningen.

### 2.2 Hur görs utvärderingarna

Att mäta effekter är svårt och indikatorer och kvantitativa data är sällan tillräckliga för att fånga effekterna av komplexa och omfattande program. Anslag 2:4 Krisberedskap är mycket komplext – det involverar ett stort antal aktörer och omfattar flera typer av åtgärder, där projektmedlen bara är en del, men en del som i sig är komplex. Det finns därmed ingen given metod för utvärdering. Däremot kan en bild av programmet och projekten skapas utifrån triangulering av värderingar från olika intressenter/aktörer som berörs. Denna bild utgör en sammanvägd utvärdering som är relevant för de aktörer för vilka projekten förväntas skapa nytta.

Utvärdering av projekten finansierade ur anslag 2:4 strävar efter att vara summativ, dvs. de ska göras i efterhand och så långt som möjligt värdera avslutade åtgärder. Utvärdering av projekten i förhållande till anslaget (programmet) är däremot formativ, i och med att anslaget är pågående, samt att utvärderingarna både kan och bör påverka den framtida utformningen av inriktningen för anslaget.

Objektivitet bör eftersträvas i MSB:s utvärderingar av projekten (med förbehållet att absolut objektivitet troligen inte kan nås). Experter inom MSB har berett ansökningarna om 2:4-finansiering för projekten och handläggarna för anslag 2:4 Krisberedskap tar emot slutrapportering. Myndigheten har däremot inte deltagit i genomförandet av de aktuella projekten och den person som genomför MSB:s utvärdering har inte deltagit i beredningsprocessen för projektens ansökningar. MSB:s utvärderare får därmed anses vara objektiv i förhållande till de projekt som är aktuella här.

För att ytterligare öka objektiviteten utvärderas projektet "Förstärkningsresurser - Principer för Länsstyrelsens inriktning och prioritering av nationella och internationella resurser" av konsulten Faugert & Co. Utvärderingen presenteras i kapitel 3. Övriga tre projekt utvärderades av MSB och resultaten beskrivs i kapitel 4-6. Den sammantagna effekten av de utvärderade projekten i ett större perspektiv diskuteras i kapitel 7.

Förstärkningsresurser är en del i krisberedskapens hanterande förmåga och utvärderingen avser alltså denna (och inte den förebyggande förmågan). Förstärkningsresurser avser förmåga att kunna möta ett brett spektrum av hot och risker mot alla samhällets skyddsvärden. Utvärdering av om förmågan har stärkts utgår därför från följande frågor: Hos vilka aktörer har förmågan stärkts? På vilket sätt har den stärkts? Hur länge kan effekten förväntas?

Det är viktigt att effekten på krisberedskapsförmågan kan spåras tillbaka till projektet, dvs. att det är projektets resultat som gett upphov till effekten. Här är det också intressant att följa upp att projektets resultat överensstämmer med dess mål. Samtidigt får man inte förbise att andra omständigheter eller händelser kan ha påverkat krisberedskapsförmågan. Det vill säga, om den avsedda effekten av projekten har påverkats av yttre, oberoende faktorer.

Ett villkor för att få 2:4-finansiering är att projekten övergår till att förvaltas av aktörerna efter projektiden. Indirekt förutsätter det att projekten eller dess resultat fortlever i någon form. I utvärderingen är det därför angeläget att värdera hållbarhet över tid för projektens effekter. Utvärderingarna utförs under projektens slutfas och bedömningen sker i förhållande till detta.

Intervjuer genomfördes med projektledaren, en eller flera andra utförare (samarbetspartners) i projekten samt avnämare. Avnämarna identifierades i dialog med projektens utförare.

## 3. Inriktning och prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser i Stockholms län

Utvärderingen av projektet ”Förstärkningsresurser - Principer för Länsstyrelsens inriktning och prioritering av nationella och internationella resurser” gjordes av konsulten Faugert & Co. Deras utvärdering återges här i sin helhet. I bilaga 1 beskrivs uppdraget till konsulten. Där finns också intervjufrågorna och en redovisning av de personer som har medverkat i utvärderingen.

### 3.1 Beskrivning av projektet

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av projektets bakgrund och syfte, mål, förväntade resultat och effekter, samverkan och målgrupper samt aktivitetsplan som de beskrivs i projektansökan.

#### 3.1.1 Bakgrund och syfte

Länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län lämnade i oktober 2011 in varsin projektplan med gemensamma skrivningar för att ansöka om 2:4-medel för projektet Förstärkningsresurser – principer för länsstyrelsens inriktning och prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser.

Enligt krisberedskapsförordningen<sup>2</sup> ska länsstyrelserna efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga resurser som ställs till förfogande. I MSB:s inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap för år 2012 framgår att projekt som bidrar till att stärka förmågan att ta emot och fördela förstärkningsresurser nationellt och internationellt ska prioriteras.

Enligt projektplanen bedömde länsstyrelserna att en särskild satsning inom området för att arbeta med kunskapsuppbyggnad för att belysa de juridiska och etiska aspekterna av en prioritering av statliga resurser var nödvändig. Vidare bedömde länsstyrelserna att de fanns ett behov av skapa en bättre bild av vilka resurser som eventuellt skulle kunna bli föremål för prioritering.

Med kunskapsunderlaget som grund menade länsstyrelserna att de därefter kunde gå vidare och skapa en arbetsmetodik för att ytterligare öka länsstyrelsens förmåga att fatta prioriteringsbeslut så att konsekvenserna av en händelse snabbt kan begränsas. Metodiken skulle även kunna bidra till att leva upp till omvärldens förväntningar gällande transparens och objektivitet vid de svåra avvägningar som måste göras gällande inriktning och prioritering av statliga resurser.

---

<sup>2</sup> 7 § i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Projektet var inledningsvis tänkt att drivas gemensamt av alla tre länsstyrelser under 2012–2014. Länsstyrelsen i Skåne län sökte om totalt 240 000 kronor i projektmedel och Länsstyrelsen i Västra Götaland sökte 300 000 kronor. Länsstyrelsen i Stockholms län sökte om 1 595 000 kronor, vilket även omfattade kostnader för externt konsultstöd.

### **3.1.2 Projektets mål**

I projektansökan sattes delmål upp för respektive år som projektet skulle pågå:

- 2012 – Länsstyrelsen har ett kunskapsunderlag för att belysa juridiska och etiska aspekter rörande Länsstyrelsens uppgift att prioritera och inrikta nationella och internationella resurser
- 2013 – Länsstyrelsen har med utgångspunkt i framtaget kunskapsunderlag utvecklat en arbetsmetodik som stöd för vår uppgift att efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Kunskapsunderlaget och metodiken har presenterats för andra länsstyrelser via SOGO
- 2014 – Länsstyrelsen i Stockholms län har genomfört en övning där kunskaperna från projektet testas under verklighetstroga förhållanden. Länsstyrelsen ska snabbt ha förmågan att fatta inriktnings- och prioriteringsbeslut som är nogga avvägda

### **3.1.3 Förväntade resultat och effekter**

I projektplanen skriver länsstyrelserna att projektet förväntas bidra till att utveckla kunskapen och förmågan hos respektive länsstyrelse. Resultatet av projektet ska utgöra en del av respektive myndighets krishanteringsplan och fungera som ett stöd i det vardagliga planeringsarbetet. Vidare ska resultatet tillvaratas genom kontinuerlig uppdatering och information för inblandad personal på länsstyrelsen.

Länsstyrelserna menar att resultatet av utredningen kommer att stärka samhällets samlade krisberedskap och den samlade förmågan att hantera kriser och dess konsekvenser. Därmed ska projektet förstärka effekten av länets samlade krisberedskap och den samlade förmågan att hantera kriser och dess konsekvenser.

### **3.1.4 Samverkan och resultatspridning**

Enligt projektplanen har behovet av att belysa den aktuella frågeställningen diskuterats på SOGO:s möte i juni 2011. I övrigt förankrades projektet i dialog mellan de tre länsstyrelserna.

Resultatet ska spridas och kommuniceras internt inom respektive länsstyrelse, såväl muntligt som skriftligt till berörda aktörer i länet, främst regionala rådets aktörer samt länets kommuner.

Projektresultatet ska inte enbart komma de inblandade länsstyrelserna till del. Framtaget kunskapsunderlag ska kunna återföras till alla länsstyrelser, till exempel via SOGO och därmed kunna bidra till att skapa förutsättningar för ökad förmåga hos fler än de som är inblandade i projektet.

### 3.1.5 Aktivitetsplan

Projektet pågår under perioden januari 2012–december 2014 och enligt den aktivitetsplan som ingår i den ursprungliga projektplanen ska projektet fortlöpa enligt följande:

- Januari–mars 2012: Inledande analys och framtagande av kravspecifikation samt upphandling
- Mars–december 2012: Utredningsarbete
- Januari–augusti 2013: Framtagande av arbetsmetodik kring inriktning och prioritering
- September–december 2013: Erfarenhetsåterföring till berörda aktörer
- Januari–september 2014: Övning med inriktning och prioriteringsinslag
- September–december 2014: Utvärdering

## 3.2 Projektgenomförande

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av projektets genomförande och återstående planerad verksamhet, hur samverkan med andra fungerat under genomförandet och hur projektresultatet hittills spridits till de tilltänkta målgrupperna.

### 3.2.1 Tre projektdeltagare blev en

Projektet startade 2012 och möten, både fysiska och via telefon, genomfördes. Under den senare delen av 2012 slutade projektledaren i Stockholm och arbetet försenades. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Skåne ansåg att de inte kunde ta egna initiativ i projektet. Detta resulterade i att de hösten 2013 sökte om ett nytt 2:4-projekt för att stärka sydlänens förmåga att hantera förstärkningsresurser tillsammans arbetsgruppen Sydlän. Detta projekt löper under perioden 2014–2015.

I åiterrapporteringen till MSB för verksamheten under 2012 framhåller respektive länsstyrelse, på något olika sätt, att arbetet i projektet har blivit försenat och att det därmed fanns skillnader mellan planerad och genomförd verksamhet. I åiterrapporteringen för 2013 meddelar länsstyrelserna i Västra Götaland och Skåne att projektet avstannat och att de istället satsar på projektet inom sydlänssamverkan. Länsstyrelsen i Stockholm redogör för avvikelserna i projektet med att en viss förskjutning har skett i tidplanen och att några aktiviteter kommer att genomföras 2014.

Eftersom aktiviteten hos länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland avtog och till slut upphörde har inte de medel som ursprungligen begärdes betalats ut. Totalt begärde länsstyrelserna 2 135 000 kronor för projektet. Enligt gällande prognos kommer totalt 1 510 000 kronor betalas ut, se tabell 2.

**Tabell 2. Begärt och utbetalt medel (kronor)**

Länsstyrelse		2012	2013	2014	Totalt
<b>Skåne</b>	Begärt	80 000	80 000	80 000	240 000
	Utbetalt/Prognos <sup>1</sup>	26 200	8 800	80 000 <sup>2</sup>	115 000
<b>Västra Götaland</b>	Begärt	100 000	100 000	100 000	300 000
	Utbetalt/Prognos <sup>1</sup>	29 900	65 500	0	95 400
<b>Stockholm</b>	Begärt	665 000	665 000	265 000	1 595 000
	Utbetalt/Prognos <sup>1</sup>	561 800	572 800	165 000	1 299 600
<b>Totalt</b>	Begärt	845 000	845 000	445 000	2 135 000
	Utbetalt/Prognos <sup>1</sup>	617 000	647 100	245 000	1 510 000

<sup>1</sup>I tabellen anges utbetalda medel för 2012 och 2013 samt prognoser för 2014 resp. det totala beloppet.

