



X-stream

Regional samverkansövning i Gävleborgs län

”Det forsen kommer med det tar strömmen”



X-stream

Regional samverkansövning i Gävleborgs län

”Det forsen kommer med det tar strömmen”

Länsstyrelsen Gävleborg

Författare: Nelli Kopola

Foto: Omslag, Mostphotos,
inlaga, Länsstyrelsen Gävleborg

Diariennr: 5837–2016

Rapportnr: 2018:20

ISSN: 0284–5954



Länsstyrelsen
Gävleborg

Förord

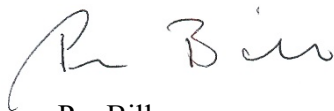
Samhällsstörningar föranmäler sig inte. Vi vet att något kommer att ske någon gång, men tills det sker kan vi inte testa vilken bemanning och kompetens vi har. Om inte vi övar regelbundet vill säga. Att öva sin organisation är ett givet sätt att på förväg försöka möta upp incidenter stora som små. Övning höjer kompetensen och för in den färskaste kunskapen i en organisation och den ger samtidigt olika resurser möjlighet att träna tillsammans. För det är i samverkan och samarbete som samhällsstörningar och kriser bäst kan lösas. Därför var det viktigt för oss att säkra den regionala samverkansövningen X-stream.

Trots regelbundna övningar hade det hunnit gå över åtta år sedan den förra stora samverkansövningen och det började kännas mycket angeläget. Samtidigt är det viktigt att förstå att det en stor sak att be om att skapa ett samarbete mellan 24 självständiga aktörer som samtliga har sina verksamheter att sköta. Samarbetet skulle dels pågå i över ett års tid och sedan utmynna i ett crescendo av samverkan under själva simuleringsövningen.

Genomförd övning visar på utmaningar och hinder, samtidigt som den gav kvitto på att det finns en god grund att stå på. Det bestämdes tidigt att skavanker skulle i dager. Hur skapas förändring om inte genom att se och värdera sina brister?

När då övning X-stream får sättas i relation till händelserna under sommaren 2018 kan vi känna en försiktig glädje över ett dylikt förhållningssätt. Att länet skulle drabbas av en brand, med en sådan utbredning och intensitet var oväntat. Här visades snart att övning ger färdighet och en ärlig ansats relativt till våra styrkor och brister är vägen fram. Många gånger under de gångna veckorna hördes frasen: vilken tur vi övade!

X-stream var som övning uppskruvad och gav goda förutsättningar att öva flera beståndsdelar av samhällsstörningar även av den större klassen. För det är vi glada och tacksamma idag som lyckades bemöta branden med en gemensam organisation som fungerade och den främsta av de skyddsvärda principerna intakta. Skyddet av människors liv fungerade. Vi uppmuntrar till fortsatta övningar!



Per Bill

Landshövding Gävleborgs län

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	6
Inledning	9
Syfte med rapport.....	9
Disposition.....	9
Källor och upphovsrätt	9
Uppstart och övningsorganisation	10
Övningsorganisation	11
Övnings syfte, mål och utvärderingsmetod.....	12
Övergripande syfte.....	12
Beskrivning av övningen	12
Deltagare på övningen	14
Utvärderingsmetod.....	14
Utvärdering	18
Kunskapsdagarna	18
De distribuerade seminarieveckorna.....	22
Förövning - Länsstyrelsens seminarieövning.....	23
Övertagande av räddningstjänst.....	25
6 december – simuleringsövning med motspel.....	26
Stabsgenomgång på länsstyrelsen	26
Evakuering.....	27
Mål 7 kommunikation.....	28
Regional samverkan	31
Självskattad måluppfyllelse	33
Analytiska teman.....	35
Ledningens engagemang	35
Roller och mandat	36
Lägesbild – en mall eller en metod?	40
Samverkanskonferenser och ISF	44
Kommunikation.....	46
WIS och dokumentation	47
Övertagande av räddningstjänst.....	48
Stabshygien.....	50
Att vilja varandras framgång.....	51
Slutsatser och framåt.....	52
Post script.....	54
Referenser och källor:	55
Utvärderingsinstrument	55

Sammanfattning

Som ett led i att öka länets samlade krishanteringsförmåga anordnade Länsstyrelsen Gävleborg 2016–17 en regional samverkansövning: X-stream. Simuleringsövningen med motspel genomfördes den 6 december 2017. Samverkan planerades och övades i över ett års tid. Scenariot handlade om höga flöden i Ljusnan med ett eventuellt dammhaveri. Risker av vattenmassor skulle innebära behov av evakuering till andra delar av länet, men också behov av räddningsfordon och materiel till de värst drabbade områdena. De södra kommunerna i länet skapade ett tilläggsscenario om elavbrott i Gästrikland för att öka sina möjligheter till att öva. Givet att det var över åtta år sedan den förra regionala samverkansövningen gav detta scenario med risk för dammhaveri, samt elavbrott, en möjlig påverkan på hela länet och förutsättningar för att öva samverkan utifrån ett brett spann av störningar.

Den här rapporten beskriver hela X-stream övningen i stort för att kunna ange en riktning för ett vidare arbete kring beredskap. Rapporten gör en analys av övningen på aktörsgemensam nivå. Arbetssättet blir att beskriva, analysera och kvalitativt värdera de förutsättningar för beredskap som Gävleborgs läns aktörer har tillsammans. En sådan kvalitativ värdering knyter givetvis mot det scenario som övningen valt men kan också peka på allmängiltiga förutsättningar i stort. Rapporten är uppdelad i avsnitt men börjar med övningens syfte och planeringsprocessen, därefter efterföljt av en genomgång av övningens olika delar med tillhörande analys. Slutligen kommer en temaorienterad analys över helheten. Den temaorienterade analysen repeterar vissa delmoment för att ytterligare fokusera på dem utifrån teman som handlar om bland annat kommunikation, stabsarbete och samarbete.

Övningens alla delar visade att upprepning är en av de viktigaste nycklarna till en god beredskap. En majoritet av de deltagande fastslog att övningen i sig var nyttig och nödvändig. Det framkom också att för många var övningen den viktigaste källan av information om samhällsstörningar och vilka aktörer som tillsammans arbetade för att lösa dessa. Frågor om mandat och funktionsbeskrivning var värdefulla likväl som att skapa en krisledningsorganisation på förväg och att öva med den. Utifrån sådan återkoppling kan man konstatera att länets beredskap nu är högre.

Framst i den tematiska återkopplingen framstår en klassiker, nämligen ledningens engagemang. Det framkom mycket tydligt att de organisationer som haft en tydlig och engagerad ledning kände att de fick mycket ut av övningen. Där ledningen framstod som svagare var även frustrationen större och frågorna fler. Detta i sin tur leder vidare till frågan om roller och mandat. Det framkom att trots att övningen planerats i över ett år hade inte alla kärnverksamheter skapat en rollfördelning före den aktuella övningsdagen. Man fördelade uppgifter på morgonen och förlorade därmed kanske både tid och fokus. Mandatsfrågan var också tydlig i frågan om hur långt en person vågar ikläda sig ett mandat den kanske bara har i samband med samhällsstörningar. Det kan t o m innebära att ”gå emot” en person som i normalfallet är hierarkiskt över en. Att ta på sig en funktion och därmed dess mandat är något som måste övas regelbundet för att den fulla beslutskraften ska finnas när den behövs.

Oklarheter kring tolkning av uppdrag och scenariotext innebar att några så kallade övnings tekniska otydligheter skedde under övningen. Det verkar i det närmaste omöjligt att

skapa en så vattentät organisation av 24 självständiga aktörer att dylikt inte skulle kunna ske men det innebär också att vissa aspekter inte går att utröna vad de står för. Text skedde olikheter i följdbeslut samt informerades allmänhet olika på grund av att ingångsvärden kring evakueringsfrågan varierade.

Det fanns även andra skiljelinjer såsom uppfattningen om hur en samverkanskonferens genomförs eller borde genomföras. Här hade man inför övningsdagen också delvis flaggat för att det skulle genomföras en sk ISF, en inriktnings- och samordningsfunktion. När denna sedan inte materialiserade sig kände sig flera deltagare frustrerade. De samverkanskonferenser som hölls blev dessutom manusstyrda vilket gjorde att de inte var särskilt problemlösande till sin karaktär. Kritiken mot konferenserna var både varierad och riklig.

Vad som dock framkom tydligast i övningen och i angreppssättet var att även om det från starten diskuterades tydligt att målet var att öva dem som arbetade i andra förvaltningar, dvs att öva personer som inte ingick i det som är kärnan av samhällsberedskap, var inte detta tydligt i själva angreppssättet.

Personer med kärnverksamhet inom miljöfrågor, social förvaltning, inre service eller tekniska förvaltningarna satt på utbildningar på samma villkor som de som arbetat med dessa frågor i många år, kanske t om årtionden. På så vis blev det uppenbart att när en lokal övningsledare inte tyckte att de fick till sig ny kunskap från övningen innefattade allt material i övningen den allra första kontakten till krisarbete för många andra. Att inte synliggöra detta faktum innebar i förlängningen att de som var nybörjare inte fick en miljö som var tillräckligt tillåtande för att ställa frågor. Det betydde att deras mycket längre väg till kunskap inte omhändertogs på det mest fruktbara sättet.

Att samtliga på detta sätt var både medvetna och omedvetna om att övningens deltagare var en del av det som i rapporten kallas för ”beredskapsskrået” och personer från andra kärnverksamheter betydde att viss kunskap inte tydligt förmedlades. Den så kallat ”tysta kunskapen” kunde inte tydliggöras på bästa sätt. Vad det dessutom betyder i förlängningen – i livet utanför en övning – är att krisberedskapens kärnpersonal blir i värsta fall negativa grindvakter. Denna kärnpersonal kan göras till positiva grindvakter genom att tydliggöra deras roll och unika ställning att ta emot nya personer in i området men det kräver medvetenhet och god kommunikation.

Dock innebär inte det ovan framlyfta att beredskapen var dålig. Det visade sig med all tydlighet under hela övningens gång att "beredskapsskrået" består av personer som har goda kontakter inbördes och goda kunskaper var och en för sig. De är därigenom ett starkt nät för den beredskap som breddas ut genom en införsel av personal från andra verksamheter. Att dessa andra, som inte är experter i samhällsstörningar, men är personer med kunskaper inom både förvaltning och sina egna specialiteter kommer in på detta sätt in i arbetet höjer beredskapen ytterligare. När de gör det med ett öppet skrå som tar emot som medveten och påhejande grindvakt kommer beredskapen att bibehållas och förstärkas. X-stream övningens paroll att "X-stream slutar när lärdomar och erfarenheter är omhändertagna i verksamheterna" innebär att detta är en pågående process.

Inledning

Som ett led i att öka länets samlade krishanteringsförmåga anordnade Länsstyrelsen Gävleborg en regional samverkansövning: *X-stream*. Simuleringsövningen med motspel genomfördes den 6 december 2017 men samverkan planerades och övades i över ett års tid från oktober 2016 till om december 2017. Det beslutade scenariot var höga flöden i Ljusnan med ett eventuellt dammhaveri. I och med att Lossenmagasinet rymmer 500 miljoner kubikmeter vatten skulle ett eventuellt haveri innebära, som värst, en nivåhöjning i delar av Ljusdal på 8 meter. Sådana vattenmassor skulle kunna innebära behov av evakuering till andra delar av länet, men också behov av räddningsfordon och materiel till de värst drabbade områdena. För att ytterligare förstärka möjligheterna för de södra kommunerna i länet att öva skapades ett tilläggsscenario om ett elavbrott i Gästrikland. Ett scenario med risk för dammhaveri, samt elavbrott, gav därför en möjlig påverkan på hela länet och förutsättningar för att öva regional samverkan utifrån ett brett spann av störningar.

Syfte med rapport

Syftet med denna rapport är att beskriva hela övningen X-stream och att ge en riktning på hur ett vidare arbete kan se ut. Rapporten är en genomgång och analys av övning X-stream på aktörsgemensam nivå. Det betyder att den söker att beskriva, analysera och kvalitativt värdera de förutsättningar för beredskap som Gävleborgs läns aktörer har tillsammans. En sådan kvalitativ värdering knyter givetvis mot det scenario som övningen valt men kan också peka på allmängiltiga förutsättningar i stort.

Disposition

Rapporten beskriver övningens syfte och planeringsprocessen, därefter följer en genomgång av övningens delar med tillhörande analys. Slutligen kommer en temaorienterad analys över helheten.

Källor och upphovsrätt

Till rapporten har använts av allt det material som övningsledaren använt till sina planeringskonferenser eller presentationer, intervjuer, utbildningsmaterial och utskick som sedan har lagts upp på länsstyrelsens server och på WIS. Som separata bilagor återfinns därutöver de verktyg som skapades för utvärderingen. Samtliga inkomna enkätsvar har organiserats fysiskt i pärmar och finns kvar att tillgå för vidare analys. Den stora merparten av presentationer och material i samband med hela X-stream kommer att bevaras på en länsstyrelseserver och finns att tillgå i den mån att de kan behövas för att verifiera till exempel en fotnot.

Uppstart och övningsorganisation

Redan i juni 2016 hade man ett första länsstyrelseinternt möte om en regional samverkansövning. De gemensamma övningsförberedelserna sparkades igång under hösten 2016 genom en inbjudan till 39 olika aktörer till ett startmöte.¹ Detta startmöte genomfördes på Orbaden Spa i Vallsta torsdagen den 27 oktober 2016 med 27 aktörer närvarande.

På mötet, under länsstyrelsens ordförandeskap, deltog bland annat kommunala representanter, elbolag, vattenföretag, Försvarmakten, Kommunalförbundet Södra Hälsingland (KFSH) och flera olika räddningstjänster. Dessa representerades av en blandning funktioner från



beredskapssamordnare till högre chefer. Frågor som ställdes till alla aktörer på mötet var vilka utbildnings- och utvecklingsbehov som fanns i deras organisation kring krisberedskap och vilka individuella kompetenser som man kunde behöva utveckla.

Det långa arbetet till en övning övergick sedan till ett ambitionsseminarium till vilket aktörerna hade bidragit med sina ambitionsdokument som sedan aggregerades till ett måldokument. Syftet var att alla tydligt specificerade vilken höjd de ville ta i samband med en större övning. Här lyfte man fram vilka funktioner man ville öva; vem som skulle vara lokal övningsledare (LÖL) och lokal utvärderare (LU). Man pekade också ut förslag på önskvärda scenarion eller delscenarion för att kunna öva det syfte man som aktör hade definierat åt sig. Under resans gång har sedan flera aktörer både ökat sina ambitioner och också varit tvungna att minska dem. Som ett exempel ger Gävle kommuns formulering en bra inblick i vad man önskade uppnå: ”Syftet med deltagandet i övningen är att öka den egna förmågan att hantera krissituationer oberoende av krisens art. I detta vill vi öka kunskapen om krisledning inom den egna organisationen. Vi vill säkerställa att beslutade processer och rutiner avseende organisation, teknik kring larmning, upprättande av krisledningsstab i krisledningsrummet fungerar samt säkerställa att upprätta och kommunicera en korrekt lägesbild. Vi vill även öva vår förmåga att kommunicera internt och externt genom att ge media, medborgare och medarbetare tillräcklig och korrekt information samt att öva samverkan med andra aktörer”²

Flera uttrycker en vilja att öva samverkan, att testa sin lednings kriskapacitet och att få arbeta med prioriteringar. Som ett svar på de tidigare ställda frågorna kring vilka kompetenser man vill utveckla pekar aktörerna ut att man inte bara vill öva krisledningsnämnden men också vill öva ledningen, de kommunala bolag som försörjer teknik, administration och intern service, informationsförvaltningen, samt andra berörda förvaltningar. Räddningstjänsterna vill dessutom pröva och öva sina inre befäl.

¹ Inbjudningsbrev till startmöte från landshövding Per Bill, 2016-08-22

² ”Anmällda deltagande aktörer till övning X-stream utgåva 4 (2017-02-20)

I denna planeringsprocess som varade hela perioden ända fram till övningsdagen kunde de deltagande aktörerna således värdera vad de ville öva och hur mycket. När scenariot väl var bestämt gav det en yttre ram för detta ”hur” och ”hur mycket” men givet att scenariot var så brett gav det därutöver många möjligheter att utveckla tänkbara konsekvenser för den egna kommunen eller aktören.

Med utgångspunkt för att det ingår i Länsstyrelsens samordningsansvar för krisberedskap att stödja övnings- och utbildningsverksamhet för myndigheter, företag, kommuner och andra organisationer som verkar inom krishanteringssystemet³ verkade även länsstyrelsen fram en ambition. Denna hade bland annat följande som syfte: ”Att höja krisberedskapsförmågan genom att utveckla länsstyrelsen roll dels som geografiskt områdesansvarig myndighet men även övertagande av räddningstjänst.”⁴

Övningsorganisation

Med liten marginal⁵ till oktobermötet 2016 rekryterades en övningsledare, Per-Åke Svensson, vilket gav en kontinuitet över hela projektet mycket tidigt. I övningsledningen som övningsansvarig fanns beredskapsdirektör Johanna Hedberg. Länsstyrelsen hade ekonomiskt ansvar för övningens gemensamma budget samt beslutade om förändringar i övningens omfattning. Den övriga övningsledningen bestod av övningsledaren, utvärderingsledaren (UL) och en projektstab.⁶ Projektledningen skulle ha ”direkt kontakt med lokala övningsledare, (LÖL), och lokala utvärderare, (LU), vid varje aktör som ska övas.” På länsstyrelsen fylldes rollerna av Lisa Waldenstedt som LÖL och Torleif Michel som LU. Projektstaben biträdde projektledningen och utgjordes av tjänstemän vid Länsstyrelsen i Gävleborg; Åke Lindahl, Nils-Gunnar Åkerström, Helena Eriksson och övningsrådgivare Sofie Ivarsson från MSB.⁷ Senare tillkom Nelli Kopola som utvärderingsledare och Jimmy Westin som systemutvärderare för WIS.

Därutöver tillkom i planeringen att nyttja en referensgrupp bestående av experter inom dammhaveri och elförsörjning, telekommunikationer, transporter, vattenförsörjning och räddningstjänst. I detta vände sig övningsledaren till bland annat Fortum, Svenska kraftnät och SMHI.

Styrgrupp för hela övningen var det Regionala rådet, som hölls kontinuerligt uppdaterade med information under planeringsprocessen. Det Regionala rådet för skydd mot olyckor och krisberedskap i länet har ett ansvar att inrikta och samordna den regionala övningsplaneringen i länet och ansvarar för att uppdatera den gemensamma övnings- och utbildningsplanen samt tillvarata erfarenheterna från utvärderingen⁸. Spelledare blev Stig Husin, Länsstyrelsen Uppsala.

³ Övningsbestämmelser, 2017-03-13, version 2, A.

⁴ Dnr 455-5837-16, Ambitionsdokument regional samverkansövning X-stream 2017.

⁵ Övningsledaren fick genomgå två utbildningar på Sandö under oktober mer eller mindre parallellt med uppstarten.

⁶ Rollen som utvärderingsledaren innehades i detta skede av en annan.

⁷ Enligt Övningsbestämmelserna för planeringsfasen.

⁸ Från ”Strategi för samverkan vid samhällsstörningar i Gävleborgs län”

Övningens syfte, mål och utvärderingsmetod

Övergripande syfte

Syftet för övning var att aktörerna skulle få en ökad förmåga att hantera krissituationer i samverkan. För att kunna rikta arbetet fokuserade man kring sju mål för övningen. De övande skulle bland annat ha kunskap om krisledning inom egen och annans organisation; säkerställt att rutiner och teknik kring larmning fungerar; förmåga att upprätta och kommunicera lägesbild; förmåga att kommunicera internt och externt; förmåga att ge media och kommuninnevånare tillräcklig och korrekt information.

I allt detta var två saker centrala: förmågan att arbeta i stab och förmågan att samverka med andra aktörer. Man skulle också klara av att bistå andra kommuner, samt skulle upprättade planer ha prövats i praxis. Övningen beskrevs genomgående som en lärande övning. Syftet var att allt som gjordes som förberedelse för övningen var en del av kompetenshöjningen. Det är också en anledning till att göra en detaljerad utvärdering för att fånga in nödvändiga utvecklingsområden för vidare åtgärd. Övningsledarens paroll i detta var: "X-stream slutar när lärdomar och erfarenheter är omhändertagna i verksamheterna". Övning X-stream är således inte bara den 6 december eller alla månader av förberedelse, den är också de insikter aktörerna får och åtgärder.

Beskrivning av övningen

X-stream inbegriper en simuleringsövning med motspel. Det innebär att aktörerna kommer överens om ett scenario genom vilket man får möjlighet att öva de aktörsgemensamma målen man gemensamt beslutar om. De som är "övande" ska omgärdas av ett motspel som kommer med nya inspel och "giv" i hanteringen av en samhällsstörning. Det skapas med andra ord en "övningsbubbla" där man spelar ut det bestämda scenariot och dess tänkta konsekvenser. Varje aktör måste skapa inspel till sina övanden för ju fler inspel av varierande karaktär desto bättre kan motspelet skruva upp takten eller sänka den, samt variera de utmaningar som de utsätter de övande för. Den här typen av övning är mycket vanlig och Länsstyrelsen fick stöd av MSB genom övningsmaterial, metoder och även deltagande stödperson (övningsrådgivare).

Mellan ambitionsdokument och fram till utkristalliseringen av mål och scenario genomfördes planeringskonferenserna: PK1 i januari och PK2 i maj. Till PK3 i augusti hade man också en första plan för utvärderingen skulle löpa parallellt. Sist genomfördes PK4 i november för att fånga upp sista minutens detaljfrågor kring scenario och genomförande. Till planeringskonferenserna kopplades skrivartugor under vilka inspel planerades och delvis skrevs. Syftet med alla planeringskonferenser i stort var att hitta en bra tillämpningsnivå för ambitionerna genom att diskutera ramarna för scenariot och de sju målen.

De aktörsgemensamma målen för X-stream blev följande:

Mål 1 - Aktörerna har kunskap om sin egen krisledningsorganisation.

Mål2 - Aktören har kunskap om egen och andra aktörers ansvar och roller.

Mål 3 - Aktören har förmåga att arbeta utifrån styrande dokument och med olika typer av teknik, inklusive larmning.

Mål 4 - Aktören har förmåga att ta emot och vid behov fördela resurser till andra aktörer.

Mål 5 - Aktören har förmåga att arbeta strukturerat i stab/motsvarande.

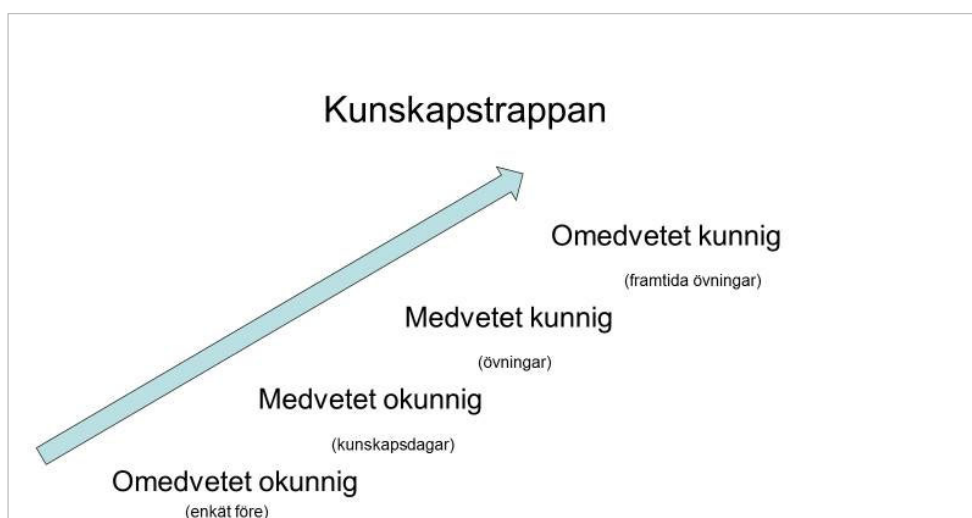
Mål 6 - Aktören har förmåga att skapa, analysera, använda och kommunicera (samlade) lägesbilder.

Mål 7 - Aktören har förmåga att kommunicera samordnat, snabbt, öppet och korrekt med medier och allmänhet genom befintliga kanaler.

I augusti 2017 genomfördes en utvärderingsutbildning för de lokala utvärderarna där utkast av utvärderingsdokumenten diskuterades. Därefter sjuöjades i oktober de kunskapsdagar som grundlade kunskaperna kring stabsarbete och samverkan, WIS och Rakel, lägesbild och inriktningsbeslut och evakuering. Dessa utbildningar hölls i Gävle och Bollnäs och utbildarna var framförallt sakkunniga från MSB och länsstyrelsens beredskapsfunktion.

I november genomfördes den distribuerade seminarieövningen där utvalda övande fick ytterligare ett tillfälle att fokusera på centrala frågeställningar såsom: evakuering, kunskap om den egna aktörens roller och mandat, samt andra samverkande aktörers mandat. Slutligen i december genomfördes själva övningsdagen.

Planen för övningsprocessen var med andra ord att ständigt ge de övande en chans att närma sig kunskapen och att utifrån sina aktörers behov och uppdrag få förbereda den kommande övningsdagen. Övningsledarens princip exemplifierades här med nedan illustration om de olika faserna av kunskap. Man kan säga att en person som startar från den nedersta delen går från att känna sig bekväm (och omedveten) till att bli mer obekväma med sin bristande kunskap (därför att det nu är en medveten brist) till att åter bli bekväm i takt med högre kunskaper.



Givet antalet aktörer och den därmed följande brokiga sakkunskapen kunde frågor och infallsvinklar på dessa tillfällen variera nog så mycket. Generellt brukar sägas att man ”inte ska kill the scenario” dvs att man trots olikheter (som är förväntade) och olika behov av en övning håller fast vid den yttre ram man gemensamt bestämt.

Deltagare på övningen

I övningen deltog samtliga länets kommuner, Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Sandviken och Söderhamn. I Bollnäs deltog även det tekniska kontoret som egen aktör. Därutöver deltog Vattenregleringsföretagen, Fortum, Helsingfors Vatten, Polisen, Gästrike Räddningstjänst och KFSH samt Försvarsmakten. Ursprungligen var det planerat att Region Gävleborg skulle delta men de drog sig ur under förberedelserna då kärnverksamhetens krav gjorde medverkan omöjlig. Härjedalens kommun tog samma beslut vilket gjorde att Länsstyrelsen Jämtlands medverkan blev mer begränsad. Istället deltog

frivilliga försvarsorganisationer genom MTE (Bilkåren och FAK). Alla deltagande aktörer valde heller inte att delta på samma sätt. Vissa aktörer valde t ex att inte skapa inspel för egen del utan deltog lite ”på sidan av”. T ex valde både Polisen och Försvarsmakten att inte skapa inspel. Någon, som t ex Fortum, valde att köpa in en egen utvärderingsorganisation i form av externa konsulter och deltog därför enbart begränsat i denna utvärdering.

Utvärderingsmetod

En utvärdering om en förvaltnings agerande är nästintill omöjligt att värdera enbart kvantitativt. En förvaltning eller en organisation består av människor som utför uppgifter och uppdrag med stöd av rutiner, regler, lagar och policys. En värdering baserad på siffror ska vara baserad på någon form av objektiva fakta och oftast är det som går att analysera och se i en organisation till största del subjektivt. Man kan räkna på antalet policydokument men det är först när man analyserar det kvalitativa innehållet i dessa och hur de nyttjas som man får fram en analys av värde. Är fem dåliga policys bättre än fyra bra?

Dock har man inom många år inom förvaltningar diskuterat och mätt saker genom indikatorer. Vad är en indikator? En indikator kan sägas vara en enhet (t ex ett mått) som demonstrerar ett delutfall mot ett mål. Den behöver inte vara mätbar utan kan även uttryckas som en fråga som besvaras med en bedömning eller analys.⁹

De frågor som en utvärdering om X-stream behöver ställa är: hur förlöpte dagen? Var kronologin den förväntade? Om inte, varför? Säger detta i sin tur något om beredskapen? Vilka hållpunkter fanns under dagen? Vad betyder dessa? Deltog alla som skulle och hur agerade de olika aktörerna mot varandra?

Därutöver behöver man förstå om deltagarna hade en krisledningsorganisation? Var den nybeslutad? Hade man övat rollerna innan? Hur fördelades uppgifter? Var mandaten klara för de som hade nya roller i en krisfunktion? Hur fungerade olika organisatoriska roller – till exempel vilka signaler gav ledningen?

⁹ Den förändring som nu sker inom förvaltningsstyrning mot tillitsstyrning har som ett av sina mål att rensa bland indikatorerna. Att styra och följa upp ett förvaltningsutfall kan inte bara göras med kvantitativa indikatorer.

Denna utvärdering är baserad på kvalitativa instrument i första hand. Det innebär självskattningar och observationer, intervjuer och analyser av material som lagts ut under övningen på övningswebben.¹⁰ Det främsta sättet att samla in självskattningar, bedömningar, observationer och analyser är genom att samla frågorna i enkät. I likhet med många andra utvärderingar om beredskapsverksamhet har denna delat upp spelfunktionerna och de övande i sina roller och baserat frågebatteriet efter det.

För att få svar på denna typ av frågor nyttjades de lokala utvärderarnas sakkunskap om sin aktör. De fick ett utvärderingsprotokoll med fler än 50 frågor eller punkter att svara på.¹¹

Det var viktigt att samtliga svarade på frågor som handlade om vilka förkunskaper man kände att man hade och om man upplevde att X-stream var en realistisk övning. En bedömning av måluppfyllelsen av de sju målen hämtades in dels av samtliga men även separat av de lokala utvärderarna. Detta för att se bedömningen från olika funktioners synvinkel.

Här är det nödvändigt att lyfta fram enkätformen något. Enkätformen är en tämligen statisk form av kunskapsinhämtning med få möjligheter att korrigera eller få något förtydligat. Hur man ställer frågorna och vilka svarsalternativ man erbjuder påverkar svaren mycket. Det är ett känt faktum att man i de nordiska länderna och kanske framförallt i Sverige är mån om att hitta ”mitten”-alternativet, m a o att vara lite ”lagom”. Därför är det viktigt att inte tillåta sådana sifferserier, säg t ex 1 till 5 där alla kan välja 3 som svar. Man vill gärna tvinga respondenterna att svara antingen eller. Av den anledningen gavs det på måluppfyllelse-frågorna bara alternativen ja eller nej. Vad som sedan försvårar att räkna ihop svaren är att flera respondenter själva ritat in en ruta ”kanske”, ”vet inte” eller något liknande. Det innebär att det blir svårt att använda de där svaren då alla inte hade en möjlighet att välja ett tredje alternativ. Av den anledningen anges inte heller de svaren här, utan rapporten väljer bara att ange procentsatsen på andelen ja- svar.

Utvärderingen av X-stream handlar därmed inte om enskilda personers kunskap. Den är inte fokuserad på att betygsätta eller värdera enskilda utan att försöka bedöma organisationers och förvaltningars funktionella förmåga att utföra de uppdrag som ingår i deras kärnverksamhet. Att ha en god beredskap innebär att kunna skydda den funktionalitet man har att ansvara för inom sitt mandat och det är det skyddet som ska identifieras och diskuteras. Denna rapport kommer därför inte heller att diskutera enskilda aktörer utan håller sig till de aktörsgemensamma resultaten.¹² Dock kommer några särskilda aktiviteter som länsstyrelsen genomfört att redovisas samt andra länsstyrelseinterna sammanhang.

¹⁰ Kriswebben, XBook (XBook som är övningens version av FaceBook) och varje aktörs hemsidor.

¹¹ Bilaga till denna rapport: Utvärderingsprotokoll för lokala utvärderare

¹² Aktörerna har enligt MSBs metodik möjlighet att göra en egen aktörsspecifik analys/rapport, vilket de bestämmer över själva. Några aktörer har valt att både göra rapporter och skicka in dem för påseende och andra har hanterat sina egna resultat på något annat sätt, t ex genom ett gemensamt möte efter övningen.

Länsstyrelsen med sin roll att ”verka för samordning” står som en *primus inter pares* – den främsta av de jämställda – varför det är av värde i vissa sammanhang i det aktörsgemensamma perspektivet att även belysa länsstyrelseinterna aspekter.