<sup>2</sup>Länsstyrelsen i Skåne har inte varit aktiva i projektet hittills under 2014. De har uppgett för MSB att de använder medlen 2013 och 2014 till ett eget, mindre arbete inom inriktningen för förstärkningsresurser.

### **3.2.2 Genomfört arbete – en rapport om etik och två om juridik**

Projektet ”Förstärkningsresurser” levde kvar vid länsstyrelsen i Stockholms län, om än i något annan omfattning. Efter att den första projektledaren hade slutat tillsattes en ny projektledare. Därefter tillsattes ytterligare en projektledare som för närvarande leder projektet.

För att belysa de juridiska och etiska aspekterna vid en prioriteringssituation lade länsstyrelsen i Stockholm ut tre stycken uppdrag. Uppdraget om etiska aspekter gavs till Combitech som i sin tur anlidade Anders Nordgren vid Centrum för tillämpad etik, Linköpings universitet. Rapporten ”Etiska prioriteringsprinciper för länsstyrelsens krishantering” blev klar i februari 2013.

Två rapporter för att belysa de juridiska aspekterna vid en prioriteringssituation arbetades fram av Länsstyrelsernas egna jurister Lotta Reimers och Hellena Bäck. Lotta Reimers tog fram rapporten ”Juridiska förutsättningar för prioritering av resurser vid en pandemi” i februari 2013. Hellena Bäck tog i januari 2013 fram rapporten ”Förstärkningsresurser – Länsstyrelsens bemyndigande att vid kris och höjd beredskap prioritera och inrikta statliga och internationella resurser” som ställs till förfogande som hanterar prioritering av vatten.

### **3.2.3 Återstående arbete – en lathund, en övning och en juridisk rapport**

Länsstyrelsen i Stockholm har inlett arbetet med att ta fram en lathund för prioritering som kommer att utgöra en intern vägledning för länsstyrelsen i

Stockholm. Syftet är att lathunden ska fungera som stöd för beslutsfattande om länsstyrelsen behöver prioritera och inrikta resurser i händelse av en kris.

I november 2014 kommer länsstyrelsen i Stockholm att genomföra en intern desk-top-övning med scenariot kärnenergiolycka. Prioriteringsfrågan kommer att vara en del av övningen och handla om en prioritering av sanering. Tanken är att lathunden ska testas vid övningen och övningen utgör den utvärdering som skulle göras enligt aktivitetsplanen.

Efter övningen kommer även ytterligare en juridisk rapport som behandlar prioritering av dricksvatten att färdigställas.

### **3.2.4 Samverkan och målgrupper**

Vid projektets start förekom samverkan med länsstyrelserna i Västra Götaland och Skåne, men det avstannade under 2012 som nämnts tidigare. Under arbetets gång har det förekommit en del informationsutbyte med länsstyrelsen i Örebro län, med en handläggare som nu har slutat där, och med länsstyrelsen i Värmlands län.

Hittills har arbetet främst kommit den egna organisationen till del, men framöver är det meningen att arbetet ska spridas till det egna länets aktörer. En del av arbetet kommer även att användas som underlag till länsstyrelsernas regleringsbrevsuppdrag nr 65 som bland annat handlar om hur frågor rörande förmågan att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid har betraktats inom länen. Det gör att även regeringen får del av projektets resultat i länsstyrelsens årsredovisning för år 2014.

Spridningen till andra länsstyrelser har alltså varit begränsat och enligt tjänstemännen på länsstyrelsen är det är tveksamt om SOGO är rätt forum för att sprida denna typ av information eftersom tiden på SOGO-mötena inte räcker till. För länsstyrelserna ligger oftare fokus på att sprida kunskap och information inom det egna länet.

Sammanfattningsvis har arbetet inom projektet i stort genomförts enligt plan – men endast av en länsstyrelse och inte av tre – och hittills med en mycket begränsad extern spridning.

## **3.3 Måluppfyllelse samt resultat och effekter**

I detta kapitel analyseras i vilken utsträckning den verksamhet som genomförts inom projektet har kunnat bidra till att dess mål uppfyllts. Vidare redovisas hur resultaten har använts och om genomförandet av arbetet och resultaten kommit till nytta och bidragit till förnyelse av arbetssätt hos användarna. Även frågan om det finns framtida kunskapsluckor inom området prioritering tas upp.

Vidare beskriver vi de effekter som går att spåra hos de olika aktörer som utgjort målgrupperna för projektet om förstärkningsresurser. Avslutningsvis resonerar vi kring i vilken utsträckning projektet bidragit till att förbättra krisberedskapsförmågan.

### 3.3.1 Måluppfyllelse

Det huvudsakliga syftet med projektet är, som tidigare har beskrivits, att arbeta med kunskapsupbyggnad för att belysa bland annat de juridiska och etiska aspekterna av en prioritering och inriktning av statliga resurser och för att skapa sig en bättre bild av vilka resurser som skulle kunna bli föremål för prioritering. Med kunskapsunderlaget som grund skapas en arbetsmetodik för att kunna fatta prioriteringsbeslut så att konsekvenserna av en händelse kan begränsas. I projektplanen finns delmål för respektive år, men det finns inget övergripande mål. Skälet till detta kan vara MSB:s instruktion i projektplanen, där MSB uttrycker önskemål om delmål för respektive år.

Delmålet för år 2012 att det ska finnas ett kunskapsunderlag för att belysa juridiska och etiska aspekter rörande länsstyrelsens uppgift att prioritera och inrikta nationella och internationella resurser uppnåddes först i början av 2013 när de två juridiska rapporterna och den etiska rapporten var framtagna.

Delmålet för år 2013 att det har utvecklats en arbetsmetodik som stöd för länsstyrelsens uppgift kommer att uppnås först i och med att lathunden färdigställs 2014. I målet anges vidare att kunskapsunderlaget och metodiken ska ha presenterats för andra länsstyrelser via SOGO. Utvärderingen visar att information från projektet hittills endast har spridits till ett fåtal andra länsstyrelser och att det inte har genomförts någon presentation i SOGO.

Delmålet för 2014 att länsstyrelsen har genomfört en övning där kunskaperna från projektet testas under verklighetstroga förhållanden kommer att kunna uppnås under förutsättning att övningen som planerats i november 2014 genomförs samt att lathunden testas vid detta tillfälle.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de olika delmålen har uppfyllts – med en viss tidsförskjutning i vissa fall – eller kommer att uppfyllas vid projektets slut 2014, med undantag för att det inte genomförs en presentation i SOGO.

### 3.3.2 Resultat

Ny kunskap har tagits fram genom rapporterna om juridik och etik och de intervjuade menar att den framtagna kunskapen kommer att användas framöver i övningen. Innehållet i de framtagna rapporterna återges kort nedan.

Dessutom kommer en lathund tas fram som kan leda till ny kunskap. Länsstyrelsen kommer vidare att använda information från projektet då de återrapporterar uppdrag nr 65 i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 som handlar om kommunernas förmåga att prioritera.

*Rapporten ”Etiska prioriteringsprinciper för länsstyrelsens krishantering”*  
I rapporten ”Etiska prioriteringsprinciper för länsstyrelsens krishantering” föreslår professor Anders Nordgren användandet av en etisk plattform för länsstyrelsernas prioriteringsarbete. I rapporten är utgångspunkten för denna etiska plattform de lagar och andra bestämmelser som reglerar prioritering inom områdena hälso- och sjukvård, pandemi, elförsörjning och vattenförsörjning. Kort beskrivet består denna plattform av två delar, nämligen innehållsliga principer och processorienterade principer.



De innehållsliga prioriteringsprinciperna består av tre komponenter: en grundprincip, tre målprinciper och ett antal områdesspecifika principer. Grundprincipen är utgångspunkten för all prioritering och det är principen om respekt för människovärdet. De tre målprinciperna är principerna att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, dvs. regeringens mål för Sveriges säkerhet. Sedan redogörs för ett antal områdesspecifika prioriteringsprinciper rörande medlen för att leva upp till målprinciperna. Avslutningsvis tas ett antal processorienterade prioriteringsprinciper upp som t.ex. principen om offentlighet och principen om relevans.

I rapporten konstateras att analysen och argumentationen bör utvecklas vidare gällande dessa resonemang. Exempel på detta är t.ex. en undersökning av fler områden, en utförligare argumentation för prioriteringsprinciperna och en jämförande studie av utländska prioriteringsstrategier.

#### *De juridiska rapporterna om pandemi och vatten*

I rapporten "Juridiska förutsättningar för prioritering av resurser vid en pandemi" konstateras att rättsläget avseende möjligheter att prioritera resurser är oklart och att det kan finnas skäl att överväga om lagstiftning kan behövas. Däremot konstateras i rapporten att ansvarsfrågan inom området är tydlig, Socialstyrelsen är den utpekade sektorsansvariga myndigheten.

Då det gäller prioritering av vatten är det rättsliga läget också komplicerat, eftersom regelverket gällande vattenförsörjning är omfattande. I rapporten "Förstärkningsresurser – Länsstyrelsens bemyndigande att vid kris och höjd beredskap prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande" konstateras att det inte finns någon rättighet för allmänheten att erhålla en viss mängd vatten och att det i lagstiftningen inte finns några uttryckligen prioriterade användare. Slutsatsen är att i en händelse av vattenbrist som kräver prioritering bör länsstyrelsen välja den fördelning som ger minst skada för människors liv, hälsa och miljö. Som nämnts ovan kommer det inom projektet tas fram ytterligare en juridisk rapport om vatten för att klarlägga frågan ytterligare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det troligtvis behövs mer utredning av fler områden som kan bli aktuella för prioritering vid en kris.

### **3.3.3 Nytt**

De personer som vi intervjuat vid länsstyrelsen i Stockholm menar att den största nyttan ligger i att frågorna fått en genomlysning. Skrivningen i krisberedskapsförordningen är abstrakt, eftersom det inte går att få fram information om bakgrunden till skrivningen eller hur den är tänkt att fungera.

Med den kunskap som har framkommit i projektet känner de berörda att de är tryggare i att förklara vad en prioritering och inriktning kan innebära, både före och efter en prioriteringssituation. Idag har de ett bättre underlag för att agera och fatta framtida beslut på ett rättssäkert och transparent sätt. Dessutom har projektet lett till att prioriteringsområdena har blivit förankrade i organisationen och hos ledningen.

Genom att dessa förutsättningar har skapats blir det i förlängningen bättre för allmänheten, menar en av de intervjuade.

### **3.3.4 Kunskapsluckor och framtida utvecklingsmöjligheter**

De intervjuade menar det måste utredas vidare hur paragrafen om prioritering och inriktning i krisberedskapsförordningen ska fungera. Det handlar främst om vad som avses med skrivningen i krisberedskapsförordningen.

Länsstyrelsen har undersökt hur skrivningen kom in i förordningen, men det finns inga förarbeten (eftersom det är en förordning) och det finns inga egentliga svar på vad som är syftet med skrivningen.

Framöver måste det bli tydligt vilken myndighet som har vilket ansvar i en prioriteringssituation. I de undersökta fallen har det visat sig att det ibland inte finns någon myndighet med utpekat ansvar, vilket kan göra att ansvaret i dessa fall faller på länsstyrelsen. Även frågan om vilka prioriteringsprinciper som bör gälla inom olika områden behöver klargöras.

De intervjuade menar att de framöver måste koppla ihop den teoretiska kunskap som de tagit fram med det praktiska, dvs. hur det ska fungera i verkligheten. Vidare måste kunskapen integreras och förankras i organisationen.