Datainsamlingen har bestått av följande enkät:

- Utvärderingsprotokoll med målbedömningar från lokala utvärderare. Protokollet innehåller ca 50 frågor.
- Enkät till samtliga deltagare som ställde frågor kring förberedelsegrad, kunskapsinhämtning och måluppfyllelse.
- Enkät för deltagare i planeringsprocessen.
- En sk minienkät i samband med distribuerad övning vecka 45
- En sk minienkät i samband med distribuerad övning vecka 46
- En sk minienkät i samband med distribuerad övning vecka 47
- En sk minienkät i samband med larmövning vecka 48
- Observationsprotokoll till deltagare om WIS.
- Enkät till motspelet.¹³

Därutöver infördes av övningsledaren självskattningar i samband med flera av utbildningarna. Dessa självskattningar innebar att deltagare på en utbildning fick fylla i – moment för moment – var i en skala de tyckte att de befann sig kunskapsmässigt. Var deras kunskaper om att arbeta i en stab: obefintliga, svaga, goda, mycket bra? Efter utbildningen fyllde man återigen i dessa moment. Dock är en enkät som deltagaren själv fyller i subjektiv på så många olika sätt att de

bara ger en indikation på om deltagaren upplevde att den lärde sig mer. Personer kan ha olika mycket självförtroende som påverkar deras upplevelse av de egna kunskaperna. De kan känna att de lärde sig mycket men också fått insikten om hur mycket mer de behöver lära sig och därför markera sina insatser lågt. Det går givetvis att presentera dessa enkäter kvantitativt men man måste komma ihåg att siffrorna inte står för en sanning utan en personlig bedömning som måste sättas i ett sammanhang.

På samma sätt blir många andra kvantifierbara moment i en simuleringsövning med motspel rent subjektiva och de sammanställningar som görs måste kontextualiseras för att verkligen betyda något. Det innebär att den här typen av utvärdering inte landar i ett ”betyg” av något slag. De nödvändiga stringenta kriterierna finns helt enkelt inte. Man kan mäta hur snabbt till exempel någon genomför en samverkanskonferens. Genomför man inom utsatt tid ger det en indikation på framgång men man måste fortfarande analysera förloppet för att förstå om konferensen uppfyllde målet. Man kan till exempel hasta sig fram till en konferens som inte har förutsättningar att utföra uppdraget men till synes ha hållit tiderna. Bedömningar i denna rapport görs genom att väga för och emot. Det blir en indikation om ett problemområde eller en brist som sedan får genomlysas ytterligare i ett åtgärdsarbete.

¹³ Alla bilagor, t ex motspelet och planeringsprocessen, ingår inte i denna rapport.

Utöver ovan nämnda verktyg för datainsamling finns dokumentation från övningen i form av dagböcker och loggar från övande aktörer från motspelet; material publicerat på övningswebben och i WIS; Radiosändning från P4 Gävleborg samt intervjuer och samtal efter övningen. Hit hör också utvärderingskonferensen i februari 2018. Slutligen har utvärderingsledaren deltagit som observatör på merparten av alla utbildningar och därmed kunnat på plats anteckna observationer både om utbildningens kvalitet som hur mottagningen av deltagarna varit. Av intresse i en sådan observation är vilka frågor som deltagarna ställer, men även vad de säger i pauserna. Har man rätt kunskaper för att ta till sig denna nya kunskap, eller omvänt: har utbildarna en förmåga att finna sina mottagare och förstå deras utgångsperspektiv?

Rapporten har även utvecklats genom ett remissförfarande bland samtliga aktörer.¹⁴

¹⁴ Då bara en del av svaren inkommit till det första remissdatumet förlängdes datumet en månad under sommaren.

Utvärdering

Här följer en genomgång och beskrivning av de olika delmomenten som ingår i hela X-stream processen med start från utbildningar fram till och med övningsdagen.

Presentationen inbegriper en analys över hur momenten kan värderas och förstås.

Huvudfrågan är om syftet om en regional samverkansövning med beredskapshöjande ansats har genomförts eller inte. När samtliga delar av övningens förberedelser och övningsdagen gått igenom följer ytterligare ett avsnitt – ”Analytiska teman” - som sammanför de olika analytiska spåren och söker att fördjupa dem.

Kunskapsdagarna

Som ovan beskrivits bestod en stor del av övningen av de kunskapsdagar som genomfördes under hösten 2017. Avseende det övergripande syftet för X-stream att höja beredskapen i länet var metoden med att aktivt föra ut kunskap en viktig del av hela övningen. Under våren och försommaren 2017 fick länsstyrelsens personal ett antal utbildningar. Under september och oktober var det samtliga deltagare inom övningen.¹⁵ Under oktober nåddes en absolut topp av aktiviteter då 11 utbildningsaktiviteter genomfördes, samt hade man totalt nått ca 40-talet aktiviteter sedan starten av hela övningsprocessen.



Kommunikatörerna fick den 4 oktober i Bollnäs en heldagsutbildning av MSB om både *Gemensamma grunder* och vad kriskommunikation är. Utbildningen bestod av 8 moment: fem moment som kopplade till passet om *Gemensamma grunder i samverkan och ledning*¹⁶ och ytterligare tre moment (WIS, Övningswebben, övning X-stream i stort).

Av de 31 som deltog i utbildningen har 80 % ritat in ett antal av sina före- och efterskattningar i samma ruta. En tolkning är att deltagarna inte upplevde någon förbättring i sina kunskaper på de delarna. Å andra sidan kan formen av självskattning innebära olika saker. Dock förstärks en mer negativ analys av att 9 personer av dessa 25 hade satt så många som 5–8 moment i samma ruta. Givet att 8 moment är alla moment av utbildningen (fem eller mer är mer än hälften av momenten) kan man hårdra resultatet med att dessa 9 personer upplevt sin utveckling av utbildningen som obefintlig. Med andra ord en tredjedel av kursens deltagare. Sammanräknar man istället samtliga moment med samma före och efterskattning visar det sig att närmare 40% av utbildningens innehåll av olika anledningar inte varit möjligt för de deltagande att ta till sig.

I kommentarerna återfinns också positiva kommentarer såväl till MSBs material som föreläsare men alldeles för många (i linje med ovan resultat) efterlyser konkreta exempel, tydligare presentationer av *Gemensamma grunder*, bättre förståelse för vad detta har med

¹⁵ Ett utbildningstillfälle hölls även för den icke-övande inom länsstyrelsens krisledningsorganisation.

¹⁶ MSB; *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2017.

kommunikatörers yrkesroll att göra osv. Man är trots allt nöjd med att få träffas och dryfta frågorna så resultatet ger inte intryck av likgiltighet. Det finns ett intresse att lära sig men man är osäker på den teoretiska eller abstrakta kunskapen. Man kan även läsa en viss osäkerhet inför övningsdagen från kommentarerna och några efterlyser mer information om X-stream.

Länsstyrelseanställda fick flera utbildningar, bland annat i stabsmetodik den 8 juni 2017.¹⁷ Överlag uppvisas en förbättring hos deltagarna genom den självskattning de ombeds göra både före och efter utbildningen. En generell förstärkning av upplevd kunskap i alla efterfrågade delmoment uppvisas. Utbildningens moment är: krisberedskapssystemet, länsstyrelsens roll och ansvar, stabens uppgifter, samt de två praktiska delmomenten, delta i stabsorientering och producera lägesbilder. 18 personer deltog i utbildningen och skattningen gjordes i samband med utbildningen.

Vad som är synnerligen intressant avseende resultaten är att på frågan om länsstyrelsens roll och ansvar visas störst spridning före utbildning. Här finns 5 procent som anger högsta och lägsta värden, m a o har mycket goda kunskaper eller har noll kunskaper. Övriga respondenter har lagt sig på goda kunskaper (22%), grundläggande kunskaper (28%) och bristande kunskaper (39%). Ser man till de som rankar sig lägst menar 8 personer av 18 att deras kunskaper antingen är bristande eller obefintliga. Givet ett sådant lågt utgångsläge är det glädjande att alla svar uppvisar förbättring. Mycket god (28%), goda (44%) och grundläggande kunskaper (33%). Många har skattat sin utveckling med ett hopp över två rutor (= steg).

Momentet om krisberedskapssystemet och stabens uppgifter visar en stabil förbättring i deltagarnas upplevelse. Däremot visar de mer praktiska momenten en större osäkerhet i förkunskaper. För momentet att delta i stabsuppgifter ansåg 83 procent före övningen att de inte hade kunskaper för området. Samma mönster var tydligt för momentet att producera lägesbilder där 72 procent ansåg sig sakna kunskaper före övningen. Efter övningen hade en majoritet av deltagarna landat i att skatta sina kunskaper som grundläggande, dvs 72 procent. Avseende lägesbilderna ansåg än fler, dvs 77% att de nu hade grundläggande kunskaper. Ca 4-5 personer av 18 deltagande ansåg att deras kunskaper nu var goda avseende båda delmomenten. Överlag kan dock sägas att de praktiska momenten visar en något svagare utveckling, vilket ytterligare pekar på att kunskap behöver tillämpas på något sätt för att kännas trygg.

Översiktligt kan sägas att majoriteten har skattat en utveckling av sina kunskaper. Det ska dock komma ihåg att dessa uppgifter är alla självupplevda skattningar som gjorts före och efter i samband med utbildningstillfället. Eftersom skattningarna gjorts så nära i tid i

¹⁷ Det fanns flera utbildningar för länsstyrelseanställda: expeditionstjänst, WIS, insatsanalys och stabsmetodik samt allmän kunskap om Gemensamma grunder. Alla redovisas inte i detalj i denna rapport.

anslutning till utbildningen är det möjligt att personerna skattat sina nya kunskaper mycket positivt då de ännu varit i gott minne så att säga. Det är möjligt att skattningarna på förbättring hade varit något svagare om enkäten hade gått ut någon dag eller t om en vecka efter utbildningen. Man kan också tänka sig att de praktiska momentens mer sobra skattning kanske är kopplad till vetskapen om att det är detta man kommer att ”testas” i under den stora krisövningen.

Jämfört med utbildningen i kriskommunikation har enbart två-tre personer uppgivit på flera rutor att deras kunskaper före och efter ligger i samma ruta. Vad detta står för är oklart. Det kan vara att man har större krav på sin egen utveckling - inte har väl jag än blivit duktigare? Det kan förstås också betyda att man inte ansåg sig få något nytt av det eller de momenten. Det moment som haft flest stillastående resultat är ”att producera lägesbilder” vilket skulle kunna antyda att momentet uppfattades som svårt. Att resultatet är svagare här ger också en viss föraning om resultatet i själva övningen.

Merparten av de utbildningar som hållits har ändock visat att deltagarna känner sig stärkta i sina kunskaper. Samtidigt är detta ingen enkel sak för de flesta att konstatera. Många kommentarer i enkäten pekar på behovet av konkreta exempel: där exempel saknas efterlyser man dem. MSBs bok *Gemensamma grunder i samverkan och ledning* har varit grundmaterialet i flertalet utbildningar eftersom det är ur dessa principer man tar sitt avstamp i samhällsberedskap. Boken är enkelt skriven och listar de gällande målen, principerna och kriterierna. Deltagarna till utbildningarna får veta att det skyddsvärda i samhället är:

Människors liv och hälsa. Fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt av en händelse. Omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Människor i andra länder som inte är svenska medborgare eller som inte har Sverige som hemvist omfattas i vissa fall.

Samhällets funktionalitet. Funktionalitet och kontinuitet i det som direkt eller indirekt starkt påverkar samhällsviktig verksamhet och därmed får konsekvenser för människor, företag och andra organisationer.

Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.

Miljö och ekonomiska värden. Miljön i form av mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom. Ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.

Nationell suveränitet. Kontroll över nationens territorium och över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter. Nationell suveränitet kan ses som en förutsättning för att kunna värna övriga värden¹⁸

Vad som dock ter sig saknas på utbildningarna är konkretisering av vad detta kan innebära. Som offentligt anställd är en person med största sannolikhet vältränad i att tänka på ”medborgarens” väl och ve men vad betyder dessa ting i perspektivet samhällsberedskap?

¹⁸ *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, rev. febr 2017.

En person som arbetar inom utbildningsförvaltning eller inom social- och omsorgsförvaltningen kan mycket väl ha flera av de ovannämnda punkterna som sina principer men då förenade med det lagrum de arbetar efter, t ex Socialtjänstlagen eller Skollagen.

På utbildningarna kopplades punkterna till dammhaveri men inte systematiskt. Man påpekade att det är i första hand människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet och i viss mån miljö som skulle påverkas i ett skarpt läge med risk för dammhaveri eller ett faktiskt dammhaveri. De kortsiktiga skyddsvärdena är givetvis människor och infrastruktur men miljö är säkerligen en i ökande grad viktigt värde att omhänderta i den långsiktiga lägesbilden. Utbildningarna var något för abstrakta och för grunda för att grundprinciperna skulle kunna omförvandlas till tillämpbara kriterier inför t ex skapandet av en lägesbild. Man hade t ex kunnat konkretisera de gemensamma grunderna ytterligare i samband med en utbildning genom att ställa den mot alla principer. T ex när kan nationell suveränitet påverkas av ett dammhaveri? Om dammen ligger på andra sidan rikets gräns men konsekvensen av vattenmassorna ligger i riket aktiveras även denna princip då?

Om man blickar tillbaka till kommunikatörsutbildningen blir det begripligt att förstå en kommunikatörs förvirring när de säger: ”varför ska vi vara med på ledningsmöten om sandsäckarnas placering, vad har vi med det att göra?”¹⁹ Här skulle svaret vara att kommunikatörsrollen går via dessa principer och ledningsbesluten om dem till information som ska ut till de människor som ska skyddas och vars hälsa och liv ska värnas. Det är en process där samhällets principer värnas och ska kommuniceras i ett sammanhängande led.

Presentationen om vad kriskommunikation är ställde vissa konkreta frågor: Hur får man folk att utrymma en byggnad utan kommunikation/Hur evakuerar man en stad/Hur får man människor att gå in i husen pga gasattack/Hur får man människor att larma? Dessa frågor är raka men behöver knytas tillbaka till de grundläggande principerna som exempel. Denna konkretisering uteblev dock i stort på kommunikatörsutbildningen och i den meningen kan man säga att utbildningen blev en presentation av separata informationsdelar som mottagarna inte helt själva kan förena till en helhet.

De utbildningar som haft övningar får beröm. T ex blev utbildningen om evakuering som gjordes i testmiljö uppskattad. Samma intryck skapas hos utvärderingsledaren av de kommentarer som fälls av deltagare under andra utbildningar: man vill få öva i miniformat och man har svårt att ta till sig teoretisk kunskap om området krisberedskap då så många känner sig orutinerade på området. En stor del av denna oro handlar också om själva övningsdagen – det är svårt att få deltagare att inte känna att den är ett test trots att övningsledaren vid upprepade tillfällen lyfter fram den lärande aspekten av hela övningsprocessen.

Avseende de övningsförberedande utbildningarna poängterar Per-Åke Svensson, ÖL, att det var ett nytt grepp att man filmade utbildningarna. Alla behövde därmed inte resa till utbildningarna för att ta del av dem vilket gav fler chansen att delta. Utbildningarna låg sedan ute för att ge alla som kände sig berörda en chans att få ta del av kunskapen.²⁰ Detta kräver givetvis ett engagemang och de som inte deltog i utbildning eller såg den inspelade efteråt kanske inte har förstått värdet av en regional samverkansövning.

¹⁹ UL observation i samband med utbildningen.

²⁰ Intervju med ÖL, Per-Åke Svensson, 20180410.

De distribuerade seminarieveckorna

Som del i övningsförberedelserna skapades den distribuerade seminarieövningen. Under dessa skickades från övningsledningen ut ett antal frågor på särskilda målteman. De mål som skulle särskilt övas på detta sätt var mål 1 (kunskap om egen organisation), mål 2 (kunskap om andras), mål 6 (förmåga att skapa lägesbilder) och mål 3 (larmning) i den ordningen. Aktörerna fick välja ut hur många av de övande hos dem som skulle svara på övningsfrågorna. De flesta valde att öva bara några nyckelpersoner. Varje vecka fick aktörerna en momentbeskrivning med tidsangivelser för samverkanskonferenser, hur mycket tid man hade för uppgiften, kartbilder och scenariobeskrivning med tillhörande frågor. Genom den här typen av seminarieövning trummade man ytterligare in delar av scenariofakta (hur kan krisinformation se ut, vilka informationsbeståndsdelar är viktiga), förståelse för ett krisförlopp och det väckte en diskussion om nödvändiga medarbetare och funktioner för att klara olika situationer.²¹

Samtidigt behövde utvärderingen få ett ”utslag” på allmän kunskapsnivå före övningen, varför frågor på samma tema (dock enklare och kortare enkät) skapades för samtliga övande hos aktörerna. Detta var ett sätt att förstärka förberedelserna och i någon mening gradera svårighetsgrad.²²

Om man anlägger ett individperspektiv på övningsförberedelserna kan man sammanfatta att varje individ som svarat på någon enkät fått sig en fingervisning om sina styrkor och svagheter. Det syns tämligen enkelt i svaren om man inte kunnat svaret. På det sättet kunde man ha anmodat aktörerna att påminna sina övande om att söka svar på de frågor som de kände sig osäkra på. Hur långt de lokala utvärderarna kände att de hade mandat att uppmana är oklart.

Generellt var kunskapsnivån om de egna aktörernas krisledningsorganisation och rutiner till synes hög. Vid det här laget i övningsförberedelserna visste alla vad WIS och Rakel är. De flesta kunde också resonera om skillnaden mellan en lägesbild och en samlad lägesbild även om det är tydligt att det saknas specifik kunskap om vad det geografiska områdesansvaret faktiskt innebär eller vem en samlad lägesbild ska skickas till eller vem som ska använda den. Svaren är i rätt riktning men något detaljlösa. Detta i sig är en fingervisning för aktörerna om att det fortfarande saknas specifik kunskap. Vidare kan sägas att kunskapen om länsstyrelsens ansvar var svagare.

Larmningen är ett område som allmänt tedde sig svagt. ”Har du en klar bild över hur och i vilken ordning larmet går?” fick alla svarsalternativ: ”ja”, ”nej” och ditritade egna ”vet ej” rutor. Vad man skulle göra om Rakel inte fungerar var oklart. Sammantaget är detta därför en klar signal till de enskilda aktörerna att ta tag i frågan om larmning i hela sin organisation för att skapa större säkerhet och trygghet kring den.

²¹ Momentbeskrivning för vecka 46, 2017-11-13; Momentbeskrivning för vecka 47, 2017-11-20, dnr 455-5837-16.

²² Dock visar utfallet att trots flera diskussioner om genomförandet och metod har inte denna del nyttjats fullt ut. Med anledning av att svaren som inkommit är så ojämna avseende hur många som svarat och hur man svarat kan enbart en mycket översiktlig analys göras av materialet. Att försöka räkna på dessa svar skulle kunna ge mycket missvisande svar.

På frågan om man hade velat förbereda sig ytterligare inför övningen svarar ungefärligen hälften ja och hälften nej. Man pekar på bland annat mer WIS kunskaper, roll- och organisationskunskap (mandat) och mer information om samordning (vem som gör vad). Man efterlyste också specifik förvaltningsinformation: hur kan byggförvaltningen förbereda sig? Vilka frågor kan tänkas komma? Sist frågades om man i det fall att en skarp händelse skedde före övningen skulle vara redo. Här svarar glädjande nog många att de känner sig redo och exempel ges på vad som skulle vara åtgärder. Det finns även de som svarar nej vilket är att förvänta. Man kan t om påstå att båda svaren är positiva då den ena kan tyda på att man känner att man fått till sig kunskap och den andra att man förstår att man behöver mer. Utan att kunna härleda svaren till enskilda respondenter går det inte att analysera djupare. Generellt kan också sägas att kunskaperna var tämligen ojämna.

Frågan om samverkanskonferenserna var i ett utvärderingsperspektiv tyvärr onödigt ledande: ”varför kräver effektiva samverkanskonferenser ett tydligt syfte?” och ledde också till många svar om att det var nödvändigt för ”effektiviteten.” ”I kris finns inte utrymme för otydlighet”; ”då vet alla berörda vad som förväntas”; ”för att få reda på vad som ska göras” osv. Sammanfattningsvis kan man också ifrågasätta den metod som valdes att utvärdera en allmän kunskapsnivå inför övningsdagen. Effekten blev troligen kaka på kaka för deltagarna och blotta mängden övningsfrågor från ÖL och utvärderingsfrågebatterier från UL blev delvis förvirrande. Vad gäller pedagogiken kan man därför konstatera att *upprepnig är kunskapens moder* – men det hade förstås varit en bättre kunskap som inte samtidigt skapade förvirring och oro.

Förövning - Länsstyrelsens seminarieövning

Länsstyrelsen skapade en förövning av X-stream i oktober 2017 med de myndighetsinterna övande på plats och ett motspel skapat av personal inom beredskapsfunktionen. Syftet var att låta den nya krisorganisationens medlemmar få prova sina roller i en övning som i ett scenario motsvarade den kommande simuleringsövningsdagen den 6 december. Dagen påbörjades med en stabsgenomgång som instruerade de närvarande om länsstyrelsens roll och aviserade om de samverkanskonferenser som skulle till och att lägesbilder skulle anmodas av de nödvändiga parterna.

Övningen syftade till att väcka samtliga frågor kring samverkanskonferensmetodik och frågan om övertagande av räddningstjänst. Denna fråga blev också uppskriven på en tavla med ett frågetecken men följdes inte nämnvärt upp senare. Sammantaget ansågs att dagen varit ett bra sätt att träna rollerna och man kände sig på det stora hela tämligen nöjd över

resultatet. Samtidigt framfördes att länsstyrelsens organisation med uppdelning av L2,3 och 5 inte fungerade fullt så smidigt som planerats då det visade sig svårt att dra gränserna för kortsiktiga konsekvenser och långsiktiga sådana. De tre gruppernas arbetsområden tenderade att i någon mån bli ihopblandade och man satt också och väntade in varandra.

Länsstyrelsens krisledningsplan beskriver funktionerna för L2 och L3 på följande sätt:

” **L2 Informationsinhämtning och analys**

Funktionen inhämtar, bearbetar och analyserar fakta i syfte att stödja **L3 Lägesbild och samverkan**. Informationsinhämtning och analys av händelseutvecklingen sker utifrån frågeställningen vilka risker för människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, egendom och miljö som händelsen innebär. Funktionen ska också redovisa alternativa händelseutvecklingar samt på begäran ta fram kartor och andra presentationer till övriga funktioner i staben.

L3 Lägesbild och samverkan

Funktionen ska ta fram, sammanställa och presentera en samlad regional lägesbild i samverkan med berörda aktörer. Underlaget till lägesbilden hämtas in från i första hand funktionen **L2 Informationsinhämtning och analys** men även från andra funktioner i krisledningsorganisationen och samverkande aktörer. Samverkan med **L7 Information** krävs avseende samordnande kommunikationsinsatser. Med utgångspunkt från lägesbilden ska funktionen ta fram förslag till åtgärder och beslut med beaktande av kommunikationsinsatser. Funktionen L3 ansvarar för att arrangera samverkansmöten och för att förmedla lägesbild och information om Länsstyrelsens åtgärder till berörda aktörer. L3 har huvudansvaret att publicera information i den delade händelsen i WIS. Funktionen för anteckningar vid möten med ledningsgruppen, vid stabsorienteringar och samverkansmöten och ska vara förberedda att ta emot samverkansgrupp/samverkanspersonal från andra aktörer.”²³

Vad som visade sig inträffa i praktiken var att två grupper satt och ”hämtade in” samma fakta. Samtidigt gjorde de det var och en för sig vilket innebar att man delade upp sina totala krafter och försämrade deras förutsättningar att samsas om samma fakta. Sitter man inte tillsammans finns risken att man kommer till olika slutsatser. Till detta tillkommer att det i krisledningsplanen finns inbyggt en möjlighet att planera för det långsiktiga perspektivet mycket tidigt i ett skede. L5 beskrivs på följande sätt:

” **L5 Planering på lång sikt**

Funktionen ska förutse, bedöma och analysera möjliga händelseutvecklingar på lång sikt (en vecka till flera år beroende på händelsen). Funktionen ska även analysera alternativa handlingsmöjligheter och ta fram underlag för åtgärder. Samverkan med **L7 Information** krävs för att beakta kommunikationsperspektivet. Funktionen ska samverka med andra organisationer och experter inom ramen för uppgiften samt hantera juridiska frågeställningar.”²⁴

²³ Länsstyrelsen Gävleborg; Krisledningsplan - Geografiskt områdesansvar, Räddningstjänst, Epizooti, Höjd Beredskap.

²⁴ Länsstyrelsen Gävleborg; Krisledningsplan - Geografiskt områdesansvar, Räddningstjänst, Epizooti, Höjd Beredskap.

Dock blir återigen resultatet att man på olika håll har personer som gör samma uppgifter och kan som värst komma till olika slutsatser men även rangordna samma ingångsvärden olika.

Man hade också till förövningen planerat med två stabschefer, vilket visade sig vara nödvändigt då en person inte har möjlighet att svara mot alla förfrågningar samt skriva upp stabsfördelning och hålla krisstabens dokumentation uppdaterad. Dokumentation var generellt det som riskerade att bli ofullständigt. Text som påbörjats på vissa tavlor fortsattes inte med, text som behövde komma med i protokoll gjorde inte det osv. Samtidigt var den gemensamma synen som uttrycktes på övningens efteranalys att det varit både roligt och lärorikt.

Övertagande av räddningstjänst

Efter förövningen genomfördes i oktober en större seminarieövning om frågan om övertagande av räddningstjänst. Dagen påbörjades med att beredskapsdirektör för länsstyrelsen Västmanland beskrev hur brandförloppet hade utspelat sig under 2014. Denna övning var riktad mot samtliga övande i krisledningsorganisationen och var åter i första hand länsstyrelseorienterad men inbegrep presumtiva räddningsledare samt länsstyrelsen Jämtlands beredskapsdirektör samt Jämtlands lokala utvärderare mot X-stream. Under en heldagsövning testade man regler för övertagande av räddningstjänst. Grupparbeten kring sammansättning och mandat för inriktnings- och samordningsfunktionen, ISF genomfördes. Denna genomgång hade en mycket bred närvaro avseende länsledning, funktioner, samverkanspartners, ordinarie räddningsledare och polisen. Det gav möjlighet till att djuploda frågorna om övertagande och beslutsmandat i länet (alternativt regionen) som väckts i de frågor som Länsstyrelsen Gävleborg fick i sitt regleringsbrev 2015.²⁵

Det framstod också mycket tydligt att ett scenario om en påverkan på dammluckorna, höga flöden och till och med ett evakueringsbeslut inte i sig skulle vara tillräckliga för ett övertagande av räddningstjänst av länsstyrelsen. Givetvis fanns möjlighet att ett övertagande skulle kunna lyftas till myndigheten som en förfrågan från kommunerna och aktualiseras den vägen, men det framstod som klarlagt att ett scenario som inte innebar totalt dammhaveri svårligen skulle avkräva mandatsskifte. Trots den slutsatsen gick man aldrig ut med information om varken förövningen eller dess resultat till aktörerna inför X-stream eftersom man inte ville påverka scenariots utspelande. Att man inte gjorde det kan i sin tur ha bidragit till att skapa förväntningar hos många övande att scenariots klimax skulle vara ett övertagande av räddningstjänst.

²⁵ Regleringsbrev till länsstyrelserna 2015.

6 december – simuleringsövning med motspel

När övningsdagen väl var igång fanns 331 inspel i MSBs spelstödsprogram Exonaut. 55 deltagare i motspelet satt på Bollnäs folkhögskola tillsammans med spelledaren Stig Husin och 250-300 övande²⁶ satt och väntade på startskottet hos sina respektive aktörer. En beskrivning av övningens stabsöverlämning som inledde övningen ges här i ett länsstyrelseperspektiv.

Stabsgenomgång på länsstyrelsen

Kl 0800 kliver stabschefen in och gör en överlämning av stab från tidigare bemanning. Man har konstaterat 100 års flöde i Ljusnan. Man har problem med att öppna dammluckor vid Lossendammen samt konstaterat stigande vattennivåer som är på väg att nå dämningssgräns. Åtgärder ska nu vidtas för att nödöppna dammluckorna. Man har även ett noterat läckage i en fyllningsdamm, som i sin tur kan innebära allvarliga svagheter i densamma. Situationen kan leda till dammhaveri. Förloppet beskrivs enligt nedan tidsschema:

- 051300 larm **fara för dammhaveri Lossen (VRF, larm enl. larmplan)**
- 051400 Regional samverkanskonferens (inkl. Lst Z)
- 051530 Beslut om stab. Inriktningsbeslut för Länsstyrelsen
- 051900 Stabsarbete påbörjat
- 060700 Beslut om evakuering, Härjedalen, ej påbörjat.
- Ökat läckage under natten genom Lossendammen
- Ökad tappning Svegsjön (Fortum) 1400 m³/s
- Telenätet fungerar ännu normalt i hela länet och Härjedalen
- En kallfront är på väg in och under natten har det varit ca 5 grader kallt. Kylan väntas hålla i sig under ca en vecka. ²⁷

Stabsgenomgången levererar sedan följande antaganden:

- Detta leder till att man kan få omfattande störningar av elproduktionen i Härjedalen med bland annat elavbrott.
- De stora mängder vatten som kommer gör att viss infrastruktur som elnät, broar och vägar blir obrukbara.
- Situationen kan i värsta fall leda till dammhaveri.
- Djurbesättningar kan också behöva flyttas. LRF bör kontaktas snarast för att få hjälp att samordna behoven.

²⁶ Det totala antalet deltagande är svårt att räkna ut då samtliga kommuner dels hade en "kärn-grupp" som övade och i vissa fall en nämnd samt att det därutöver kunde tillkomma personer. Det var sannolikt närmare 500 deltagande i övningen.

²⁷ Källa ppt med scenariounderlag till stabschefen.

Arbetet med att säkra informationen i de inskickade lägesbilderna påbörjas. Stämningen hos länsstyrelsen är mycket lugnare än vid förövningen vilket visar på att rollerna delvis nu är kända och bekväma.

Det dröjer dock ett bra stycke in i övningen när det framkommer att en av de viktigaste kommunernas räddningstjänst inte övar. Här uppstår ett surr och en otydlighet som i någon mening är större än en "övningsteknisk utmaning" eftersom man inte riktigt vet hur man ska framskrida med övningen innan man får besked. Dock är de

MOMENT	DETTA SKA SKED	VATTNET VÄR
• Övning - start	5:00 Skissorientering	Katibala
• Evakuering till kvarter och allt utövning 6:00	8:30 Inspel basier	
• Övning av tillik	9:00 Lät börja in i övning	
• Evakuering av kvarter	10:00 Lägesbild nr 1: 10:05	Lundal
• Övning av kvarter	11:00	
• Övning av kvarter	11:30 Summa kort	
• Övning av kvarter	12:00	Pellius
• Övning av kvarter	13:00 Preskott	
• Övning av kvarter	14:00 Lägesbild nr 2 10:05 - 10:15	Lundal
• Övning av kvarter	15:30 Summa kort (ISTP)	
• Övning av kvarter	16:30 Övning av kvarter	
• Övning av kvarter	17:30 Slut	

flesta kommunikationssvårigheter under dagen i första hand relaterade till just övningstekniska frågor. Man använder t ex inte den riktiga sambandskatalogen utan har egna telefonnummer skapade för dagen. Detta innebär vid ett antal tillfällen att olika aktörer inte får tag på varandra. Så länge det handlar om enstaka incidenter som till slut blir lösta genom att man använder vanliga nummer (alltså går utanför övningen) eller ringer in via expeditionstjänst är dessa incidenter inte ett bevis för en avsaknad av beredskap utan illustrerar bara hur svårt det är att skapa en vattentät övning där varje detalj är förutsedd. De 331 inspelen kan omöjligen kors-koordineras så att inte något kan kollidera kontraproduktivt. Många enskilda detaljer i en simuleringsövning med motspel blir därför bortförklarade med att det var "övningstekniska" olyckor. Argumentet för att använda sig av nya telefonnummer var att kunna värna om övningsbubblan. Hade man haft sina vanliga nummer hade man också fått förhålla sig till ordinarie verksamhetskommunikationer. Vad gäller denna fråga kan man lägga fram för- och nackdelar på båda positionerna så det viktigaste är att man förstår att inte värdera sådana fadäser som något annat än övningsrelaterat. Samtidigt har man förlorat möjligheten att få ett utfall om hur en viss funktion fungerar i normalfallet.

Som ett motsatt exempel var det också ett kommunalt bolag som inte kom i kontakt med sin huvudman under flera timmar. Här kan man säga att man överskrider gränsen för övningstekniska frågor. Om händelsen hade varit skarp hade man till slut tagit sig över till den andre för att överföra informationen eller använt något annat sätt. Alternativet, att acceptera att man inte fick kontakt hade inte fungerat.