### **3.3.5 Effekter och förbättring av krisberedskapsförmågan**

Det är idag för tidigt att säga något om effekter av projektet. Hittills har resultatet av projektet främst kommit den egna länsstyrelsen till del. Dessutom återstår några aktiviteter som kommer att genomföras under 2014.

Kunskapsunderlaget kommer att användas i övningen – därefter kan det visa sig om den kunskap som tagits fram förändrat länsstyrelsens arbetssätt.

De intervjuade anser att projektet har förbättrat och stärkt krisberedskapsförmågan inom den egna organisationen redan nu och kommer även framöver – när projektet är avslutat – att ytterligare stärka den egna förmågan.

## **3.4 Reflektioner**

En viktig princip för anslaget är att varje enskild finansierad åtgärd ska ha påvisbara effekter på krisberedskapen eller förmågan att hantera risker och deras konsekvenser. Projektet Förstärkningsresurser – principer för länsstyrelsens inriktning och prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser är ännu inte avslutat och framöver kan det med större säkerhet gå att säga om projektet har fått fler tydliga effekter på krisberedskapsförmågan.

Vi har i tidigare avsnitt kunnat konstatera att flera resultat producerats inom ramen för projektet, exempelvis de tre rapporter som presenteras i avsnitt 3.3.2 och att projektet redan nu i viss utsträckning bedöms ha kommit till nytta inom den egna organisationen. Projektet antas kunna leda till ökad krisberedskapsförmåga även utanför länets gränser. För att kunna uppnå några

effekter är det emellertid viktigt att kunskapen integreras och förankras, både inom den egna organisationen och i andra centrala myndigheter.

Det kan konstateras att personalomsättningen kan försvåra kontinuitet gällande genomförandet av projektet. En faktor som resulterade i att projektet drog ut på tiden och slutligen i att länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland drog sig ur och gick vidare med ett annat projekt var att projektledaren i Stockholm ersattes ett par gånger.

Som nämnts i rapporten bör den kunskap som tagits fram spridas betydligt bredare och komma andra till del. Det handlar inte enbart om andra länsstyrelser utan även centrala myndigheter och andra aktörer med ansvar inom krisberedskapsområdet. Resultatspridning och förankringsarbetet bör pågå fortlöpande och det är viktigt att hitta effektiva sätt att hantera detta.

Ändamålet för anslag 2:4 är att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och dess konsekvenser och ett sätt att göra detta är att på ett systematiskt och samordnat sätt sprida kunskap och erfarenheter.

MSB kan sannolikt ställa högre krav på länsstyrelserna då det gäller resultatspridning. Genom deltagande i SOGO har länsstyrelserna möjlighet att sprida sina resultat. Samtidigt är detta en resursfråga; det finns ofta inte tid till att diskutera respektive länsstyrelses olika projekt.

Resultatspridningen bör åläggas fler parter och även MSB bör arbeta för att aktivt sprida resultat på ett mer systematiskt sätt än vad nu är fallet. Det förefaller ibland finnas en övertro till att samverkan per automatik leder till förbättrad resultatspridning, vilket inte alltid är fallet.

Exempel på aktiviteter som kan främja sådan spridning är den 2:4-dag som anordnades i Stockholm i maj 2014. Dagen syftade till att visa och ta lärdom av goda exempel på genomförda 2:4-projekt och diskutera fortsatta behov av åtgärder utifrån inriktningen för anslag 2:4 Krisberedskap för 2015. Aktiviteter liknande denna brukar vara uppskattade och ett bra komplement till myndighetens övriga resultatspridning, såväl internt som externt.

Då det gäller MSB:s uppföljning av projekten kan det finnas skäl att reflektera över hur projekten kan och bör följas upp framöver genom ett mer systematiskt och samlat grepp tas kring uppföljning inom området. Redan idag följer MSB upp projekten i en enkät, det genomförs besök hos ett urval myndigheter varje år och det sker en återrapportering till regeringen avseende anslag 2:4.

Dessutom pågår just nu ett arbete inom MSB för att på ett bättre sätt följa upp projekten från början till slut. Det är positivt, eftersom det redan i planeringen av verksamhet bör vara tydligt hur verksamheten bör följas upp.

Sammanfattningsvis handlar det om hur MSB önskar hantera det samlade informations- och kunskapsbehovet framöver.

## **4. Beroendeförhållanden och behov av stöd- och förstärkningsresurser i Örebro län**

### **4.1 Beskrivning av projektet**

Länsstyrelsen i Örebro län genomförde 2011 och 2012 projekt om stödresurser i länet som finansierades ur anslag 2:4 Krisberedskap. I projekten undersöktes behovet av förstärkningsresurser hos länets aktörer och resurser inventerades i form av en analys av beroendeförhållanden i länet. Det framgick att flertalet av de tjänster som samhället idag är beroende av är privatägda och levereras av olika entreprenörer. Samtidigt verkade det som om en del aktörer underskattade sina behov av förstärkningsresurser.

Länsstyrelsens slutsatser efter projekten var att kunskapen om privata näringslivsaktörers beredskapsarbete och behov behövde utvecklas, liksom förmågan att göra djupare beroendeanalyser. Länsstyrelsen behövde fortsätta att öka sin förmåga som rör förstärkningsresurser, t.ex. hur personella och materiella resurser kan prioriteras och omfördelas vid en kris inom länet.

Det projekt som utvärderas här, ”Beroendeförhållanden och behovet av stöd och förstärkningsresurser i Örebro län”, har sin bakgrund i de två tidigare projekten. Projektets mål är att

1. identifiera beroenden (inom och utanför länet), vilket leder till ökade insikter hos länets aktörer om ömsesidiga beroenden,
2. identifiera behov av förstärkningsresurser utifrån de identifierade beroendena,
3. öka förmågan att ta emot och fördela förstärkningsresurser, och att
4. öka privat-offentlig samverkan.

Projektet förlängdes senare till juni 2014 för att utveckla tre rapporter: En beskrivning av vad förstärkningsresurser är med exempel på personella och materiella resurser, en vägledning för prioritering av resurser och en operativ plan för mottagning av förstärkningsresurser.

För utvärderingen intervjuades beredskapsdirektören vid länsstyrelsen i Örebro län, tre personer som arbetar med samordning av säkerhet och beredskap (från Hallsbergs resp. Karlskoga kommuner samt Örebro läns landsting) och två företagsrepresentanter (från Apoteket AB och Eon).

## 4.2 Inriktning, ansökan och mål

Länsstyrelsen uppfattar att inriktningen för 2:4-anlaget har en viktig funktion att sammanfatta regeringens bedömningar om prioriteringar i ett nationellt perspektiv.

Länsstyrelsen tillfrågade aktörer om de ville delta i projektet och efter deras godkännande ansökte länsstyrelsen om det. Projektidén bygger på tidigare genomförda 2:4-finansierade projekt. Projektmålen förefaller därför välgrundade i de tidigare projekten.

Projektet har möjliggjort att aktörerna är proaktiva innan händelser inträffat. Man bedömer att man har kunnat arbeta mer strukturerat och koncentrerat med frågorna än om projektet inte genomförts. Att aktiviteterna ingår i ett projekt gör också att de prioriteras. Aktiviteterna hade tagit längre tid och rapporterna hade inte tagits fram utan 2:4-finansiering. Utan projektet hade det mer handlat om erfarenhetsbaserat lärande, dvs. att aktörerna först efter en händelse upptäckt de kritiska beroendeförhållandena.

## 4.3 Aktörer, aktiviteter och former

Alla planerade aktiviteter i projektet har genomförts. Projektets huvudsakliga arbetsformer har varit olika möten i länets befintliga nätverk där man lyft olika frågeställningar om förstärkningsresurser i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Ett nytt nätverk skapades för privat-offentlig samverkan på grund av projektet. Länsstyrelsen är mycket aktiv i att bjuda in till en rad möten av olika slag och det kan ibland vara svårt för de inbjudna att se vilka möten som ingår i ett enskilt projekt.

Målgruppen för projektet var främst kommunerna enligt länsstyrelsen. En bred grupp av offentliga och privata aktörer har också deltagit, vilket ses som positivt för projektets resultat – att nå insikt om hur de kan vara beroende av varandra i sina verksamheter men också hur olika krisberedskapsfrågor berör andra delar i deras egna verksamheter. Eftersom mötena bygger på dialog mellan deltagarna, är sammansättningen av deltagare avgörande för resultatet. De flesta intervjuade tycker att det var lagom många deltagare. Representanter för privata företag hade gärna sett fler företag från andra branscher och även branschorganisationer som kunde företräda ett större antal företag.

*”Vi pratar om ’lean’ och ’så liten kostym som möjligt’. Det betyder i många fall att vi inte har några extra resurser.”*

## 4.4 Resultat

Mål 1 om att identifiera beroenden har delvis bearbetats i tidigare projekt men mer har åstadkommit i det aktuella projektet, och hos fler aktörer än tidigare, framförallt i privat sektor. Det är inte sannolikt att målet går att uppnå helt men majoriteten av de intervjuade berättar om ökade insikter om beroenden. Deltagarna, inkl. länsstyrelsen, har fått kunskap om vilka behov kommuner och andra offentliga aktörer har, samt om hur privata ser på krisberedskap och en händelse som påverkar samhällsviktig verksamhet.

Mål 2 om identifiering av behov av förstärkningsresurser är inte heller möjligt att helt uppnå då behoven sannolikt kommer att ändras över tid, men frågan har bearbetats i projektet. Delvis kan den ses som omhändertagen genom den ökade insikten om ömsesidiga beroenden.

Det tredje målet, att öka förmågan att ta emot förstärkningsresurser uppnås troligen genom att projektet tar fram en vägledning för detta. Projektet kan även bidra till att öka förmågan att fördela förstärkningsresurser genom en annan vägledning som är ett beslutsstöd vid prioritering.

*”Hur kan vi prioritera överhuvudtaget, hur kan vi ställa liv och hälsa mot kulturmiljöer?”*

Projektet har också uppnått mål 4, ökad privat-offentlig samverkan avseende förstärkningsresurser.

Som en komplettering av planerade resultat togs en vägledning (operativ plan) fram om mottagning av resurser, på förslag av den konsult som tog fram vägledningen för prioritering. Ett resultat som inte förutsågs vid ansökan är utveckling av kartunderlag för riskbedömning, t.ex. hur stort område som kan beröras vid olika händelser. Det ger bättre underlag för bedömningar och analyser.

Som nämnts ovan har befintliga nätverk i länet använts i projektet, och de intervjuade ser att projektet bidragit till deltagarnas nätverk.

Projektet har en medvetenhets- och kunskapshöjande karaktär. De flesta intervjuade betonar att deras egna och andras insikter och kunskaper har ökat, t.ex. om

- offentliga och privata aktörers verksamheter, sårbarheter och beroenden,
- att förstärkningsresurser kan vara många olika saker och att det finns en rad olika resursägare – t.ex. kommuner, centrala myndigheter och privata aktörer,
- hur länets kommuner kan hjälpa varandra,
- länsstyrelsens roll samt förutsättningar och villkor för länsstyrelsens prioritering och fördelning (om det skulle bli aktuellt),

- att åtgärder behövs för att förebygga händelser (inte bara förbättra hanteringen),
- att företag kan ha bristande kunskaper om hur offentlig sektor och krisberedskap fungerar,
- hos företagen, att kommunen har behov av information till sin RSA från företag,
- om vilka möjligheter företag har att styra sina resurser och att det sker enligt länsstyrelsens prioriteringar,
- om att samhällets förmåga är begränsad och att företag kan behöva bygga egen förmåga eller ha nära samverkan med offentliga aktörer för förbättrad förmåga,
- hos företag, att kommunernas verksamhet även omfattar krisberedskap, inte bara tillstånd och tillsyn som de oftare kommer i kontakt med.