Evakuering

Ett annat exempel är frågan om när beslutet om evakuering fattades. Enligt grundläggande scenarioinformation fanns det med som ett ingående värde att beslut fattats om evakuering kl 0700. Dock går det flera timmar under förmiddagen där det står oklart mellan nyckelaktörer om detta beslut finns eller inte. Frågan blir om nödvändig lagstiftning aktiverats? Eftersom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) reglerar genomförandet av räddningsinsatser på kommunal och statlig nivå (avseende rätten att

ingripa, mandat, rätten att tvinga enskilda att hjälpa till samt räddningstjänstens rätt att be om hjälp av staten) är den en nyckel för att aktivera andra funktioner i en samhällsstörning. Flera samtal förs mellan nyckelaktörer för att förstå läget och hur det blivit så.²⁸

Under tiden har t ex Försvarsmakten och Polisen som har varsin krisstab utlokaliserad hos länsstyrelsen ifrågasatt om rätt lagrum blivit deklarerad och samverkan kommit igång formellt? Läget kvarstår som oklart länge och ingen verkar riktigt kunna sätta ned foten för att säga ja (ja, det fanns i scenariot, köp det) eller nej (ok, vi böjer oss för den tolkning som räddningsledaren gör). Även detta exempel visar på att det övningstekniska kan sätta krokben på att hantera ett händelseförlopp och illustrerar den passus som många framför: ”det är svårare att öva än att göra i verklighet” samtidigt hade man kunnat låta detta inflöde av ”realism” med ett synnerligen oklart beslutsläge spela ut sig under övningen för att testa sin regionala förmåga.

Dagen förlöper med informationsbitar om elavbrott, bandvagnar, förnödenheter, evakuering, LRF behöver stöd för djurevakuering, behov av drivmedel, avstängda vägar, järnvägen har stopp på Tallåsen, reservkraft från Uppsala och så vidare. Alla dessa informationsbitar hänger ihop och hela syftet med övningen är att rätt bit ska finnas hos rätt funktion för åtgärd.

Mål 7 kommunikation

Kommunikation L7 hade en målsatt tid *att inom 60 minuter komma ut med information* vilket de höll. Meddelandet var ett grundläggande missiv som inte innehöll mer information än att bekräfta att arbete pågick och att nödvändiga myndigheter var varse om situationen. Här kan man ställa frågan om detta uppfyller kommunikatörernas huvudsyfte? Behovet att snabbt möta medborgaren i tydliga och bra besked är den absoluta målsättningen för en kommunikator i det offentliga regi. Man kan t om hävda att det trygghetsskapande beredskapsarbete som genomförs är nästintill meningslöst om man inte också meddelar befolkningen att det pågår. Att veta är att tro i det avseendet vad gäller medborgarens rätt till information och behov av information. Ett meddelande om att länsstyrelsen arbetar med frågan och att mer information följer hade man kunnat få fram på ca 15 min. Vari ligger iså fall den lyckade insatsen att få ut ett generiskt meddelande på 60 minuter? Detta demonstrerar delvis faran med indikatorer. Man räknar på det som går att räkna vilket ibland skymmer sikten för det som är värt att räkna på.

Vidare kan man kombinera frågan om kommunikation och förvirringen om evakueringsbeslutet för att få en illustration om hur felaktigt det kan bli om inte krisstab och räddningsledaren tydligt kommunicerar läget - så att kommunikatorerna i sin tur kan informera medborgarna. Troligen har det bland aktörerna gått olika diskussioner om evakueringen. Skulle man evakuera eller inte? Har beslutet tagits? Detta fick konsekvenser i informationsgivningen. I en kommun fick man på sin XBook en fråga från en bekymrad allmänhet om man skulle evakuera och gav först efter 17 minuter ett snabbt bekräftande svar om att frågan snart skulle bli besvarad. Efter ytterligare fem minuter kommer ett

²⁸ I en grundkontroll av det skriftliga materialet av länsstyrelsens lokala utvärderare och utvärderingsledaren framkommer att det finns en viss tvetydighet i formuleringen. Gäller evakueringen bara Härjedalen eller är den ett förslag?

korrekt och välformulerat svar som anger att personen skyndsamt ska bege sig till säkrare ort.

Meddelandet är både informativt och rakt – det bekräftar faran och anger vilka man kan kontakta. Efter ytterligare två minuter kommer ett svar som säger ”ändrad info. Blev fel nyss. Du kan avvakta...”. Man kan enkelt konstatera här att personen troligen inte längre skulle sitta kvar framför datorn utan hade påbörjat en frenetisk packning för att evakuera. Det här är ett exempel på när kommunikation gör allt rätt inom sitt verksamhetsfält men samtidigt dras in i händelseförloppet på ett fatalt sätt av, vad man kan ana är, otydliga beslut och mandat. Om inte krisledningsorganisationer kan skapa nära och snabba kommunikationsvägar mellan sig själva och informatörerna kommer medborgaren i mottagaränden att få förfärlig, felaktig och kanske alldeles förödande information.

14:35 anmäls ett barn som försvunnet via XBook. Detta barn tas också upp under den första samverkanskonferensen där Polisen återkopplar att det ordinarie polisiära arbetet bedrivs av linjeorganisationen och inte de krafter som sitter i stab. Dock har man ännu 14:44 på XBook inte besvarat förfrågan om det försvunna barnet. Vid den senare samverkanskonferensen nämns ett försvunnet barn igen men det är oklart om det är ett annat barn eller samma barn. Här kan man skönja viss frustration hos Polisen att frågan uppkommer en gång till vilket gör att den som ställde frågan backar. Frågan bordläggs och anses därmed besvarad.

Istället ger exemplet en fingervisning om att det behövs mer medveten hantering av samtliga. Polisen som självständig myndighet har rådighet över sina egna frågor och kan givetvis bestämma att hantera ”ordinarie” händelser inom linjestrukturen. Vad som troligen blir obegripligt för lekmannen är när händelsen uppkommer som ett resultat av samhällsstörningen. Inom kommunen kopplar man ihop barnets försvinnande med ”kaoset” kring elavbrottet och har kanske svårare att acceptera logiken att barnets försvinnande ska hanteras i en annan struktur. Det tvingar aktörerna att söka information på flera håll men också att återföra inhämtad information till flera personer, hellre än att få informationen som del av samverkanskonferensen. Av den anledningen är det viktigt att aktörerna är medvetna om att Polisen har dessa processer och är förberedda på hur information återförs så att kommunikatörerna längst ut i flödet får rätt information om barnet och kan få ut det till medborgarna. Nu ter det sig som att denna återkoppling saknades varför informationen inte gick ut. Var man än hanterar dylika frågor behöver dessa därför sammankopplas med den extraordinära händelsen. Man kan inte förvänta sig att medborgarna ska ha förståelse för att svaret kan gå att finna hos vakthavande befäl. Denne behöver ha kontakter in till XBook och andra informationskanaler.

Ett mer spännande exempel är att några kommuner flaggade för den pressträff som länsstyrelsen skulle ha klockan 13 00. Text ”Med anledning av händelserna vid Lossen hålls nu en presskonferens på Länsstyrelsen Gävleborg klockan 13:00 - 13:30. Presskonferensen direktsänds i P4 Gävleborg.”²⁹

²⁹ Sandviken, material från XBook.

Man skapade alltså en kors-kanal konvergens genom att publicera åt varandra och förstärkte effekten av budskapen. Ytterligare arbetade kommunikatörerna genom att bygga budskapen i en serie och förstärka dem på det sättet:

14:29:25

Här kommer några tips på hur du kan hålla värmen under ett strömavbrott:
Samlas flera personer i samma rum, bygg en koja med hjälp av kuddar och möbler, klä dig i flera lager, tänd stearinljus eller fotogenlampa. Tänk på att det finns en ökad brandfara när du använder levande låga. För mer information se sandviken.se

14:43:40

I nuläget förväntas elavbrottet att vara i fyra dygn. Det kommer framöver att finnas kokvagnar vid vattenplatsen i Björksätra och i Norrsätra, vid Norrsätraskolan, där det är möjligt att få en skål ärtsoppa. Detta är kostnadsfritt. För mer information kan ni besöka vår hemsida (sandviken.se) samt fortsätta att lyssna på P4 Gävleborg.³⁰

Antalet inspel med mediakaraktär varierade dock mycket mellan aktörerna. Upplevelsen i enkäten kring frågan om måluppfyllelsen för mål 7 - *Aktören har förmåga att kommunicera samordnat, snabbt, öppet och korrekt med medier och allmänhet genom befintliga kanaler* varierade en del. Många aktörer har fört fram att man var mycket nöjd med sin informationsavdelning eller kommunikationsstab. De informerade, gav intervjuer och höll sina konferenstider. Utifrån enkäten till samtliga deltagare har 73% angett att de tycker att det fanns måluppfyllelse hos deras aktör.³¹ Samtidigt finns ett antal aktörer som lyfter fram hur deras aktör separerade krisstaben från kommunikationsstaben. Hos någon var man i olika lokaler. Att bryta beslutsflödet och den information som lägesbilden ger skulle tvinga en aktör att skapa artificiella kontaktvägar mellan dessa två staber. Sådana informationsskyttlar kan troligen aldrig bli lika effektiva som om man bygger en organisation där kommunikatören är i det rum ”där sandsäckarna beslutas om”. De exempel som getts ovan i texten visar också på de dramatiska effekter det kan få av att skapa ett avbrott mellan krisstab och kommunikationsstab.

³⁰ Sandviken, material från XBook.

³¹ Från enkät till samtliga deltagare. Från utvärderingsprotokollet som bara de lokala utvärderarna har svarat på anges att 88% ser måluppfyllelse. Länsstyrelsens egna svar är mycket lägre. Här känner bara 62% att man uppfyllde mål 7 om kommunikation.

Regional samverkan

Under övningsdagen hålls två stycken samverkanskonferenser, den första kl 1100 och den senare kl 1530. Däremellan har det hållits en pressträff på länsstyrelsen och landshövdingen tillsammans med stabscheferna har blivit intervjuade av Radio P4 Gävleborg. Under den senare konferensen aviseras att en ISF -



en inriktnings- och samordningsfunktion ska hållas efter klockan 1900, men man konstaterar i nästan samma andetag att detta ligger utanför övningen och att övningen bryts.

Kritik mot samverkanskonferenserna är genomgående i det empiriska materialet från deltagarna. Delvis kan detta säkert härröra sig till att det är många aktörer som medverkar, alla frågor berör inte lyssnaren varför det kanske känns som en del dötid i avvaktan på att ens fråga kommer upp.” Rörig samverkanskonferens – myndigheter bör rapportera före kommuner”; ”Ostrukturerade samverkansmöten – saknade info för vattenflöden dvs tidsmässig utbredning ortsvis.” är några exempel på denna kritik.³²

I en spontan reflektion med de lokala övningsledarna efter övningsdagen var det flera som tog upp samverkanskonferenserna och behovet av att träna mötesdisciplin och att öka takten på dessa möten.³³ Många upplever det som att själva samordningsuppdraget inte verkade vara huvudfokus under övningen och att samverkanskonferenserna inte kommit till sin rätt. Ockelbo hänför på första konferensen att de har vattenbrist. Detta skrivs ned i protokollet men kommenteras knappt. Efter att länsstyrelsens representant för L3 läst upp den samlade lägesbilden sker ett upprop och varje aktör lägger till sina observationer eller tillägg. Det saknas drivmedel, det diskuteras bandvagnar, evakuering av sjukhus i Gästrikland, LRF behöver stöd för evakueringen av djur. Varje upprop och efterföljande inspel tas artigt emot men kommenteras inte. Den som talat får därmed heller ingen bekräftelse om att det sagda är mottaget.

Här upplevs det att länsstyrelsen brister i sitt samverkansuppdrag. Innan man skiljs åt skulle det troligen behövts ett moment där ordförande kunde fört samman olika aktörer t ex ”Sandviken kan ni ta kontakt med Ockelbo och stödja i vattenfrågan?” Alternativt att ta hem frågan till länsstyrelsens krisorganisation för bearbetning. De som lyfte fram problem de inte själva kunde lösa hade behövt få en kvittens på att någon skulle återkomma till dem med stöd. I samma spår blir även den senare samverkanskonferensen en tämligen formell affär med upprop och protokollföring av de tillägg alla kommer med. Något vatten fördelas inte nu heller vilket resulterar i viss frustration. Detta påpekades också alldeles i slutet på övningen när vattnet fortfarande saknades. I en verklig händelse hade detta aldrig tagit så

³² Från en fri kommentar från en av enkäten till samtliga deltagare

³³ Anteckningar från spontan reflektion efter övning X-stream med LÖL, 20171207.

många timmar, man kan förmoda att begäran om stöd hade förts fram mer kraftfullt och därmed också uppmärksammas, men exemplet ger ändå vid handen att samverkan behöver bli ett ansvar länsstyrelsen tydligare bär.

Elavbrottet som drabbat de södra kommunerna hårt har måhända fått kommuner att hjälpa varandra över gränserna men hanteras inte kraftfullt i den aktörsgemensamma samverkan. Man kan säga att den regionala samverkan blir ojämn här och att flera deltagare till konferenserna verkar gå ifrån med en frustration över att saker som "borde" blivit gjorda inte blev det.³⁴

Måhända har det övningstekniska hämmat de övande genom att tvinga in dem i roller och att anamma verktyg eller dylikt som de ännu inte hunnit bli bekväma i. De har också genom sina nya strikta roller klivit in i strikta ramar. Konsekvenserna av detta är att man förlorar i någon mening sitt eget kunnande och sitt sunda förnuft och det skulle krävas en nästintill okollegial inställning att gå utanför spelramarna. Resultatet blir att länsstyrelsen framstår som tama och lite tafatta; samverkanskonferenserna blir en övning i upprop istället för att i ett skarpt läge ta reda på vem som behöver vad och hur det ska åtgärdas.

Den skarpaste kritiken mot denna otydlighet ter sig komma från dem som inte varit med på ett samverkansmöte förut. Med andra ord de som övar för första gången och som inte har haft någon större kontakt med beredskapsfrågor. De som är inom det som kan kallas "beredskapsskrået" har visat en större förståelse för genomförandet och utfallet av samverkanskonferenserna även om kritik framförts även från sådana funktioner.

Konferenserna tenderar att ha en strikt form – närvarokontroll med upprop – och det är inte alla möten som påverkar alla deltagare. Om man jämför ett tänkbart dammhaveri mot en snöstorm, vårflod eller en brand/bränder kan man tänka sig att även om det är ett regionalt deltagande till en samverkanskonferens kommer den att påverka bara en del av de närvarande.

Inom beredskapsverksamheten är man mer van vid att en fördelning av resurser görs (eller kan göras) separat – dvs utanför samverkanskonferensen. Länsstyrelsen i form av funktionschef för L3 skickar en kallelse i WIS för en separat genomgång för att fördela resurser. Alternativt pekar man under konferensen ut vilka som ska ha kontakt med varandra för att lösa en viss fråga. Det tillvägagångssättet kräver dels en person som är van med att ha mandat, m a o en chef, en projektledare eller övrig ledarroll eller så behöver den som har rollen få tillåtelse att använda sitt sunda förnuft i en händelse. Samtidigt har inte länsstyrelsen rätt att leda i meningen "ta beslut över andras huvuden", den kommunala självbestämmandelagen gäller fortfarande. Från de kommentarer som det går att läsa sig till

³⁴ Denna synpunkt framförs återkommande i alla enkätverktyg; den har framförts muntligt till UL och även diskuterats flitigt i t ex utvärderingskonferensen.

i enkäten är det tydligt att flera deltagare hade hoppats på en tydlig huvudman som bestämde. Många enskilda tjänstemän hos de olika aktörerna tror att länsstyrelsens ordförandeskap av en samverkanskonferens kan ha ett mycket bredare och mer långtgående mandat. Troligen är rollen räddningsledare kontra länsstyrelsens uppdrag inte helt klart för de övande.



Under övningens senare del säger några lokala övningsledare att det blev lite stiltje. På aktörsgemensam nivå blev det ytterligare tolkningar av scenariot på frågan *hur många kubik vatten rinner egentligen just nu*. Denna fråga klarades delvis ut genom ett extra samverkansmöte med vattenregleringsexperten.

Sammanfattningsvis nåddes till slut aldrig crescendo i övningen av ett haveri utav dammen och därmed gick heller inte övningen vidare till att länsstyrelsen skulle överta räddningstjänst. Slutdelen av övningen kom snarare att hantera de detaljer som uppkommit under dagen i lägesbilderna.