Hos deltagande företag har projektet rent konkret lett till bl.a. ett internt projekt om krishantering, genomgång och uppdatering av krishanteringsplaner, samt påbörjad dialog med myndigheter om förbättrat utnyttjande av Rakel-systemet.

Projektets resultat kommer att tas om hand av aktörerna i deras fortsatta arbete med krisberedskapsfrågor. Identifierade beroenden och behov kan bli underlag till kommunernas RSA och egna beroendeanalyser. De tre rapporterna utformas för att vara generella, dvs. att alla län kan använda dem och komplettera efter behov. De kommer att utgöra ett viktigt beslutsunderlag vid framtida kriser i länet och även användas vid övningar och utbildningar. Nätverket för privat-offentlig samverkan fortsätter. Privata och offentliga aktörer kommer att bjudas in till varandras övningar i större utsträckning än tidigare, och en av de deltagande kommunerna planerar att diskutera sårbarhet och resurser med leverantörer och andra aktörer inom det geografiska områdesansvaret.

*”I angränsande kommuner tar vi med idéer från det här projektet till andra sammanhang där vi samverkar.”*

## 4.5 Effekter på krisberedskapsförmågan

Bedömning av projektets effekt tar hänsyn till att projektet delvis inte är slutfört eftersom publicering av de tre rapporterna återstår. Sammantaget anser de flesta intervjuade att projektet stärker förmågan men ett par av de intervjuade menar att förmågan inte direkt stärks.

Deltagarnas nätverkande ger förutsättningar för bättre samverkan vid en händelse. Bättre samverkan och bättre kännedom om hur krishantering fungerar kan leda till snabbare hantering av händelsen. Personkännedom underlättar också för att ta kontakt vid en händelse.

Insikter och kunskaper hos deltagarna har ökat om en rad frågeställningar. Länsstyrelsen kommer att fortsätta driva arbete om beroendeförhållanden och behov av förstärkningsresurser. Eftersom dessa är föränderliga är det värdefullt för krisberedskapsförmågan att de hålls levande i nätverk, utbildningar, övningar med mera.

Projektet kan också sägas skapa ny förmåga i viss mån avseende prioritering av resurser. Länsstyrelsen har tidigare inte haft en metod för detta och hur det framtagna beslutsstödet kommer att fungera i praktiken är okänt. Vägledningen om prioritering hade t.ex. kunnat vara användbar under skogsbranden i Västmanland (sommaren 2014).

*”Tänker på vad man kan stötta andra med – ett givande och tagande.”*

Beslutsstödet är dock betydelsefullt som ett första steg i utvecklingen av förmåga att prioritera under en händelse. Att länsstyrelsen har lyft fram denna problematik har ökat övriga aktörers kännedom om frågorna, vilket i sig kan bidra till förmågan. Till exempel har projektet lett till insikter om att olika skyddsvärden kan behöva vägas mot varandra. De framkom också att olika aktörer har olika syn på prioritering. Landstinget upplever att man har större vana vid prioriteringar från vårdsektorn. För privata aktörer är konsekvenserna för företaget, särskilt i ekonomiska värden, ofta prioriterat vid en händelse, till skillnad från offentliga aktörer som främst ser till konsekvenserna i samhället. Mötena med de privata aktörerna beskrivs som givande diskussioner ”ur en annan synvinkel”.

De intervjuade säger att det inte är möjligt att uppskatta storleken av projektets effekter och det är svårt att bedöma varaktigheten. Varaktigheten beror på hur resultat och effekter förvaltas av aktörerna. Samtidigt innebär länsstyrelsens sätt att arbeta med frågorna att just aktiv förvaltning av krisberedskapen kan vara viktigare för effekternas varaktighet än det specifika projektets resultat och effekter.

## 4.6 Slutsatser

Projektet har bidragit till stärkt krisberedskapsförmåga avseende samverkan och kan förväntas bidra till förmåga avseende förstärkningsresurser. Den stärkta förmågan skapas för det breda spektrum av händelser och med de medel (analyser av beroenden, fördelning och prioritering) som avsågs i projektet. Stärkt förmåga förväntas hos de flesta deltagande aktörer, inkl. från privat sektor, inte bara den ursprungliga målgruppen (kommuner).

Ett par av de intervjuade såg inte en direkt påverkan på förmågan av projektet. Projektet kan tolkas som att det ger förutsättningar för förmåga, särskilt eftersom det har ett tydligt inslag av att vara kunskapshöjande. En annan intervjuad säger samtidigt att kommunens krisberedskapsarbete inte är beroende av projektet, utan projektet förstärker det arbetssätt som redan finns.



Av utvärderingen framgår det att länsstyrelsen i Örebro har bearbetat flera frågeställningar som lyfts fram i inriktningen för anslaget – prioritering, fördelning och resursinventering. Länsstyrelsens har i sin RSA 2013 identifierat att ”det också behövs en förmåga att ta emot, fördela och samverka” kring förstärkningsresurser. Länsstyrelsen förtydligar också att den

”behöver öka sin förmåga till resursinventering och samordning på regional nivå. ... Det är också viktigt att förbereda och öva beslut om prioritering och inriktning av förstärkningsresurser. Gemensamt framtagna prioriteringsplaner och principer kan vara ett stöd till ansvariga aktörer i en konkret händelse.”<sup>3</sup>

Med stöd av inriktningen för 2:4-anslaget och finansiering från det, har länsstyrelsen i samverkan med andra aktörer arbetat med att möta behoven i RSA:n.

Under utvärderingen framgick det att Länsstyrelsen har ett relationsorienterat synsätt på krisberedskapen, att den ”handlar om att skapa relationer och förtroende”. Privat-offentlig samverkan uppfattas som ömsesidiga beroenden där både privata och offentliga aktörer kan ha såväl behov som resurser vid en händelse. Ett relationsorienterat synsätt i sig kan vara framgångsrikt i arbetet med att stärka förmågan, beroende på att det harmonierar med ansvarsprincipen och samverkan som grunder för svensk krisberedskap.

Länsstyrelsens tolkning av krisberedskap leder till att den ser att resurser huvudsakligen finns hos kommunerna, privata aktörer samt till viss del hos staten. Vid en händelse handlar det om att omfördela, snarare än fördela, samhällets resurser där länsstyrelsen kan sägas ha en mäklarroll. Länsstyrelsen har också ett helhetsperspektiv på förstärkningsresurser – beroendeanalyser, prioritering och fördelning kopplas till lägesbild och kriskommunikation.

Frågeställningar kring prioritering är relativt obearbetade i svensk krisberedskap, till skillnad från t.ex. vården där det dagligen görs prioriteringar. Ett betydelsefullt initiativ i projektet är beslutsstödet för en systematisk och transparent process vid prioritering.

Slutsatserna ovan leder fram till att aktörerna i det fortsatta arbetet med krisberedskapsförmågan rekommenderas att bedöma

- om en relationsorienterad syn på krisberedskap och eller gemensamma behovsanalyser kan främja arbetet med att stärka krisberedskapsförmågan, och
- om kunskaper och erfarenheter från vården och andra samhällsverksamheter som gör prioriteringar kan överföras till krisberedskapssystemet.

---

<sup>3</sup> Länsstyrelsen i Örebro län, Risk och sårbarhetsanalys, 2013, Publ.nr 2013:29, s.44.

<http://www.lansstyrelsen.se/orebro/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2013/RSA%202013.pdf>.

Förstärkningsresurser bör fortsätta att utvecklas och det kan vara ett område i framtida inriktningar för anslag 2:4. Utvecklingen bör gälla principer och verktyg för prioritering och (om)fördelning som också kan omfatta lokala och regionala resurser.

---

*”Nästa dimension i det här handlar om vad samhället har för förväntningar på min kommun, min räddningstjänst.”*

---

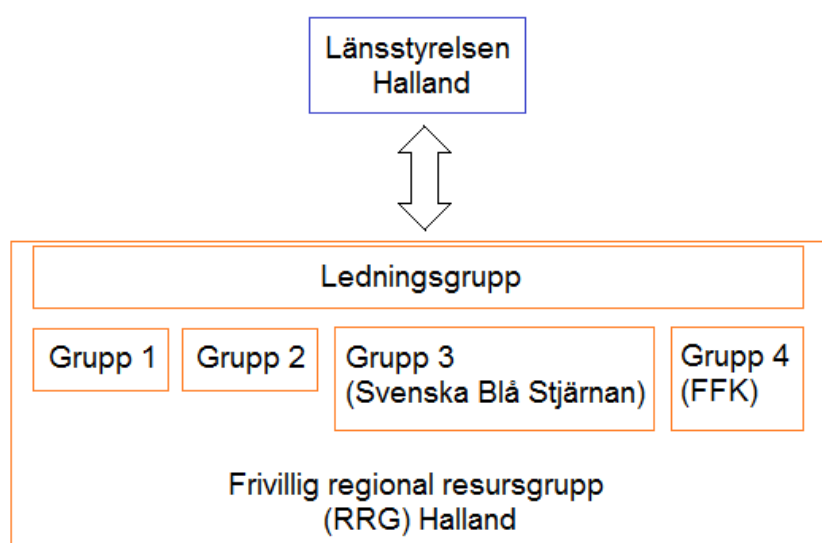
## 5. Utveckling av Frivillig (regional) resursgrupp i Halland

### 5.1 Beskrivning av projektet

Syftet med det här projektet är att förbättra samverkan och att utnyttja befintlig kompetens i länet vid en kris. Länsstyrelsen har sedan 2009 tillsammans med FFO arbetat med att hitta samarbetsformer för att stärka länets krishanteringsförmåga. Idén till projektet kom till redan 2006 och så småningom utvecklades det till ett projekt. Eftersom FFO söker uppdragsmedel årsvis har även länsstyrelsen sökt medel för sin del i projektet ett år i taget.

Länsstyrelsen i Halland beviljades 70 000 kr under 2014 för det ettåriga projektet "Utveckling av Frivillig resursgrupp Halland". För att undvika sammanblandning med kommunala frivilliga resursgrupper (FRG) döptes den om till regional resursgrupp (RRG). Några av länets FFO sökte samtidigt uppdragsmedel, alltså medel för utbildning, rekrytering och försvarsupplysning ur anslag 2:4, för att kunna delta i projektet.

Projektets mål är att hitta kompetenser inom olika områden som länsstyrelsen kan använda vid en krissituation då extra resurser krävs för hanteringen. RRG är ett komplement till kommunernas FRG. RRG:s utformning har utgått från länsstyrelsens behov och med hänsyn till att länsstyrelsen ska belastas så lite som möjligt av att leda den färdiga gruppen. Det är FFO som ansvarar för



**Figur 2. Schematisk bild av hur den frivilliga regionala resursgruppen (RRG) i Halland är organiserad med ledningsgruppen som kontaktpunkt för länsstyrelsen.**

rekrytering och bemanning av RRG. Länsstyrelsen är huvudman och ansvarig för verksamhetsplaneringen. Vid en händelse behöver länsstyrelsen bara ha kontakt med RRG:s ledningsgrupp för att få förstärkningsresurser (se figur 2).

De extra resurserna organiseras som fyra regionala resursgrupper som leds av varsin gruppchef som har kontakt med ledningsgruppen. Grupperna kommer att vara bemannade av upp till totalt 60 personer från olika frivilligorganisationer. Grupp 1 och 2 stödjer länsstyrelsen med olika kompetenser och kommer att ha medlemmar från flera olika FFO. I grupp 3 ingår bara medlemmar från Svenska Blå Stjärnan som stödjer länsstyrelsen vid t.ex. epizootiutbrott. Den fjärde resursgruppen är bemannad av Frivilliga Flygkåren (FFK) som t.ex. kan bidra med information om omfattning av ett oljeutsläpp eller bedömning av farbara vägar i ett skogsbrandsområde.