Självskattad måluppfyllelse

I en genomgång av samtliga svar är det trots dessa otydligheter och det klumpiga som tillhör själva övandet 81% som tycker att upplevelsen var positiv. Det är ”nyttigt att öva” och ”har lärt mig mycket om krisorganisation som jag inte kände till” är ändock frekventa kommentarer i materialet.³⁵

Oavsett den kritik som framförts mot samverkanskonferenserna anser 81% av de samtliga deltagarna att deras aktör har uppfyllt mål 6 - *Aktören har förmåga att skapa, analysera, använda och kommunicera (samlade) lägesbilder*. Länsstyrelseinterna svar anger att 90% av respondenterna är nöjda och de lokala utvärderarna anger till 82% att de anser att det finns måluppfyllelse, dock anger bara 59% att tillämpningen av lägesbilderna fungerar. Detta resultat återkopplar till de självskattningar som utbildningarna angav – det är en sak att lära sig något teoretiskt, men om man vet att man ska tillämpa kunskapen krävs mer.

81% av samtliga anser att Mål 1 - *Aktörerna har kunskap om sin egen krisledningsorganisation*, har blivit uppfyllt hos den egna aktören. De lokala utvärderarna värderar detta till och om ännu högre, 94% av dem anser att mål 1 är genomfört. Hos länsstyrelsen är motsvarande 90% vilket visar tydligt en kunskapsresa de övande gjort från de mycket varierande svar som angavs på de första utbildningarna kring länsstyrelsens roll. X-stream har bidragit att höja beredskapen genom att stärka kunskaperna hos dem som har roller i krisstaberna.

³⁵ Från en fri kommentar från en av enkäten till samtliga deltagare

Vad gäller då att inte bara ha kunskap om den egna organisationen men även de andra man samverkar med återfinns en viss osäkerhet. Här svarar 73% att de anser att det finns måluppfyllelse hos deras aktör avseende mål 2 - *Aktören har kunskap om egen och andra aktörers ansvar och roller*. De lokala utvärderarna är här mycket säkrare om sina egna organisationer och de personer de sett där eftersom 94% av dem är positiva. Hos länsstyrelsen är 81% säkra om kunskapen om andra. Återigen dock är dessa siffror skattningar och sätt att ringa in en upplevelse. De lokala utvärderarna kan känna en viss belåtenhet över hur bra dagen gick vilket kanske spiller över i upplevelsen av den egna organisationens kunskapsnivåer. Alternativt har de sett en dramatisk kunskapshöjning som de vill peka på.

Vad gäller mål 3 - *Aktören har förmåga att arbeta utifrån styrande dokument och med olika typer av teknik, inklusive larmning* är 76% säkra om att detta klarar man av hos den egna aktören. De lokala utvärderarna är till 82% säkra om detsamma och hos länsstyrelsen är 81% säkra om måluppfyllelse. Även om vissa svar pekat på att man hos aktören inte tagit fram nya policys inför övning eller säkrat de existerande har man på generell nivå arbetat mycket med just de förvaltningsstyrande skrifterna. Att man ser positivt på detta mål är utifrån det perspektivet inte så förvånande. Man har gått kurser i Rakel och Wis (även om den förstnämnda inte ingick i övningen till slut) och man har dammat av styrdokument.

Vad gäller mål 4 - *Aktören har förmåga att ta emot och vid behov fördela resurser till andra aktörer*, kan man konstatera en viss självkritik i det länsstyrelseinterna svaret där enbart 57% anger att de tycker det finns en måluppfyllelse. Av samtliga svarande är 76% nöjda och av de lokala utvärderarna är 82% positiva.

I motsats på mål 5 - *Aktören har förmåga att arbeta strukturerat i stab/motsvarande*, pekar det länsstyrelseinterna svaret på hur mycket säkerhet som skapas av flertalet utbildningar och möjligheter att öva då 90% anser att det finns måluppfyllelse. Av samtliga anser här bara 69% att deras kolleger hos den egna aktören påvisat förmåga att arbeta i stab. Även de lokala utvärderarna pekar på flertalet brister i sina utvärderingsprotokoll och av dem är 76% nöjda. Några aktörer pekar nämligen på att de inte egentligen hade en stabsstruktur med roller och mandat. Hos någon fördelade man uppgifter vid stabsgenomgången. Att arbeta så "agilt" kan kanske vara en styrka hos en mycket invand grupp personer som har hög sakkunskap och erfarenhet att arbeta tillsammans. Tyvärr är detta arbetssätt förknippat med snabb påverkan av personalbyten eller andra rutinförändringar. Det går att utläsa en viss frustration ur några utvärderingsprotokoll på denna punkt. Att deras organisation inte tagit tillfället i akt att besluta om en stab med roller och fördelning av mandat gav dem kanske inte bästa förutsättningar att testa sin faktiska beredskap vid X-stream. Samtidigt ter det sig som att den stora merparten av aktörer hade någon form av förberedd organisation med fördelade roller.

Sammanfattningsvis är det viktigt att påminna om att dessa procentsatser inte uttrycker en objektiv sanning. Som det påpekades i avsnittet om utvärderingsmetod finns en tendens hos respondenter att välja ett lagom-alternativ. Här ökar effekten av att vilja sin egen arbetsgivare väl vilket innebär att det är mer sannolikt att man vill känna att målen är uppfyllda. Att de lokala utvärderarna är så genomgående positiva har troligen att göra med

att de kan ställa utfall mot helhet. De har varit med i varje del av förberedelserna både i den aktörsgemensamma delen med planeringskonferenserna som de aktörsspecifika förberedelserna på hemmaplan. Troligen har de kunnat följa en kunskapsutveckling hos både sig själva och andra. Med anledning av den typen av omedveten påverkan föreslås också från MSB inför övningar att man byter lokal utvärderare med varandra. Detta framförde MSBs utvärderingsstöd Sofie Ivarsson under utvärderingsutbildningen. Följaktligen blir det ändå de enskilda svaren i de fria kommentarerna i enkäten som ger rakare indikationer kring vad det är som behöver vidare arbete.

Claes Odelstierna understryker också att utvecklingen och kontinuiteten av kompetens är känslig. Personalomsättningar gör att man måste öva kontinuerligt. ”Nästa övning måste vara utvecklande”, samtidigt som den måste ta hand om de nya som kommit sedan förra utbildningen.³⁶

Analytiska teman

Här följer avsnitt som upprepar delar av det som redan nämnts i genomgången av själva övningsdagen men även tar upp sådant som framkommit i empirin för övrigt. Denna del är uppdelad i teman som är av betydelse för beredskapens verkan och kraft.

Ledningens engagemang

Ledningens engagemang är en nyckel till en fungerande verksamhet inom alla förvaltningar. Även om själva arbetet utförs av kunniga medarbetare, kan en förvaltning inte behålla dessa eller styra dem väl om inte ledningen är kunnig och engagerad. Detsamma gäller inom beredskap. I de fria kommentarerna i utvärderingsprotokollen framkommer ledningens roll mycket tydligt. Många lokala utvärderare sammanfattar sin verksamhet genom att lyfta fram den positiva roll som ledningen haft till ett fungerade stabsarbete och krisberedskapsarbete. De organisationer som tagit ett färskt beslut om krisledningsorganisation, som har rollnycklar utmejslade i förväg eller som generellt har ledningar som tydligt pekar på värdet av en dynamisk och aktiv beredskapsstruktur beskrivs positivt av sina övande både i utvärderingsprotokollet som i de enkät som går ut till samtliga deltagande.

”
Engagemang.
God allmän-
kunskap. Bra
ledarskap.”

Under övningen har Hudiksvalls krisledningsorganisation framstått som ett solitärt men intressant exempel. Här har man en funktionsstyrd krisorganisation, vilket innebär att en mer stabil kärna plockar in de funktioner som händelsen kräver. På detta sätt får man in de sakkunniga som är relevanta för frågan. För att detta ska fungera har man aktuell information på intranätet, definierade roller samt färdiga "krisväskor" med rollkort och annat material. Det finns kort för kriskommunikation, krisledning och krisstöd. Den personal, från säg omsorgsförvaltningen, som blir inplockad i organisationen i en händelse får ett rollkort i handen med en beskrivning på rollen, uppgifter och aktuella telefonnummer.

³⁶ Intervju Claes Odelstierna, Försvarsmakten 20180115

Ett exempel avseende uppgifterna för en samordnare av krisstöd ges här:

”Samordnare krisstöd

§ Ingå i krisledningen

§ Ansvara för att kalla in krisstödsgruppen (dokumentera)

§ Ansvara för krisstödet aktiviteter

§ Ansvara för att krisstödet följs upp

Krisstödstelefon xxxx-xxx xx”³⁷

Hudiksvalls kommun aktiverar sin krisledningsorganisation förhållandevis ofta och upplägget är lika oavsett om det rör sig om en snöstorm, ett IT-haveri eller en förtroendekris även om deltagarna varierar.

I det motsatta exemplet kan ledningens signalvärde bli svåröverkomlig för resterande organisation. Ledningen måste uttryckligen visa sitt stöd för beredskapsarbete eftersom det är insatserna i en händelse som faktiskt skyddar kärnverksamheten. Om inte denna koppling är klar för ledningen själv kan den inte göras tydlig för personalen. Alternativt är personalen medveten men kan inte ”arbeta över eller förbi” sin ledning/chef. Det kan tänkas att en bristande signal är resultatet av en egen osäkerhet över frågorna som resulterar i oklart ledarskap. Tyvärr är inte materialet upplagt så att dessa orsakssamband går att analysera, men det är viktigt att vara medveten om att de signaler ledningen ger kan bli motstridiga och kontraproduktiva om de inte för sig själva har klargjort värdet av regional samverkan.

På fråga i protokollet om *varför man tror det gått bra* ger en lokal utvärderare följande koncisa sammanfattning: ”Engagemang. God allmänskunskap. Bra ledarskap”³⁸ som visar hur väl bra ledarskap också kan samverka med engagemang hos alla. Alla ska ha en god allmänskunskap och ett engagemang som sedan ett bra ledarskap förstärker.

Roller och mandat

Utvärderingen hade frågor som gick på rollstabilitet: höll man sig i sina roller under övningen? Frågan om rollstabilitet berör också mål 1 – kunskap om den egna organisationen och dess uppdrag. För att kunna uppnå mål 1 måste man förstå sin egen roll och dess tillhörande mandat. Det är därför positivt att mer än hälften av svaren tydligt pekar på att detta inte var ett problem. Där roller fanns där tog man dem till sig. I några fall pekar man på att någon tongivande person även varit tongivande i övningen oavsett rollen eller mandatet. Gränsdragning mellan mandat kanske också behöver förtydligas flera gånger.” Ja. Ibland skedde överlappningar och gruppen fick ett flertal gånger prata ihop sig och förtydliga vem som ansvarar för vad.”³⁹ Det kan också vara så att en befattningshavare på

³⁷ Hudiksvalls krisledningsorganisation i powerpoint. 2017-06-21.

³⁸ Från utv.protokoll.

³⁹ Från utvärderingsprotokoll.

högre nivå är svår att "gå emot" även om dennes roll i krisledningsorganisationen inte var en nyckelroll. Alternativt handlar det om hur man tolkar LEH (lagen 2006:544 om extraordinära händelser och fördelningen av ansvar inom den kommunala organisationen." Till viss del när det gäller ansvarsfördelning mellan krisledningsgrupp och berörda förvaltningar."⁴⁰

Det fanns som tidigare nämnts aktörer där krisledningsorganisationen inte beslutat om en rollfördelning utan uppgifter fördelades på plats. Hos sådana aktörer är det inte märkligt att svaren i de fria kommentarerna ger uttryck för en osäkerhet: "Roller inom funktionen blev klart kort in på övningen och vi som ny grupp."⁴¹ Om gruppen inte fått möjlighet att arbeta tillsammans har man utöver rolltydlighet problemet med att man helt enkelt inte känner varandra eller varandras sätt att arbeta eller kommunicera. Uppgifter som fördelas i en stabsöverlämning kan i en sådan situation bli oklart hanterade.

Å andra sidan belyser följande längre citat hur komplex frågan är. Ibland är det inte ett entydigt ja eller nej.

...den oövade staben
hade av naturliga skäl
fullt upp med att förstå
den egna funktionsrollen
i början...

"Staben är oövad, men engagemang, god allmänskunskap och lösningsfokuserat förhållningssätt, med ledning av väl fungerande stabschefer - - svaret blir ja, det finns en förmåga för staben att fungera och lösa uppgifter, nästan oavsett vilket scenario som skulle uppstå. Den oövade staben hade av naturliga skäl fullt upp med att förstå den egna funktionsrollen i början. I slutet av dagen lyftes blicken mot att förstå den egna funktionsrollen och omgivningens roller och ansvar. Under huvuddelen av dagen lottades uppgifter ut till personer istället för att fördela enligt funktion. Att arbeta stabsstrukturerat har utvecklingspotential."⁴²

Här lyfts fram ingångsvärden som är både negativa och positiva samtidigt som man med eftertryck pekar på förbättringsmöjligheten av att strukturera sig. Samtidigt poängteras att den goda allmänskunskapen och ett lösningsfokuserat sätt kan motverka svagheter av att inte ha en struktur eller en rollfördelning från start. En nyckel för att detta ska fungera är kommunikationens kvalitet. Kommunikation är i alla verksamheter ett av de viktigaste verktygen.

Information kan gå förlorad om man inte känner igen och förstår varandras sätt att kommunicera. Alla verksamheter har dessutom sina egna kodord, kategorier, talesätt och begrepp och oftast måste de förstås och läras in innan man kan kommunicera på riktigt. Inom språkinläring finns ett begrepp som kallas "falska vänner" vilket avser identiska ord

⁴⁰ Från utvärderingsprotokoll. Kommunerna har eventuellt ett behov av att självständigt tolka LEH för att utröna hur de ska förhålla sig till denna del av roll- och mandatsfördelning. I detta kan de inte förvänta sig stöd eller styrning från t ex länsstyrelserna.

⁴¹ Fria kommentarer ur en av svarsenkäten till Samtliga deltagare.

⁴² Från utvärderingsprotokoll.

men med varierad betydelse. Är det t ex självklart för alla i talande stund när ”ledning” innebär krisledningsnämnd och inte kommunledning och vice versa? Till synes identiska begrepp kan relatera till olika lagstiftning. Dessutom har begreppsuppfattning en subjektiv komponent. Som ett exempel kräver begreppet ”beredskap” diskussion i olika sammanhang för att kunna utröna vad som anses vara en god beredskap.⁴³ Den här typen av kommunikativa beroenden kan bara klaras ut genom medvetenhet. Med andra ord, flera gemensamma samtal före en samhällsstörning inträffar. Det är i det sammanhanget som citatet - *vi fick våra roller på plats och vi som ny grupp* – kan beskriva en svaghet i beredskap som är omöjlig att värdera.

...ett för-
mildrande
språk...

Malcolm Gladwell i boken *Outliers* beskriver framgång men även dess motsats. I kapitlet ”the weather radar has helped us a lot” går han igenom Korea Airs olycksstatistik och analyserar svarta lådan information. Han menar att Korea Air inte kunde vända sin dramatiska olycksstatistik förrän de tog tag i sin kommunikativa kultur som var en följd av den hierarkiska samhällskulturen. En samhällskultur som tydligt tilldelar personer en plats i en social hierarki av höga och låga positioner. Vad han demonstrerar är att den asiatiska diskussionskulturen inte

är fränkopplad den samhälleliga hierarki en person innehar utifrån position. I praktiken innebär det att andrepiloten som är långt under piloten i hierarki inte kan tilltala honom hur som helst.

Detta i sin tur innebär att när han ger information till piloten om väder, flygförutsättningar och radarinformation blir han för vag och undfallande. Han använder vad Gladwell kallar ”ett förmildrande språk”⁴⁴ Resultatet blir att han istället för att ryta ifrån att piloten måste gira åt vänster pga det han ser i radarinformation enbart lyckas få fram ett ”radarn har hjälpt oss” och resultatet blir att piloten fortsätter att flyga med okulär medhjälp enbart och de kraschar. Vad kan regional beredskap lära sig av detta?

Att förhålla sig till olika samtals- och artighetsregister är inte något som bara är förbehållet den asiatiska kulturen utan är regelsystem som finns överallt. Även i samhällen som de nordiska där man i det närmaste uttrangerat klasssystemen finns dessa system som en del av det sociala spelet. Med register menas att det sätt på vilket man tilltalar chefen inte är samma register som man använder till sina barn. Vi är olika formella, noggranna eller artiga mot varandra. Alternativt är vi också olika raka, undfallande eller otydliga. Vårt sätt att kommunicera påverkas av många faktorer som bidrar till att vi blir förstådda eller missförstådda. För att inte glömma att lika många faktorer påverkar den som lyssnar.