Projektet ska också utveckla medel och metoder för samverkan med frivilligorganisationer i länet.

Efter projektets slut under hösten 2014 kommer projektets resultat att tas om hand av FFO som tar över ansvaret för utbildning och bemanning av RRG och länsstyrelsen som fortsatt ansvarar för verksamhetsplaneringen för deras samverkan.

För utvärderingen intervjuades beredskapsdirektören vid länsstyrelsen i Hallands län, projektledaren och de tre representanter för FFO som ingått i ledningsgruppen för den regionala resursgruppen.

## 5.2 Inriktning, ansökan och mål

Fram till 2014 fanns separata inriktningar för myndigheternas projektmedel respektive FFO:s uppdragsmedel från anslag 2:4. Det framgår att framförallt FFO:s deltagande i projektet har påverkats i hög grad av inriktningen för uppdragsmedel. För åren 2011-2012 anger de intervjuade att projektet stannade av när FFO inte fick anslagsmedel. En av de intervjuade nämner att det ledde till att det har varit svårt att rekrytera till och få förtroende hos FFO för projektet.

Inriktningen för myndigheternas projektmedel förefaller inte ha påverkat projektet på samma avgörande sätt. Den har upplevts positivt av länsstyrelsen som gärna hade sett en inriktning på längre sikt (5-10 år).

*”Det är en stor fördel att sitta med i samverkansområdena – då får vi med samhällsperspektivet på vad vi ska utveckla.”*

Om länsstyrelsen inte hade fått projektmedel ur anslag 2:4 skulle inget eller mycket mindre ha gjorts vilket lett till för lågt engagemang hos de frivilliga och att skapandet av RRG hade gått (ännu) långsammare.

### 5.3 Aktörer, aktiviteter och former

Projektets aktiviteter beskrivs som en process med möten, t.ex. utbildningar, en heldag om länsstyrelsens krishantering, en workshop för alla FFO, studiebesök, verksamhetsplanering för RRG och en scenarioövning. Processen har präglats av diskussioner.

Länsstyrelsen har varit projektledare.

Krisberedskapsdirektören, medarbetare i krisberedskapsfunktionen och länsveterinärerna har medverkat. En fördjupad presentation med tjänsteman i beredskap (TiB) och beredskapspersonalen hos

*”Äntligen kan enskilda se något där de kan engagera sig i.”*

länsstyrelsen planeras i en nära framtid. Under 2014 har Frivilliga Automobilkåren (FAK), Frivilligorganisationernas samarbetskommitté (FOS), Förvarsutbildarna, och Svenska Blå Stjärnan deltagit i projektet tillsammans med länsstyrelsen. Avsikten har varit att skapa en liten ledningsgrupp för att underlätta länsstyrelsens samverkan med RRG. Andra aktörer har också deltagit i mindre omfattning, t.ex. har räddningstjänsten varit värd för studiebesök under projektet.

Resultat och effekt är oberoende av vilka FFO som varit representerade i RRG:s ledningsgrupp. Det har istället varit viktigt att handplocka personer till RRG:s ledningsgrupp t.ex. med legitimitet i sin egen organisation och goda kunskaper om FFO i länet. Alla har deltagit aktivt. Personerna i ledningsgruppen har lärt känna varandra väl. Respondenterna beskriver att guppen har god gemenskap (”otrolig sammanhållning”), att de hjälper varandra och är ett stort stöd för projektledaren.

I stort sett har alla berörda aktörer varit med i projektet. I de enskilda grupperna inom RRG vill länsstyrelsen ha deltagande från så många FFO som möjligt för att få tillgång till varje organisations specifika kunskaper. I grupperna har det framkommit behov av samverkan med andra organiserade frivilliga som inte tillhör FFO, t.ex. en motorcykelklubb för transporter på småvägar och en radioklubb. Det anses också vara en fördel (men inte nödvändigt) om Frivilliga radioorganisationen med sin radiokompetens är med.

Deltagarna identifierar länsstyrelsen som målgrupp för den stärkta förmågan. I förlängningen ser man också att samhället i stort och den enskilda människan är målgrupp för förmågan. Samtidigt uppfattar deltagarna spontant att det är FFO som är målgrupp för projektets aktiviteter.

*”Projektet är till för befolkningen i samhället.”*

## 5.4 Resultat

Projektet kommer under projekttiden att uppnå målet i ansökan om att skapa en RRG i länet.

Målet att projektet ska ”utveckla medel och metoder för samverkan med frivilligorganisationer i länet” ser länsstyrelsen som uppnått i och med att länsstyrelsen bjuder in de olika organisationerna som deltar i projektet och att RRG:s ledningsgrupp informerar om projektet i Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS).

Resultatet av projektet har eller kommer att spridas via det regionala rådet i Halland där många olika aktörer deltar, till grannlänerna och de andra kärnkraftslänerna.

## 5.5 Effekter på krisberedskapsförmågan

Projektets förväntade effekter på krisberedskapsförmågan av den RRG som skapats är:

- Länsstyrelsen får tillgång till en flexibel personell förstärkningsresurs med en rad olika kompetenser som kan nyttjas, och alltid med utgångspunkt i länsstyrelsens behov.
- Länsstyrelsen kan fatta bättre beslut under krishantering med hjälp av mer underlag till lägesbilden.
- Länsstyrelsens krisorganisation kan göra snabbare insatser.
- Länsstyrelsen får ökad uthållighet.

Länsstyrelsens stärkta förmåga vid en kris förväntas leda till ökad uthållighet i länsstyrelsens krisorganisation, samt ökad snabbhet och bättre relevans i åtgärderna. Projektet svarar alltså mot inriktningen och behovsanalysernas mål att samhället behöver åstadkomma en ”resursbank” som inkluderar olika kompetenser och stöd som kan användas för att hantera olika typer av kriser.

Det finns ingen faktisk händelse där RRG bidragit till länsstyrelsens hantering, men vid kraftigt snöoväder 2012-2013 i Kungsbacka och översvämningar i länet under augusti 2014 har personliga kontakter från projektet inneburit att länsstyrelsen fått stöd av FFO. Vid tidigare inträffade händelser (bl.a. utbrottet av blåtunga 2008) ser länsstyrelsen att den hade ett behov av personella förstärkningsresurser som en RRG hade kunnat lösa.

Storleken av projektets effekt på förmågan är inte mätbar och kan bara ungefärligen uppskattas. Länsstyrelsens krisberedskapsdirektör säger bl.a. att RRG innebär att han inte behöver oroa sig över länsstyrelsens uthållighet. Han uppskattar att 25-30 frivilliga i RRG ökar uthålligheten motsvarande 10-15%.

Förbättrad samverkan är en förväntad effekt enligt ansökan och alla intervjuade bekräftar att de upplever detta. Bildandet av RRG ingår i länets nätverksbyggande och det regionala rådet i Halland är informerat om RRG.

Projektet har också bidragit till samverkan mellan länets olika FFO och mer kontakter med länsstyrelsen utanför projektet. Både formella kontakter och personkännedomen har ökat.

*”FOS har blivit mer levande tack vare det här.”*

De intervjuade ser också en potential till förbättrad samverkan i framtiden. Vid behov kan RRG stödja andra aktörer i länet (än länsstyrelsen). När RRG fungerar kan andra myndigheter i länet, exempelvis polisen, få stöd av den vid behov. Om fler län skapar RRG enligt samma modell finns synergieffekter eftersom länen bättre kan bistå varandra. Det gäller t.ex. nationella resurser som ska nyttjas regionalt.

Att stärka länsstyrelsens förmåga att prioritera och fördela förstärkningsresurser har inte varit en uttalad avsikt i ansökan. Det är intressant att notera att med den struktur som Hallands RRG har, ska länsstyrelsen inte behöva en förmåga att prioritera och fördela de frivilliga förstärkningsresurserna. Vid en kris förväntas länsstyrelsen precisera sitt behov av förstärkningsresurser till RRG:s ledningsgrupp. Det blir sedan ledningsgruppen som prioriterar och fördelar de resurser RRG sammantaget förfogar över.

Upplägget med förvaltning av RRG genom FFO och verksamhetsplanering som leds av länsstyrelsen möjliggör sannolikt en mycket god hållbarhet över tid för den stärkta förmågan. Modellen för ansvarsfördelningen har principiellt ingen borte tidsgräns. En förutsättning är dock att det dels finns tillräckligt antal frivilliga att rekrytera till grupperna, dels att FFO har resurser för utbildning och bevarande av kompetenser. Länsstyrelsen kommer att bidra med vissa aktiviteter t.ex. utbildnings- och övningstillfällen.

Utöver de avsedda effekterna kan man se tre andra effekter på grund av projektet:

Projektet har inneburit att FFO har fått en tydlig roll och uppgift i länet, vilket inte var fallet sedan samarbetet med Försvarsmakten minskades (i slutet av 1990-talet). FFO:s medlemsantal har också minskat och att rekrytera upplevs som det största problemet. Nu underlättas rekryteringen av frivilliga till FFO enligt de intervjuade. Även länsstyrelsen kommer att gynnas av detta, genom att få tillgång till personella förstärkningsresurser (via RRG) i större omfattning och tänkbart med bredare kompetenser.

*”Det absolut största problemet idag är att hitta frivilliga.”*

Kunskapen om länsstyrelsens roll vid kriser kan också öka. Länsstyrelsens roll i krisberedskapen förefaller relativt okänd hos allmänheten. I och med projektet säger länsstyrelsen att den FFO blir ”ambassadörer” som kan beskriva krisberedskapen och förklara hur den fungerar. Detta kan vara betydelsefullt för att skapa förtroendes för myndigheterna.

Under projektet upptäcktes att försäkringarna för FFO:s medlemmar varierade. När frivilliga deltar i krishantering på länsstyrelsens uppdrag är de anställda

och omfattas därmed av länsstyrelsens ordinarie försäkringsskydd. Vid övriga aktiviteter, t.ex. övning och utbildning, omfattas de frivilliga av sina respektive organisationers försäkringar. Efter upptäckten att det fanns variationer har försäkringsskyddet setts över och förbättrats.

Det som motverkat projektets effekt är brist på uppdragsmedel till FFO ur anslag 2:4 och MSB:s inriktning för uppdragsmedlen. Personalomsättning på MSB nämns också. Dessa hinder har var för sig inneburit att projektet gått långsamt och eller helt avstannat under en period.

## 5.6 Slutsatser

Utvärderingen finner att projektet har bidragit till stärkt krisberedskapsförmåga. Den stärkta förmågan har skapats för det breda spektrum av händelser, hos den målgrupp (länsstyrelsen) och med de medel (personella resurser) som avsågs i projektet och SOGO:s behovsanalyser. RRG förväntas ha god effekt på länsstyrelsens förmåga vid en händelse genom att frivilligas insatser blir effektiva och relevanta. Utvärderingen visar att anslag 2:4 Krisberedskap har varit av stor betydelse för den stärkta förmågan, både i form av finansiering och genom inriktningen för anslaget.

*”De här grupperna kan för varje scenario få nya roller och uppgifter.”*

Att projektet kan förväntas få en mycket god effekt i framtiden beror på tre aspekter i utformningen av RRG:

- Länsstyrelsen har en beställarroll i förhållande till FFO/RRG som blir resursägare.
- En ”kaskadorganisation” gör att ett litet antal personer behöver samverka (länsstyrelsen och RRG:s ledningsgrupp) för att ett potentiellt stort antal personer aktiveras som förstärkning (RRG:s grupper).
- RRG-grupperna har hög flexibilitet pga. att de besitter flera olika kompetenser för att möta ett brett spektrum av hot och risker och skydda många olika skyddsvärden i samhället.

Det är intressant att deltagarna ser både länsstyrelsen och FFO som projektets målgrupper. Samtidigt som länsstyrelsens förmåga stärks har FFO ”vitaliserats” avseende mål och mening, rekrytering, samverkan mellan enskilda FFO och i FOS. FFO är betydelsefulla eftersom de innebär ett strukturerat sätt att ta om hand människors engagemang och vilja att hjälpa till vid kriser. Jämfört med spontanfrivilliga kan organiserade och utbildade frivilliga ha möjlighet att bidra mer effektivt vid en händelse.

Det finns svagheter i projektet och den RRG som skapades. Hos FFO finns det visserligen personer som är beredda att arbeta ideellt – eldsjälarna – men det är en sårbarhet i projektet om det blir personberoende. Det är också uppenbart att



om FFO inte får finansieringen av utbildning och insatser för att bevara kompetenser så förlorar RRG sin betydelse som resurs i länet.

Kritik riktas också mot MSB på olika sätt som myndigheten bör ta till sig i sin strävan att utvecklas och förbättras.

Kostnaden för projektet är inte föremål för utvärdering. Det är ändå intressant att notera att kostnaden för skapandet av RRG är summan av medel ur anslag 2:4 Krisberedskap till länsstyrelsen och FFO som använts för projektet, plus den tid de frivilliga ställt till förfogande utan ekonomisk ersättning. Det är inte möjligt inom ramen för utvärderingen att utreda den faktiska kostnaden för projektet, men i förhållande till förväntad effekt kan det antas att nyttan står i proportion till den sammanlagda kostnaden.

Ovanstående slutsatser leder fram till rekommendationen att fler aktörer bör bedöma om konceptet för RRG kan vara användbart för deras behov av förstärkningsresurser och eller i samverkan med frivilliga. Inriktningen för anslag 2:4 kan fortsätta stödja utveckling av samverkan med frivilliga för stärkt krisberedskap.

## 6. Förmåga att identifiera och prioritera förstärkningsresurser i Värmlands län

### 6.1 Beskrivning av projektet/Bakgrund

Länsstyrelsen i Värmland beviljades 75 000 kr under 2014 för det ettåriga projektet "Länets förmåga att identifiera och prioritera förstärkningsresurser". Enligt ansökan var projektets mål att Värmlands län "står bättre rustat att vid en allvarlig händelse på rätt sätt ianspråkta, fördela och prioritera samt leda förstärkningsresurser". Projektets målgrupp är länsstyrelsen själv och länets kommuner.

Projektet har fokuserat på en inventering av tillgängliga förstärkningsresurser i länet och i slutrapporten finns en förteckning över resurserna med kontaktuppgifter. Inventeringen har sammanställts genom att projektledaren kontaktade med en lång rad olika resursägare i länet.

Inga aktiviteter har förekommit för projektets andra mål, att bättre kunna "fördela och prioritera resurser vid en kris" och "rutiner för hur förstärkningsresurser kan tas i anspråk". Utvärderingen har därför inget att rapportera om detta och tar endast upp målet i den avslutande diskussionen (6.6).

För utvärderingen intervjuades krisberedskapsdirektören på länsstyrelsen i Värmlands län, projektledaren samt representanter för två samarbetspartners (Karlstad Buss och Lantmännen/LRF) och en kommunal avnämare (säkerhets- samordnaren i Sunne kommun).

### 6.2 Inriktning, ansökan och mål

Ansökan gjordes av Länsstyrelsen som formulerade mål för projektet med utgångspunkt i den aktuella inriktningen för anslag 2:4. Ingen samverkan med resursägare eller projektets avnämare i kommunerna förefaller ha ägt rum.

Länsstyrelsens ansökningar utgår från behoven i länet som stäms av om de kan sökas inom ramen för den aktuella inriktningen för anslaget.

*"Man är rädd att be om hjälp, försöker klara sig själv, men det ska man inte vara utan se möjligheterna."*

Målet om en resursinventering har utgått från hot och risker i länets och ingående kommuners RSA.

Intervjusvaren tyder på att inventeringen sannolikt inte hade genomförts utan medel ur anslag 2:4 Krisberedskap. Möjligen hade metoder för privat-offentlig samverkan tagits fram. För kommunerna är det viktigt att det finns en organisation som driver projektet.

### 6.3 Aktörer, aktiviteter och former

Ett stort antal aktörer som är resursägare, både inom privat och offentlig sektor, har deltagit i projektet. Målgruppen enligt ansökan är länsstyrelsen och kommunerna men länsstyrelsen ser att den kan vidgas till alla som sysslar med krishantering.

Den huvudsakliga aktiviteten har varit kontakter med projektledaren för att ta fram information till inventeringen. Kommunernas säkerhetssamordnare har kontaktats av projektledaren för stöd och råd. Den enda kategorin resursägare som projektledaren saknade i arbetet var en matleverantör eller ett livsmedelsföretag.

Projektledaren beskriver att ett stort kontaktnät har byggts upp men inga gemensamma aktiviteter har förekommit. Ingen direkt samverkan har heller skett med målgruppen utanför länsstyrelsen – kommunernas säkerhetssamordnare. Samverkan finns med dem i andra forum. De som intervjuades för utvärderingen hade haft kontakter med projektledaren och kände inte till vilka andra aktörer som kontaktats.

Projektet förefaller alltså ha omfattat ett tillräckligt antal relevanta aktörer för resursinventeringen, och arbetsformerna har varit tillräckliga för att nå detta mål.

### 6.4 Resultat

Det konkreta resultatet av projektet är en slutrapport där en detaljerad inventering av förstärkningsresurser med kontaktuppgifter ingår. Projektet visar att det inte råder någon resursbrist enligt projektledare och resursägare. Enligt projektledaren har den privata sektorn både resurser och viljan att ställa upp med dem vid en kris.

Samtidigt begränsas inventeringen på olika sätt: Projektledaren är medveten om att det kan finnas såväl hot och risker som förstärkningsresurser som inte täckts in i inventeringen. En resursägare säger t.ex. att mindre familjeföretag kanske inte hittas vid en inventering på länsnivå men att kommunen känner till dem.

*”De små företagen är ju förmodligen relativt resurssvaga men ibland viktigt med närhet och att det går snabbt...”*

Såväl resursägare som avnämare påtalar att inventeringen kommer att kräva uppdatering eftersom aktualiteten minskar med tiden. Resurser och deras

ägare kan både försvinna och tillkomma inom länet. Projektledaren bedömer att inventeringen kan vara användbar i upp till fyra år. Eftersom utgångspunkten för inventeringen är kommunala RSA, som tas fram vart fjärde år, är det inte meningsfullt att uppdatera oftare med avseende på nya risker. Länsstyrelsen och representanter för avnämarna ser att uppdateringsbehovet utgår från att resurser och resursägare förändras över tid.

I och med inventeringen finns också kontaktuppgifter till resursägare. En av resursägarna understryker att en inventering som bygger på sådana uppgifterna är mer användbar än listor över materiel och utrustning. Kontakter hos resursägarna har fördelen att kunna förse länsstyrelsen och kommunerna med aktuell information om resurser vid en händelse och ger mer flexibilitet avseende tillgängliga resurser.

Det nätverk som projektledaren har byggt kan också ses som en del av resultatet. Länsstyrelsen kommer dock inte ha full tillgång till nätverket eftersom projektledarens uppdrag för länsstyrelsen avslutades samtidigt med projektet.

Rutiner för prioritering och fördelning finns enligt projektledaren i länsstyrelsens krishanteringsplan, alltså hur man ska hantera kontakter med andra aktörer. Länsstyrelsen säger att problematiken kring prioritering och fördelning avseende statliga resurser underskattades vid ansökan. Det krävs ett regeringsbeslut för att ge länsstyrelsen ett mandat för detta och frågan kompliceras ytterligare av att ägarna till en del resurser har sitt säte utomlands. Länsstyrelsen menar också att det behövs ett samlat arbete på en övergripande, nationell nivå om prioritering och fördelning.

Projektledaren reflekterar över att projektet kan leda till att länsstyrelsens krisorganisation och hur den hanterar resurserna behöver ses över eftersom detta inte prövats i verkligheten. Hon ser också att en övning kan vara en fördel. Länsstyrelsen menar att ett arbete med dess krisorganisation redan är påbörjat av andra orsaker.

Resultatet av projektet finns redan hos länsstyrelsen och kommer att spridas till kommuner och landsting.

## **6.5 Effekter på krisberedskapsförmågan**

Inventeringen har nyligen avslutats och innan en händelse inträffat där förstärkningsresurser blir aktuella kan endast förväntade effekter av den diskuteras.

Den förväntade effekten av inventeringen är att relevanta resurser ska kunna fås fram snabbare, vilket i sin tur bidrar till bättre hantering av en kris. Det blir en bättre resursallokering och risken att samhällets samlade förmåga underutnyttjas minskar. Länsstyrelsen och kommunerna förväntas ha nytta av inventeringen. För länsstyrelsen blir den ett underlag i uppgiften att prioritera och fördela resurser, även om det saknas en systematik för hur så ska ske.

Samtidigt begränsas inventeringen på olika sätt, främst i tiden, som framgår av avsnitt 6.4.

Utöver inventeringen kan flera positiva effekter spåras till projektet även om de inte var planerade. Projektet har enligt flera intervjuade höjt medvetenheten hos resursägarna att börja tänka på och diskutera krisberedskap internt på sitt företag men också med underentreprenörer eller andra företag. Intervjuerna tyder på att de upplever att de har en viktig roll i samhället vid en kris. Många av de privata aktörerna välkomnar kontakten med länsstyrelsens och har blivit intresserade av vad länsstyrelsen gör avseende kriser.

Stärkt samverkan har inte varit ett uttalat mål i projektet men den förefaller ändå ha stärkts. Som exempel har länsstyrelsen blivit inbjuden till två konferenser i höst hos olika företag. Ett mobiltelefoniföretag har kommit in i ett av länsstyrelsens nätverk om evenemangssäkerhet vilket också ses som positivt.

*”Jag ser att man ska etablera en organisationskultur och inte luta sig mot listor, man ska veta vem man kan kontakta som kan förmedla resurserna.”*

Enligt den kommunala säkerhetssamordnaren kan inventeringen leda till mer samverkan mellan kommunerna: ”När vi ser vilka resurser som andra kommuner har så kan vi ha samarbete med dem om resurserna”. Nätverket med företagen som projektledaren byggt upp under projektet kan också ses som en effekt.

Projektledaren talar om att projektet egentligen handlar om kontinuitets- hantering och resiliens. Resursinventeringen är bara ett första steg på vägen dit. Hon har upplevt att det finns ett enormt engagemang och en vilja att ställa upp, vilket också har förstärkts i och med projektet. En av resursägarna nämner att inventeringen har skapat mer struktur och att frågan om förstärkningsresurser upplevs som mer sammanhållen nu. En av de intervjuade säger att inventeringen i kombination med olika händelser under sommaren 2014 (skogsbrand i Västmanlands län, tromb och översvämning i Värmlands län) kan leda till att ”man gör ett annat lärande” än om projektet inte genomförts.