Under de övningstillfällen som föregått den 6 december men även under själva övningsdagen observerades att ordinarie sätt att förhålla sig till varandra påverkade de roller man besatt i övningen. Den som inom vardagen brukar få störst talutrymme tar detta

⁴³ MSB, *Dynamisk planering av räddningstjänst*, 2015

⁴⁴ Gladwell, sid 194; ”mitigated speech”.

utrymme även i en samhällsstörning och den som har ett mjukt kommunikativt sätt har det även här. De här grundläggande beteendena finns där tills de medvetandegörs och påverkas därigenom. Den observationen går emot de angivna resultaten i svaren och pekar delvis på att kommunikativa beteenden är så pass omedvetna att man kanske inte ens ser obalansen i dialog förrän frågan tagits till diskussion och analys.

Kommunikationen påverkar hur man arbetar i stab och hur man analyserar och aggregerar en lägesbild. Följande citat ger en illustration på dubbelheten i detta: ” Bra förmåga att arbeta i stab. Arbetet blir gjort men vissa delar förväntas alla förstå. Dålig visualisering av arbetsplan, ansvar etc. Behöver utbildas inom metoder, verktyg och arbetssätt.”⁴⁵ Samtidigt som arbetet känns som det flyter på bra känner man att det finns aspekter i kommunikationen som kräver förtydliganden.

Från ett annat utvärderingsprotokoll fås följande analys: ” Samtliga gruppmedlemmar visar kunskap och kompetens att agera på uppkomna incidenter, tillvägagångssättet och arbetsmetoderna saknar stabsanknytning vilket försvårar bedömningen om huruvida gruppen har förmåga att arbeta stabsorienterat i en verklig kris.” Att samtliga övande är tjänstemän eller erfarna medarbetare med sunt förnuft om sin arbetsgivares uppdrag skapar en självklar grund. Frågan om hur mycket mer kompetens som byggts på denna avseende beredskapskunskap är inte lätt att bedöma. Att ha övat och gått utbildning innan har ändå en direkt korrelation till förmåga:

”Aktören samordnade sin interna verksamhet på ett bra sätt. Många/de flesta övande har deltagit i utbildningar och övningar före övningsdagen.”

”Förmågan att arbeta i stab finns. Märks tydligt att gruppen har övat och utbildats inom kriskoordinering och de olika funktionerna. Jag utvärderade samma grupp för ett år sedan [...] och tydligt att den samlade förmågan har förbättrats avsevärt. Gruppen har betydligt bättre koll på vad som förväntas av kriskoordineringsorganisationen, hur de internt hanterar händelser och vilket stöd de ska få av de andra verksamhetsområdena (linjen). Övningen visar även på förbättringspotential inom praktiskt stabsarbete. Tydlighet och struktur för att få arbetet att flyta på behöver gruppen öva på!”

Svaren i enkäten och utvärderingsprotokollen förstärker därför tydligt förståelsen för måluppfyllelsen för stabsarbete - mål 5. Av samtliga respondenter svarade 69% att målet uppfylldes, 90% av de länsstyrelseinterna svaren tyckte det och 73% av de lokala utvärderarna. Länsstyrelsen hade flera praktiska övningar före den stora dagen vilket säkerligen förstärkte kunskaperna och skapade säkerhet. Hur mycket man fått öva; hur tydlig organisationen var innan; hur väl man förstod sin roll; och hur mycket ledningen ställde sig i spetsen för sin krisledningsorganisation påverkar säkerligen utfallet för den lägre procentsatsen. Förmågan att arbeta i stab påverkar direkt hur väl arbetet med att analysera fram en lägesbild fungerar.

⁴⁵ Från utvärderingsprotokoll.

Lägesbild – en mall eller en metod?

De övande fick utbildning i lägesbildsmetodik med stöd av MSBs *Gemensamma grunder*. MSBs powerpointmaterial nyttjades delvis samt den mall som hade skapats för länet av övningsledaren.⁴⁶ *Gemensamma grunder* delades ut vid varje utbildningstillfälle men det är omöjligt att bedöma hur många av de övande som faktiskt läst avsnittet om lägesbild eller hela boken. Boken beskriver helhetsmetoden enligt följande steg: ”1. Tolka skeendet. 2. Identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov. 3. Analysera den gemensamma hanteringen. 4. Utöva inflytande”. Det är oklart hur mycket av bokens upplägg som har fått utgöra grund för kunskaper om att skapa lägesbild. Därutöver har MSB en bok om lägesbild *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar* som lyfter fram hur information och kommunikation kan vara mångfacetterat och påverkas av kontext och kunskap. Man beskriver begrepp som fördröjd lägesbild, perspektivförskjuten lägesbild, dominerande lägesbild och påtvingad lägesbild. Dessa sätt att närma sig en förståelse för lägesbildsmetodiken presenteras tråkigt nog inte. Att lägesbilden inte bara uppdelas i geografiska ansvarsområden men även kan påverkas av sektorskunskap eller funktionskunskap ingår inte heller.⁴⁷ Detta är viktiga synpunkter som trots att de troligen är centrala till förståelsen av lägesbild inte lyfts fram under de utbildningar som hålls i lägesbild under X-stream fram till övningen.

Istället läggs mycket fokus på lägesbildsmallen som testas i olika sammanhang fram till övningsdagen. Rubrikerna följer typiska lägesbildsmallar händelse, konsekvenser, resurser och åtgärder, samt aktörer och samverkan. Länsstyrelsemallen får också en övergångsrubrik under namnet ”inriktning” som övningsledaren kallar en ”midja”. Mallen får kritik på tekniska grunder då den är svår att skriva i och begränsar mängden information. Mallen görs om till en word-version som tillåter ”oändligt” med text. Dock är de flesta diskussionerna kring mallen fokuserade på begreppet ”inriktning” alternativt ”inriktningsbeslut”. Övningsledarens syfte här är att skapa en sorts sammanfattande plattform av läget innan man går över till åtgärder och resurser samt de aktörer som kan utföra detta i samverkan eller enskilt.

”
Ja. Ibland skedde överlappningar och gruppen fick ett flertal gånger prata ihop sig och förtydliga vem som ansvarar för vad.
”

Röster från övningen beskriver skapandet av lägesbild på följande sätt:

”Stämmer av med [nämnden] om WIS och lägesbild, två lägesbilder gjorda. Samtliga stora rubriker ifyllda men ej samtliga fält under respektive rubrik och mall har använts, i övrigt är det otydligt hur analysarbetet har gått till, omfallsplanering ytterst begränsad. Ingen märkvärdig presentation gjordes av lägesbilder innan de skickades in till LST. ”har vi missat något”. Svårt att avgöra hur insamlandet av underlag för lägesbilden har skett. [Kommunikation] har suttit vid dator och varit hos krisinfogruppen vid tillfällen, det framgår ej tydligt vad och

⁴⁶ Mallen godkändes av funktionen men arbetet med att utveckla och testa den föll på ÖL.

⁴⁷ MSB, *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*, sid 54.

i vilken omfattning krisinfogruppen jobbar med omvärldsbevakning."
Flertalet ur krisgruppen har ringt samtal, datorer har ej använts, uppsatta
kartor (fanns på plats från start, ej medtagna av krisgruppen) har ej använts."

Här beskrivs en metodik som fyller i en blankett och dess rubriker men som inte har en tydlig metod för att säkra att information rangordnas, kommer med eller prioriteras. Den visualisering som boken beskriver ingår inte i arbetet. Visualisering i lägesbild handlar om att försöka beskriva läget i kartor och andra typer av bildverktyg. Trots att utbildningarna påminde om kartor integrerades inte detta i en metod för deltagarna på ett sådant sätt att de sedan på övningen skulle genomföra det. Istället saknades visualisering i stort. Begreppet "inriktning" var troligen tänkt att skapa en sorts övergångsslutsats i lägesbildsprocessen. När man väl analyserat och beskrivit händelsen och dess primära konsekvenser kommer delmomentet om "inriktning". När "inriktning" är beslutad går man vidare till resurser och åtgärder, samt aktörer och samverkan. Det problematiska blir här att ingen i den länsstyrelseinterna krisorganisationens L-grupper har ett sådant mandat att de får själva bestämma varken inriktning eller ett inriktningsbeslut. I den samlade lägesbild som länsstyrelsen tog fram i övningen till klockan 1400 hade man på detta sätt lämnat rutan tom.

Inriktning (vad vill vi åstadkomma?), L3 och ISF
Inriktningsbeslut för internt arbete:
Gemensam inriktningsöverenskommelse för länet (fylls i efter samverkan):

Den sk "midjan" i mallen skapar därför ett obekvämt analytiskt läge för dem som gör lägesbild eftersom de enligt organisatorisk hierarki inte kan uppfylla den. Det är möjligt att detta påverkat hur man skapat en samlad lägesbild under övningen. Om länsstyrelsen dessutom står för den samlade lägesbildens skulle det inte heller vara bara ett länsstyrelseinternt beslut utan ett beslut som tagits för den aktörsgemensamma nivån och det innan samverkanskonferens eller ISF är genomfört. Mallen styrde med andra ord de medverkande till en kronologi som inte stämmer överens med hur beslut kan tas i en myndighet eller hur den samlade lägesbildens för länet kan skapas. Här krävs troligen ett omtag både vad gäller metod och mall.

Muntlig analys
mellan kollegor
sedan sammanställdes
lägesbild.

En annan LU berättar följande: "Muntlig analys mellan kollegor sedan sammanställdes lägesbild. Ingen ordentlig omfallsplanering gjordes, begreppet användes men kunde inte omsättas." Ytterligare en annan säger följande: " Ingen omfallsplanering dock en långsiktig planering". Omfallsplanering togs upp på utvärderingsutbildningen som en nödvändig beståndsdel av en analys. *Om-utifall-att-planeringen* är en alternativ åtgärdslista eller en långsiktigare

planering som man vid utbildningen ville få med. Begreppet har dock sedan inte nyttjats på ett sådant sätt under övriga utbildningar att den nämnvärt påverkat de övande.

Flera beskriver dock att arbetet med lägesbild kom igång direkt.

"Arbetet med framtagande av lägesbild påbörjades direkt efter en första stabsgenomgång kl. 08.30. Man inledde med att kartlägga vattenutspridningen, vilka vägar/jvg som påverkas och påbörjade även det framtidsytande arbetet. Analysfunktionen inom staben fick tidigt i uppdrag att titta på hur ett dammhaveri skulle påverka vägnätet och järnvägen framöver. Avstängning av ett antal broar i förebyggande syfte är ett resultat av analysgruppens tidiga omfallsplanering"

"Analysen gjordes av krisledningsgruppen gemensamt, utifrån uppgifter som gruppens medlemmar inhämtat, eller som återredovisats till krisledningsgruppen av berörda tjänstemän. Omfallsplanering togs med till viss del (t ex att det skulle finnas dricksvatten och personal på båda sidor älven, om broar inte skulle kunna användas"

Givet att det på PK4 noterades att aktörernas stabsavlösning skulle innehålla 90 % av det som ska in i deras lägesbild är det ändå märkligt att resultatet ibland kunde bli väl endimensionellt: "Lägesbilden beskrev endast händelsen."⁴⁸

Såsom tidigare beskrivits skapade uppdelningen av länsstyrelsens krisorganisation i tre olika analysgrupper (L2, L3 och L5) ett bekymmer avseende dubbelarbete och samtidig personalbrist eftersom man gjorde mer eller mindre samma sak i tre grupper samtidigt. Troligen är det denna resursbrist som i sin tur skapade en tidsbrist vilket innebar att den samlade lägesbilden inte hann bli tillräckligt sovråd, prioriterad eller begränsad. Den samlade lägesbild som sedan framförs på samverkanskonferensen blir istället en adderad lägesbild med alldeles för mycket detaljerad information om avstängda vägar och liknande. Avseende länsstyrelsens krisorganisation och hur länsstyrelsen därmed kunde mer dynamiskt möta sina samverkanspartners i länet, skulle en sammanslagning av L2, L3 och L5 i ett initialt skede vara ett sätt att effektivisera sina krafter. Detta skulle ge L5 som har att analysera de långsiktiga konsekvenserna en grund i samma analys som de andra grupperna. L5 skulle sedan kunna avskiljas de andra grupperna efter någon timme eller en halv dag när det för stabschefer och räddningsledare börjar bli klarlagt hur långvarig samhällsstörningen riskerar att vara.

Sammanfattningsvis kan man dock konstatera att metodiken att skapa en lägesbild inte är tillräckligt tränad hos de flesta aktörerna. Man arbetade istället förberedande med en mall utan att riktigt ta till sig vad analysen krävde. Det har tidigare nämnts att det finns ett bredskapsskrå som består av de som är yrkesverksamma inom samhällsskydd och beredskapsverksamhet, dvs räddningstjänstfrågor och övriga generella krisberedskapsuppgifter. När beredskapen inbegriper flera andra kärnverksamheter utan att man förtydligar hur en konsekvensanalys ska göras inom säkerhetsfrågor blir resultatet följaktligen både högt och lågt. Vissa analyser tar med alldeles för många detaljer och andra håller sig på ett alldeles för högt helikopterperspektiv. Vad är då utmaningen av att

⁴⁸ Från utvärderingsprotokoll.

förbereda regional samverkan genom att inkludera andra kärnverksamheter?

Ambitionsdokumenten gav vid handen att man ville träna sina förvaltningar, sin inre service eller tekniska avdelningar. Hur kan dessa tjänstemän och kvinnor närma sig arbetet med lägesbilder?

Den första förutsättningen är att alla har arbetat med någon form av konsekvensanalys i sin egen verksamhet. Denna förutsättning torde vara uppfylld givet den typ av tjänster det handlar om, dock behöver man inkludera i förberedelserna att konsekvensanalyserna varierar från en verksamhet till en annan. Tar man en socialsekreterare som exempel har denne tjänsteman tränat att skapa konsekvensanalyser avseende t ex barnens bästa under sin yrkesverksamhet. Likaså har en tjänsteman inom miljöfrågor fått beräkna och värdera utfall på miljön på både kort och lång sikt. Att räkna ut och beskriva konsekvenser av diverse beslut är det som de flesta tjänstemän tränar på inom sitt eget yrkesområde på nästan daglig basis. Vad de behöver stöd i är att förstå hur de kan koppla de grundläggande skyddsvärdena med en koncis analys på rätt nivå. Det är inte självklart för en inlånad tjänsteman att veta på vilken kunskapsnivå en sakfråga ska analyseras och presenteras för att skapa en lägesbild. Den får inte vara för långgrandig eller detaljerad, men den får heller inte vara tom eller abstrakt. Frågor som konkretiserar och hjälper att värdera informationsbitarna skulle kunna vara frågor som: Hur ska vi analysera de stängda vägarna kopplat till skydda människors liv och hälsa? Här är det inte intressant att den samlade lägesbilden är en uppläsning av stängda vägar. Att sätta dem i sammanhanget av åtgärder (vilka alternativa rutter som finns) eller hur nödställda ska räddas är förfinad information i en mening som en enkel lista av stängda vägar inte är.

”
Den här typen av kunskap kan kallas erfarenhetskunskap eller praxiskunskap.
”

Sammanfattningsvis ter det sig som att det som saknades i övningen X-stream var en medveten förståelse för att flera av de samverkande tjänstemännen eller personerna inte var beredskapsverksamma personer utan kom från andra kärnverksamheter. Inom varje verksamhetsområde finns faktakunskap och diverse teorier, begrepp, kategorier och kriterier. Den typen av materia kan beskrivas och läras ut i klass. Inom varje område finns också en annan form av kunskap som kallas ”tyst

kunskap”. Den här typen av kunskap kan kallas erfarenhetskunskap eller praxiskunskap.⁴⁹ Den uppstår när till exempel en sjukskötare inom palliativ vård vet av patientens andning, ansiktsfärg eller annat hur nära döden den drabbade är. Det kan handla om brandrök och hur brandmän vet omedelbart vad för sorts brand det är frågan om. Det kan förstås beskrivas och överföras men att lära sig att tyda tecknen är något som kommer med erfarenhet. På samma sätt innehåller beredskapsområdet mycket tyst kunskap av olika slag som också påverkar hur en samlad lägesbild kan skapas. Tyst kunskap och ett högspecialiserat skräp kan också fungera som en grindvakt. Det är inte lätt att bli inlånad och förväntas ledigt hantera denna materia.