Projektet har bidragit till att identifierat andra problem som rör krisberedskapen. Projektet nämner ”ett antal områden där vi idag saknar resurser och kapacitet utifrån den riskinventering som finns i länets RSA”. Ett exempel är att de reservkraftsaggregat som finns ofta kräver reservkrafts- omkopplare och kompetent personal för att kopplas in. Ett annat exempel är var man kan inkvartera utrymda personer när det är turistsäsong och hotell, camping och liknande är fullbokade.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Länsstyrelsen Värmland, ”Förstärkningsresurser - en sammanställning av tillgängliga förstärkningsresurser vid olyckor och kris”, 2014, publikationsnummer 2014:29, s.28.

Projektrapporten pekar även på organisatoriska och strukturella problem i samband med förstärkningsresurser, t.ex. att länsstyrelsens planering för hantering av resurserna är oprövad. Den uppmärksammar vidare att företagen måste få betalt inom en viss tid för sina resurser som använts. Om inte kan de riskera att gå i konkurs och då försvinner också resursen. Vid riktigt stora händelser måste staten gå in eftersom kommunen inte har ekonomiska möjligheter att lösa frågan.<sup>5</sup>

Varaktigheten i den effekt projektet förväntas få bestäms huvudsakligen av inventeringens varaktighet (se 6.4). Varaktigheten kan förlängas om inventeringen uppdateras och eller insatser görs för att fortsätta medvetandehöjning, samverkan, arbete med kontinuitetshandling och resiliens, samt löser de upptäckta problem som nämns ovan. Länsstyrelsen har en ambition att ta till vara kontakterna med företagen men inga konkreta planer på hur.

Alla intervjuade bedömer att förmågan har stärkts men de har svårt att säga i vilken grad. Det beskrivs som att projektet "har effektiviserat användningen av en befintlig resurs" och "på en skala 1-10 kanske en trea". Det är tänkbart att effekten skulle kunna mätas ekonomiskt eftersom konsekvenserna av en händelse minskar när resurser snabbare fås fram. Samtidigt sägs det också att det är mycket som spelar roll för krisberedskapen i stort och att andra saker kan vara viktigare.

Utöver projektet använder sig länsstyrelsen hela tiden av sina kontakter med näringslivet och andra aktörer. Ett exempel är att den s.k. Älvgruppen hos länsstyrelsen kontaktade i våras ett energibolag med flera vattenkraftverk i bl.a. Värmlands län och diskuterade samverkan om att hantera den då aktuella översvämningsrisken. Å andra sidan pekar projektrapporten på att det finns många strukturella problem och sårbarheter i samhället (t.ex. en åldrande befolkning) som enbart förstärkningsresurser inte kan avhjälpa.

## 6.6 Slutsatser

Projektet har endast i mycket begränsad omfattning bidragit till stärkt krisberedskapsförmåga med de medel (resursinventering samt förbättrad prioritering och fördelning av resurser) hos de målgrupper (främst länsstyrelsen men även kommunerna) som avsågs i projektet. Däremot har andra effekter uppstått som kan bidra till stärkt förmåga i länet.

Utvärderingen finner att projektets resursinventering svarar mot målet för förstärkningsresurser i inriktningen 2014 för anslag 2:4: "Samhället behöver åstadkomma en 'resursbank' som inkluderar olika kompetenser och stöd som kan användas för att hantera olika typer av kriser." Även om projektet nyligen avslutats och inventarielistan ännu inte använts är bedömningen att just resursinventeringen är ett marginellt bidrag till krisberedskapsförmågan.

---

<sup>5</sup> Ibid, s.29.

Projektet har haft en mycket liten budget – endast 75 000 kr – och därför kan endast en mindre effekt förväntas på krisberedskapsförmågan. Effektens varaktighet förväntas endast en begränsad tid, och i fråga om inventeringen en mycket begränsad tid. Slutsatsen av detta är att projektets effekt också blir starkt begränsad. Om t.ex. projektledaren hade fortsatt arbeta hos länsstyrelsen hade det nätverk hon byggt upp under projektet varit tillgängligt för länsstyrelsen även efter projektets slut.

Enligt ansökan skulle projektet också innehålla förstärkning av länsstyrelsens förmåga att prioriter och fördela resurserna: Samverkan om rutinerna skulle ske med kommuner, landsting, frivilligorganisationer och privat sektor. Utvärderingen finner att projektet inte har innehållit några aktiviteter för detta mål. Länsstyrelsen har uppmärksammat problematiken och avvaktar ett arbete på en övergripande nationell nivå avseende statliga förstärkningsresurser. För prioritering och fördelning av resurser som resursägare kan komma att erbjuda vid en händelse finns ingen systematik eller inriktning i länet.

Projektrapporten pekar på att länsstyrelsens förmåga att organisera och hantera förstärkningsresurser är oprövad. I ljuset av det och inventeringens brist på förväntad effekt från projektet kunde länsstyrelsen ha ägnat åtminstone en del av projekttiden åt förmågan att prioritera och fördela resurserna.

Projektets bidrag till krisberedskapsförmågan förefaller vara något helt annat än det som avsågs i anslagets inriktning 2014, alltså höjd medvetenhet om och intresse för krisberedskapsfrågor, förbättrat kontaktnät i länet och mer samverkan. Projektet hade troligen kunnat nå längre om höjd medvetenhet, stärkt samverkan och nätverksbygge hade varit uttalade delmål i projektet.

Nyttan av att uppdatera inventarieförteckningen motiverar inte kostnaden för arbetet. Möjligen kan kontaktuppgifter till resursägare uppdateras, som föreslås av en av de intervjuade (se 6.4). I framtiden bör arbete om förstärkningsresurser fokusera på länsstyrelsens förmåga att prioritera och fördela, privat-

*”Det är inte resursbrist! Hur länsstyrelsen kan hantera förstärkningsresurserna vet man inte förrän man har testat egentligen.”*

offentlig samverkan mellan olika aktörer, kontinuitetshantering och resiliens. Med tanke på de positiva mereffekter projektet lett till bör projekt med större omfattning både i innehåll och budget prioriteras vid fördelningen av anslag 2:4 Krisberedskap.

Målet om resursinventering i inriktningen för förstärkningsresurser har alltså inte varit relevant för att stärka krisberedskapsförmågan. Det har varit på för låg strategisk nivå och tolkats för bokstavigt. Målet är direkt hämtat ur den behovsanalys som Samverkansområdet geografiskt områdesansvar lämnade till inriktningen för anslag 2:4. Relevansen i inriktningens mål kan öka om behovsanalyserna är bättre genomarbetade av aktörerna eller om MSB gör ytterligare behovsbedömningar baserade på aktörernas egna. Det förra alternativet har dock fördelen att det blir aktörer som har expertis och

erfarenhet och vars förmåga ska stärkas, som uttalar sig om behoven i samhällets samlade krisberedskap.

Slutsatserna ovan leder fram till följande rekommendationer:

- Resursinventeringar bör endast genomföras om det kan visas att kostnaden inte kan användas till mer prioriterade åtgärder i krisberedskapen.
- Arbeten om förstärkningsresurser i krisberedskapen bör fokusera på förmågan att prioritera och fördela resurser, privat-offentlig samverkan, kontinuitetshantering och resiliens.
- Behovsanalyserna till inriktningen för anslag 2:4 Krisberedskap bör vara bättre genomarbetade.



## 7. Slutsatser om projektens samlade effekt

Under 2014 har fyra utvärderingar av lika många projekt om förstärkningsresurser genomförts. Slutsatser som rör varje projekt finns i tidigare avsnitt. En viktig fråga som kvarstår är hur projekten sammantaget har påverkat samhällets samlade krisberedskapsförmåga avseende förstärkningsresurser.

De fyra utvärderade projektens samlade effekt förväntas vara stärkt förmåga, främst genom att de bidrar till utveckling av hur aktörerna kan arbeta för att nå stärkt förmåga. Projekten svarar mot de behov som uttrycks i inriktningen för anslaget och även delar av MSB:s strategi för förstärkningsresurser.<sup>6</sup> Eftersom det är ett litet antal projekt som genomförts inom området kan förmågan förväntas stärkas i de aktuella länen. Ett större antal projekt inom samma inriktningsområde kan tänkbart stärka förmågan på en nationell nivå.

De utvärderade projekten har haft sinsemellan olika ansatser för att stärka förmågan avseende förstärkningsresurser. Utöver hur enskilda projekt förväntas påverka förmågan, bedöms de ha stärkt området just genom sina olika ansatser och olika perspektiv. De kompletterar varandra och en mångfald i ansatserna är troligen bra för de första initiativen inom ett område så att följande utveckling på bred front kan anpassa utifrån olika aktörers behov och förutsättningar. För att dra största möjliga fördel av de olika ansatserna och undvika dubbelarbete är spridning av projektens resultat viktigt.

Två av länsstyrelserna har förhållandevis fritt tolkat hur de vill arbeta med förstärkningsresurser. Mottagande, prioritering och hantering av statliga och internationella förstärkningsresurser som anges i inriktningen breddades till att omfatta regionala och lokala resurser. I stort sett samma problematik som rör statliga och internationella resurser återfinns i prioritering och fördelning av lokala och regionala resurser, särskilt för länsstyrelsen. Att bearbeta frågor om mottagande, prioritering och hantering inom ett län kan ge värdefulla erfarenheter och insikter till ett framtida arbete avseende nationella (gemensamma) principer och verktyg för detta.

Det finns ett dilemma mellan att vidta åtgärder som direkt stärker förmågan och indirekta åtgärder för att skapa förutsättningar för stärkt förmåga. Det är möjligt att det inte finns någon lösning som tillfredsställer båda syftena och båda typerna av åtgärder kan behövas i utveckling av förmågan. I vissa fall är det en tolkningsfråga om effekten av en åtgärd är mer direkt än indirekt.

Åtgärder som är sant utvecklande innehåller alltid ett visst moment av osäkerhet om slutresultatet, alltså ett risktagande. (Omvänt, projekt med ett på

---

<sup>6</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: ”Strategi för förstärkningsresurser”, 2014, dnr 2013-1013.

förhand känt och garanterat resultat ger mycket lite utveckling.) Offentlig förvaltning lyder under krav på redovisning men det behöver inte innebära att riskprojekt utesluts. Som exempel förekommer statlig finansiering av forskning och innovation där en viss osäkerhet om resultaten accepteras för att främja utveckling. Alla 2:4-projekt kan inte heller förväntas bli lika framgångsrika. Det viktiga är att aktörerna gör ett lärande baserat på de erfarenheter och insikter från projekten så att utveckling av samhällets samlade krisberedskapsförmåga kan främjas.

Det är viktigt att de 2:4-finansierade projektens effekter har varaktighet. Utvärderingarna har därför belyst denna aspekt och från de utvärderade projekten finns det flera exempel på resultatspridning. Att resultaten är generaliserbara och kan förvaltas av fler bidrar till varaktigheten i effekten. Dessutom ökar nyttan när resultaten kommer fler till godo. Utformningen av RRG i Hallands län i sig ger hållbarhet över tid. Behovsanalyserna i Örebro har å andra sidan kort varaktighet men de nätverk som tar fram dem kan ha hög hållbarhet över tid. Behovsanalyserna är dessutom inte den enda effekten av nätverkan eftersom aktörerna kan samverka om alla aspekter på krisberedskap i nätverken. Några av de faktorer som bidrar till varaktigheten i effekterna bidrar även på andra sätt till stärkt krisberedskapsförmåga, t.ex. samverkan, ökad medvetenhet och kunskaper. Dessa faktorer förefaller vara generella framgångsfaktorer för stärkt förmåga och är värda att beaktas redan vid utformningen av 2:4-projekten.

En av de intervjuade sätter in förstärkningsresurser i det större sammanhanget – samhällets samlade krisberedskapsförmåga – och säger att det handlar om resiliens och kontinuitetshantering. Sådana tankar återfinns också i MSB:s strategi för förstärkningsresurser.<sup>7</sup> Begreppet används inom flera, ibland vitt skilda, områden vilket lett till ett mycket stort antal definitioner.<sup>8</sup> FN definierar resiliens som förmågan hos ett system eller ett samhälle som är utsatt för en risk eller hot att motstå, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från effekterna av risken eller hotet på ett effektivt sätt med hänsyn till tiden och i övrigt.

Ett erfarenhetsbaserat arbete för att ta fram en process för att förbättra resiliens har genomförts i USA i nära samarbete med det lokala samhället på fyra orter.<sup>9</sup> Många observationer och slutsatser som forskarna redovisar känns igen från de projekt som utvärderats här: Samverkan återkommer som en viktig aspekt för att öka resiliensen. Det behövs ett aktivt engagemang från alla berörda parter, inklusive lokala ledare och organiserade frivilliga. Privata aktörer har mycket att tillföra men behöver motiveras att delta genom att se

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Alexander, DE.: "Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey", *Nat. Hazards Earth Syst. Sci. Discuss.*, 2013, 1:1257–1284. Bhamra R., Dani S., Burnard K.: "Resilience: the concept, a literature review and future directions", *International Journal of Production Research*, 2011, 49:18, 5375-5393.

<sup>9</sup> White, R.K., Edwards, W.C., Farrar, A., Plodinec, M.J.: "A Practical Approach to Building Resilience in America's Communities", *American Behavioral Scientist*, 000276424550296, 2014.

nyttan för sitt företag. Gemensamma dialoger som gav förståelse för ömsesidiga beroenden i samhället var avgörande i arbetet med resiliens.

Kriser och katastrofer anses förstärka rådande trender i samhället, inklusive vardagliga problem. Omvänt menar de amerikanska forskarna att samhällen som löser vardagsproblem samtidigt ökar sin resiliens. De drar också slutsatsen att resiliens är dynamisk: I en föränderlig omvärld har resilienta samhällen ett flexibelt förhållande till sina resurser och kan också se möjligheter i förändringar för att stärka resiliensen. Motsvarande slutsatser kan inte ses i utvärderingarna här, men de kan vara intressanta att följa upp i krisberedskapsarbetet i Sverige.

Den amerikanska studien är endast ett exempel från det växande forskningsområdet om resiliens i krishantering.<sup>10</sup> Den är också ett exempel på hur statlig förvaltning kan uppfylla ambitionen om att vila på vetenskaplig grund. Ett annat exempel är det vetenskapliga kunskapsunderlag om etiska principer för prioritering i samhället som länsstyrelsen i Stockholms län beställde inom sitt projekt.<sup>11</sup> Ovanstående visar att en helhetssyn, t.ex. att tillämpa begreppet resiliens, och att dra nytta av forskning som grund också kan vara värdefullt i arbetet med att stärka krisberedskapsförmågan.

Utvärderingarnas syfte är, liksom för de 2:4-finansierade projekten, att stärka krisberedskapsförmågan. Syftet med förstärkningsresurser som tema för utvärdering av 2:4-projekt var att öka antalet ansökningar och förhoppning är att den här rapporten väcker mer intresse för området hos aktörerna. Nu är det också viktigt att utvärderingarna att den kunskap som kommer fram här tas till vara och omsätts av aktörerna i krisberedskapssystemet.

---

<sup>10</sup> Park J., Seager TP., Rao PSC., Convertino M., Linkov I.: "Integrating Risk and Resilience Approaches to Catastrophe Management in Engineering Systems", Risk Analysis, 2013, 33(3):356–367.

<sup>11</sup> Nordgren, A. "Etiska prioriteringsprinciper för länsstyrelsens krishantering", Linköpings universitet, 2013.

## 8. Tack

Ett stort tack till alla som har delat med sig av sina erfarenheter och synpunkter och därmed möjliggjort utvärderingarna. Tack också till MSB:s referensgrupp för 2:4-utvärdering och alla andra kollegor som gett värdefulla bidrag till denna rapport.

## 9. Referenser

Alexander, DE.: "Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey", *Nat. Hazards Earth Syst. Sci. Discuss.*, 2013, 1:1257–1284.

Bhamra R., Dani S., Burnard K.: "Resilience: the concept, a literature review and future directions", *International Journal of Production Research*, 2011, 49:18, 5375-5393.

Länsstyrelsen Värmland: "Förstärkningsresurser - en sammanställning av tillgängliga förstärkningsresurser vid olyckor och kris", 2014, publikationsnummer 2014:29.

Länsstyrelsen i Örebro län: "Risk och sårbarhetsanalys", 2013, Publ.nr 2013:29, <http://www.lansstyrelsen.se/orebro/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2013/RSA%202013.pdf>.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: "Strategi för förstärkningsresurser", 2014, dnr 2013-1013.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: "Utvärdering 2013 av projekt finansierade ur anslag 2:4 Krisberedskap. Fyra projekt på temat farliga ämnen", 2014, publikationsnummer MSB648.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: "Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap", 2014, publikationsnummer MSB708.

Nordgren, A.: "Etiska prioriteringsprinciper för länsstyrelsens krishantering", 2013, Linköpings universitet.

Park J., Seager TP., Rao PSC., Convertino M., Linkov I.: "Integrating Risk and Resilience Approaches to Catastrophe Management in Engineering Systems", *Risk Analysis*, 2013, 33(3):356–367.

Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. och Sjöberg K. (red.): "Att fånga effekter: av program och projekt", 2013, Lund: Studentlitteratur.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction: "Terminology; Resilience", 2007, New York: UNISDR, <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

White, R.K., Edwards, W.C., Farrar, A. och Plodinec, M.J.: "A Practical Approach to Building Resilience in America's Communities", *American Behavioral Scientist*, 000276424550296, 2014, <http://abs.sagepub.com/content/early/2014/10/03/000276424550296.abstr> act.

## **Bilaga 1: Utvärdering av "Principer för Länsstyrelsens inriktning och prioritering av nationella och internationella resurser"**

### **1. Inledning**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har regeringens uppdrag att varje år efter en ansökansprocess fördela särskilda medel ur anslaget 2:4 Krisberedskap till myndigheter för utvecklingsprojekt som ska förstärka effekten av samhällets samlade krisberedskap eller den samlade förmågan att hantera kriser. Projekten är ofta treåriga och beviljas efter ansökan till MSB. De bör bygga på behovsanalyser och i MSB:s inriktning för anslaget framgår vilka områden som prioriteras vid fördelningen av anslaget. Eftersom anslaget ska finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade förmåga lämnar MSB främst bidrag till samverkansprojekt.

En viktig princip för anslaget är att varje finansierad åtgärd ska ha påvisbara effekter på krisberedskapen eller förmågan att hantera kriser och deras konsekvenser. För att visa på effekterna av anslag 2:4 gör MSB en årlig uppföljning av alla projekt som finansieras ur anslaget.

Under 2013 har MSB även påbörjat en fördjupad granskning av projekten utifrån olika temaområden. Temat för år 2014 är området förstärkningsresurser. MSB genomför under hösten 2014 en utvärdering av tre projekt som rör området förstärkningsresurser och i föreliggande rapport utvärderas ett ytterligare projekt inom området: Förstärkningsresurser – principer för länsstyrelsens inriktning och prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser som länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län beviljades medel för år 2012.

### **1.1 Uppdraget**

Syftet med denna utvärdering är att utvärdera vilka effekter projektet har haft på krisberedskapsförmågan.

I uppdraget ingår att undersöka hur projektets mål, genomförande och effekter har påverkat krisberedskapsförmågan. Den kunskap som tas fram i utvärderingen ska kunna tas tillvara och omsättas av aktörerna i krisberedskapssystemet och det är därför viktigt att utvärderingen utformas så att lärande främjas.

#### **1.1.1 Utvärderingsfrågorna**

De olika delar som utvärderingen är indelad i är genomförande, måluppfyllelse, resultat samt effekter. Vi har utgått från följande frågor:

1. Genomförande: vilken verksamhet har genomförts inom projektet och för vem?

- I vilken utsträckning har projektet genomfört den verksamhet som beskrivs i projektplanen (ansökan om medel)?
- Vad har inte genomförts i projektet och varför?
- Vilka är målgrupperna för projektet?
- Hur har projektet fungerat under genomförandet med fokus på kommunikation och dialog: SO-möten, målgruppernas delaktighet m.m?

2. Resultat och effekter samt måluppfyllelse: vilket värde har projektet haft för länsstyrelserna (målgrupperna)?

- I vilken utsträckning har projektets mål uppfyllts?
- Hur uppfattar målgrupperna resultaten och (hur) har resultaten använts?
- Har resultaten bidragit till nytta och förnyelse av arbetssätt hos användarna?
- Vilken nytta har projektet haft för länsstyrelserna (målgrupperna)?
- Finns det framtida kunskapsluckor inom det område som projektet berör?
- Vilka effekter har projektet hittills haft och vilka effekter förväntas det få?
- I vilken utsträckning har projektet bidragit till att förbättra krisberedskapsförmågan?

### 1.2 Genomfört arbete

Faugert & Co Utvärdering AB har under perioden mars–november 2014 genomfört det arbete som redovisas i denna rapport. Utvärderingen har genomförts av Johanna Enberg (projektledare), Emma Ärenman och AnnaKarin Swenning, som även varit kvalitetssäkrare.

Datainsamlingen har bestått av:

- Dokumentstudier av bland annat projektplaner, Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2012, samt underlag som tagits fram inom projektet
- Djupintervjuer med sju personer
- Ett tolkningsseminarium

Under arbetets gång har två avstämningsmöten med MSB hållits.

De personer som deltagit i intervjuerna och i tolkningsseminariet finns sammanställda i Bilaga A.

### 1.3 Intervjupersoner

Johan Beckman	Länsstyrelsen i Stockholms län
Hellena Bäck	Länsstyrelsen i Stockholms län
Johan Ekermann	Länsstyrelsen i Skåne län
Kerstin Hägg	Länsstyrelsen i Stockholms län
Leif Isberg	Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Johan Olsson	Länsstyrelsen i Skåne län
Lotta Reimers	Länsstyrelsen i Stockholms län

### 1.4 Deltagare i tolkningsseminarium

Kristina Westerdahl	MSB
Johanna Enberg	Faugert & Co Utvärdering AB
AnnaKarin Swenning	Faugert & Co Utvärdering AB
Emma Ärenman	Faugert & Co Utvärdering AB



---

## Bilaga 2. Förkortningar

FAK	Frivilliga Automobilkåren
FFK	Frivilliga Flygkåren
FFO	Frivillig försvarsorganisation
FOS	Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté
FRG	Frivillig resursgrupp (i en kommun)
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
RRG	Regional resursgrupp
RSA	Risk- och sårbarhetsanalys
SOGO	Samverkansområdet geografiskt områdesansvar
TiB	Tjänsteman i beredskap

Regeringens anslag 2:4 Krisberedskap finansierar satsningar som ska stärka samhällets samlade krisberedskap. Under 2014 har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utvärderat fyra projekt på temat förstärkningsresurser för att visa effekterna av anslag 2:4. Rapporten presenterar utvärderingarna och slutsatser från dem. MSB rekommenderar att andra aktörer bedömer om liknande projekt kan vara intressanta i deras arbete att stärka krisberedskapsförmågan.

Tidigare har MSB också utvärderat projekt finansierade ur anslaget på temat farliga ämnen: "Utvärdering 2013 av projekt finansierade ur anslag 2:4 Krisberedskap: fyra projekt på temat farliga ämnen", publikationsnummer MSB648 ([msb.se/RibData/Filer/pdf/27352.pdf](http://msb.se/RibData/Filer/pdf/27352.pdf))