⁴⁹ Valideringsdelegationen, 2008.

Troligen är det även detta som i någon mening lyser igenom i de självskattade kunskapsformulären före och efter utbildningar när man uttrycker osäkerhet kring sin kunskap eller i de önskemål om praktiska övningar som ställts. Hur kan en inlånad person som går sin första utbildning i lägesbild, WIS, ISF eller *Gemensamma grunder* säga efteråt att den har lärt sig tillräckligt eller att den nu är stark eller mycket stark i sin kunskap? Tre mycket olika citat från den enkät som samtliga deltagande fick svara på får illustrerar hur olika man kunde uppleva både övningen och kunskaperna:

"Ojämn kunskapsnivå hos deltagarna"

"Tyckte inte jag fick någon ny kunskap eller stöd."

"Det mesta är ganska flummigt och svårt att förstå – gör inte så svårt för enskilda!"⁵⁰

När 81 % kände sig tillräckligt förberedda inför övningen var det 98% som kände att de förstod övningens mål och syfte. Även om känslan för förberedelsegrad är väl hög här är det värt att notera att man kan känna att man förstår syftet bättre än känna att man själv är redo.⁵¹ Ett annat sätt att försöka värdera detta är frågan kring kunskaper allmänt om beredskap. Två tredjedelar av respondenterna har svarat att de ser X-stream som en viktig kunskapskälla om samhällsstörningar samtidigt som tre personer svarade med alternativet "inte alls".⁵² Då någon av dessa tre är en av de lokala övningsledarna kan man förstå skillnaderna mellan beredskapsskrået och de inlånade. Ibland kan de ha mycket olika utgångspunkter och det är först när de fås att arbeta tillsammans som man kan få en beredskap för hela länet.

Samverkanskonferenser och ISF

Avseende länsstyrelsens roll som ordförande på samverkanskonferenser och inriktnings- och samordningsfunktionen, ISF, har som ovan beskrivits kritik framförts i många sammanhang.⁵³ Man upplevde samverkanskonferenserna som något träiga och i viss mån som övningar i namnupprop. Samtidigt ger kritiken mot länsstyrelsen ett intryck att man i alla delar inte ännu kan rollerna och förstår vilket mandat som tillhör dem. Vem som är ordförande för ISF och vad det betyder om länsstyrelsen är ordförande på samverkansmötet är frågor om mandat som inte ännu nått ut i stort. Länsstyrelsen genomförde en förövning (se sid 15) där man kom fram till hur en ISF mandatstruktur skulle skapas. Här beslutades utifrån ett länsstyrelseperspektiv att det var beredskapsdirektören som vid en ISF skulle hålla ordförandeskapet. Samtidigt deltog inte beredskapsdirektören i X-stream varför detta inte kunde prövas i simuleringsövningen. Planen för X-stream var att låta ordförande för länsstyrelsens L3 vara ordförande för samverkanskonferensen.

⁵⁰ Tre övande från enkät till samtliga deltagande.

⁵¹ Sammanställning från "enkät till samtliga".

⁵² Sammanställning från "enkät till samtliga".

⁵³ Synpunkterna har förts fram via enkät till samtliga, utvärderingsprotokollet, i samtal med UL, i de lokala övningsledarnas reflektionsgenomgång dagen efter övningen.

Man ville inte heller påverka utfallet av övningen genom att informera om det resultat man kommit till avseende övertagande av räddningstjänst varför dessa båda informationsbitar var okända när övningen gick av stapeln. Detta har helt klart skapat oordning både för de samverkande aktörerna generellt men även inom länsstyrelsen. De dokument som lagts upp i WIS i samband med samverkanskonferenserna refererar till dessa som ISF.⁵⁴ Förväntningar om ISF fanns därför tämligen

naturligt även hos de övriga aktörerna. Oavsett vilken metodik man ville använda för den formella regionala samverkan hade den behövt vara gemensam och tydliggjord innan. En röst på den kommunala nivån sammanfattar kraven på följande sätt:

”Skillnaden mellan en samverkanskonferens och ett ISF-möte var inte tydlig.”

”Utvecklingsbart är dock att förbereda sig inför samverkanskonferensen. En ”hemläxa” bör göras innan man går in i samverkanskonferensen: helt uppdaterad avseende lägesbild, vad vill vi ha ut av samverkanskonferensen, vad vill andra ha ut av den och vad har vi som är av nytta för andra – är några hjälpfrågeställningar man bör gå igenom innan samverkanskonferens”.⁵⁵

Ser man till själva begreppet ISF och om man hos de samverkande aktörerna använde metodiken ger svaren tydligt besked om att begreppet fortfarande är för okänt och metodiken vag.

”Nej, begreppet användes inte på ett sådant sätt som jag upplevde var känt eller att deltagarna förstod vad det innebar. Däremot visade några deltagare viss förståelse för arbetssättet utan att direkt använda begreppet.”⁵⁶

”Nej. Skillnaden mellan en samverkanskonferens och ett ISF-möte var inte tydlig.”⁵⁷

”Jag tror att det mestadels beror på brist på kunskap och erfarenhet. Deltagarna har fått utbildning i detta av LST, men ingen av deltagarna har arbetat i en krisledningsorganisation under en krisövning.”⁵⁸

⁵⁴ Hänvisa till de dok här....

⁵⁵ Från ”enkät till samtliga”.

⁵⁶ Från ett utvärderingsprotokoll.

⁵⁷ Från ett utvärderingsprotokoll.

⁵⁸ Från ett utvärderingsprotokoll.

”
Det här
kommunikativa
kravet behöver bli
en målsättning.
”

Man efterlyser också fördelning av resurser. Kommentarer i enkäten pekar på att detta inte övades. Det var med andra ord inte transparent för alla deltagande när samverkan skedde och när den saknades. Man kan därför ställa sig frågan om det var ett klokt beslut att vilja inkludera ISF-metodiken i denna regionala samverkansövning? Givet att hela X-stream processen varit intensivt lärorik inte bara för externa aktörer men även för länsstyrelsens egna beredskapsfunktion, har de tack vare övningen fått

möjlighet att börja samtala om metoder och rutiner de inte haft möjlighet att göra innan. Det var som beskrivits först på seminarieövningarna som beslut togs om hur ISF skulle

bemannas. Att detta besked inte kunde föras ut är förstås beklagligt. Att många övande känt sig osäkra och förvirrade av en metod som är komplex till sin utformning⁵⁹ och som de samtidigt inte fått tillräcklig utbildning i är både utmanande och uppfodrande. Samtidigt måste slutsatsen vara att detta är ett första steg i att höja länets kompetens i ISF metodik och var man än börjat den processen och hur den än hade börjats kräver den flera steg och flera insatser.

För att återgå till frågan om kommunikation ställs det helt klart höga krav på dem som står i spetsen för beredskapen och hanteringen av en samhällsstörning. Gladwells analys i samma kapitel dock om en annan flygkapten som klarade av en svår situation låter som följande:

”Kravet på Ratwatte var att han skulle kommunicera, och kommunicera då inte bara i meningen ge order men även som uppmuntran, lirkande, lugnande, förhandlande och informationsdelande på det mest raka och transparenta sätt möjligt.”⁶⁰

Det här kommunikativa kravet behöver bli en målsättning för länets stabschefer, räddningsledare, funktionschefer och alla med mandat. Kan de människor som befolkar vårt offentliga system med tydlighet kliva in i sina beredskapsroller och föra dialog på det sättet som beskrevs ovan höjs beredskapen högt.

Kommunikation

Två kommunala röster: ”Information är lätt att underskatta och trovärdighetskostnaden riskerar att bli hög om informationsförsörjningen inte varit tillräcklig” och ”Förtroendet för en halvskaplig krishantering med god kommunikation kan vara bättre än förtroendet för en bra krishantering men med undermålig kommunikation”.⁶¹ I dagens informationssamhälle ligger det förmodligen mycket sanning i detta. Information idag får inte underskattas då priset kan bli nog så högt avseende bristande förtroende hos medborgare men även att

⁵⁹ ISF metodiken upplevs som något överkomplex genom sina många begrepp (t ex ISF-värd, ISF-kontakt, ISF, funktion, ISF – stöd) samtidigt som själva metoden är tämligen enkel och ger ett sunt förnuft stöd till beslutsfattande. Samverkanskonferenserna som metod har inte en uppenbar beslutsfattande komponent även om man givetvis kan ta beslut på dem.

⁶⁰ Gladwell, sid192.

⁶¹ Från enkät till samtliga.

enskilda och grupper börjar agera på ett sätt som inte är i linje med räddningsledarens inriktning eller inriktningsfunktionens beslut.

Som beskrivits i avsnittet om övningsdagen har upplevelsen om man nått måluppfyllelse varierat något. Samtidigt är kritiken mot länsstyrelsen återigen tämligen vass på sina ställen: ”I princip obefintlig förmåga från koordinatormyndigheten (LST) att samordna kommunikationsinsatser och gemensamma budskap”⁶²

Hur kommunikation ska samarbeta med krisorganisationen eller krisledningsnämnden är en viktig fråga som troligen inte behandlats tillräckligt under X-stream. Rädslan för att kommunikatörer ska föra ut information före beslut är ett av skälen till att de blir hämmade medan resultatet av långsam information kan innebära att organisationer, kommuner och myndigheter blir fullständigt bakbundna: ”Redan kl 9 20 var växeln nedringd.”⁶³

En aktör beskriver ett integrerat arbetssätt: ”Kommunikatörerna ingår i krisberedskapsgrupp och har tillgång till samma information som den gruppen har. Dessutom har de tillgång till resurser på koncernnivå för omvärldsbevakning och förstärkta kommunikationsinsatser.” Om man tänker sig på förhand bestämda meddelanden som kan slussas ut i ett tidigt skede och samtidigt drar in kommunikation i beslutsrummet, kan man mer proaktivt nå ut till samhället. En kundtjänst med utökad personal kunde dessutom svara på frågor på ett förberett underlag. Att resultatet spretar något på denna fråga är ett tecken på att beredskapen kan höjas ytterligare genom att söka att lösa dessa frågor.

WIS och dokumentation

WIS är inte till förnöjelse. I en av de aktörsspecifika rapporterna säger man följande: ”Användandet av WIS är inget som ligger i det dagliga arbetet och vi riskerar därmed att tappa vår kunskap med tiden”. Användarna glömmer sina lösenord, alternativt blir de utlåsta ur systemet efter ett antal veckors inaktivitet vilket innebär att om en samhällsstörning inträffar har inte alla tillgång till WIS så snabbt som de kunde. Det saknas därför teknisk kunskap kring hanteringen av systemet som behöver föras ut. Under övningen låg systemet dessutom nere vid ett par tillfällen vilket påverkade övningens utfall. Efter en kontakt med MSB har man säkrat att den här typen av systemfrysning inte ska inträffa. För vidare åtgärd krävs dock att fortsätta utbilda om inloggning och att lägga upp dokument. Trots utbildningar hade 13 % haft problem med att logga in. Majoriteten kunde lägga upp dokument men 15% säger att de inte kan det och 29% vet inte. Det betyder att alldeles för många kan logga in men inte göra något när de väl är i systemet.

Några skarpa rop hörs i kommentarerna om att man saknade Rakel på själva övningsdagen. Beslut togs under förberedelserna att det skulle bli för mycket att inkludera både Rakel och WIS varför Rakel fick ingå i larmövningen i en mer begränsad krets. Mer Rakelövningar är dock önskvärda och behövliga.

Överlag ter det sig som att dokumentation är en av de svagare länkarna i en beredskap. Det saknas administrativa krafter för att bemanna expeditionstjänster fullgott, dokumentera händelseutveckling under dagen, uppdatera loggar eller föra in information.

⁶² Från en fri kommentar från en av enkäten till samtliga deltagare.

⁶³ Enkät till samtliga.

”Tydligt att två administratörer är på gränsen för att hinna med alla leveranser (föra logg, rapportera till NAT TIB, rapportera till LST, för minnesanteckningar, gå ut med kallelser och dagordning etc).”⁶⁴

Det här beskrivs som den klassiska bristen i flera övningar men kräver åtgärd.

Övertagande av räddningstjänst

När övningen var genomförd uttrycktes som beskrivits i avsnittet om övningsdagen viss förvåning om att länsstyrelsen aldrig övertagit ansvar för räddningstjänst. Som nämnts tidigare var detta dessutom ett av de främsta syften länsstyrelsen själv hade för att delta i övningen. Några punkter kring detta behöver klargöras.

För att en länsstyrelse ska ta över styrningen krävs att händelsen är omfattande. Om insatsen är komplex eller berör flertalet aktörer kan förordningen om skydd mot olyckor 4 kap, 33 § (FSO) aktiveras. Övertagandet gäller i så fall hela räddningsinsatsen och inte bara en enskild del av den. Länsstyrelsen utser en räddningsledare. Denne kan givetvis vara en kommunal räddningsledare.

Enligt länsstyrelsens egen utvärdering noterades följande: ”Länsstyrelsen Gävleborg skulle i regleringsbrev för 2015 beskriva sin förmåga att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Vid den tidpunkten hade Länsstyrelsen inte övat övertagande av räddningstjänst, Länsstyrelsens krisledningsorganisation hade minskat personalmässigt sett och senast 2011 genomfördes en större övning för krisledningsorganisationen.”⁶⁵

För att inte påverka utfallet av övningen spreds inte informationen om förövningens resultat, vilket innebär att flera övande upplever att frågan inte blev hanterad. Detta framkommer återkommande i kommentarerna i enkätsvaren i ”enkät till samtliga deltagare”. Man ser det som att en utlovad aspekt av scenariot inte övades. Ser man istället till vad som framkommer i utvärderingsprotokollen svarar samtliga aktörers lokala utvärderare att behovet för länsstyrelsen att ta över räddningstjänst inte uppkom. Här är det tydligt att övningens scenario inte pressades så långt att det var aktuellt att ens diskutera ett övertagande. Länsstyrelsens aktörsspecifika utvärdering konstaterar följande:

”Länsstyrelsen har efter övningen förmåga att överta räddningstjänst. Länsstyrelsen har en plan för övertagandet av ansvaret för kommunal räddningstjänst. (Det finns fortfarande en del oklarheter i juridik kring detta).

”Skriftliga avtal är på väg att upprättas med kommuner/förbund i länet. Under övningsdagen utvecklades inte scenariot till att man ens kom att överväga att Länsstyrelsen skulle överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Planen övades således inte heller.”

”Jag skulle vilja bedöma att Länsstyrelsen har utvecklat sin förmåga att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Detta behöver dock övas mer.”⁶⁶

Samtidigt betyder det att frågan om när och hur länsstyrelsens övertagande aktiveras inte är övad aktörsgemensamt och är inte heller därmed bredare känd. Det krävs fortsatta övningar

⁶⁴ Från utvärderingsprotokoll.

⁶⁵ Regional övning, Gävleborgs län, övning X-stream 2017, utvärdering av Torleif Michel 20180218

⁶⁶ Regional övning, Gävleborgs län, övning X-stream 2017, utvärdering av Torleif Michel 20180218

för att klarlägga för samtliga aktiva inom krisledningsorganisationerna hur ett övertagande säkras när det behövs. Denna fråga är särskilt viktigt inom Gävleborg då länet har tre kommunala förbund. Ett övertagande av länsstyrelsen inbegriper alltid samtliga underliggande kommuner vilket kanske inte alltid skulle vara önskvärt när det handlar organisatoriskt om ett kommunalförbund. Hur en sådan situation ska lösas är därför inte klarlagd. Med tanke på scenariots utformning och att vatten med tillhörande konsekvenser skulle påverka flera län samtidigt innebär å sin sida att frågan om ett övertagande också behöver förberedas och övas i ett större regionalt sammanhang. Här efterlyser man även, på olika håll, efter mer stöd från MSB. De frågor som beredskapsfunktionen ställt myndigheten om de länsövergripande mandaten förblev obesvarade före övningen.

Vid resultatpresentationer har frågan om länsstyrelsens roll lyfts. Man ställer frågan ”när är länsstyrelsen ledande”? Här behövs fler förtydliganden varav vissa kanske bara kan förtydligas i interna workshops. Länsstyrelsen har ett ansvar att leda i några enstaka fall. De händelser som avses är när Länsstyrelsen:

- leder räddningstjänst eller vid sanering efter kärnteknisk olycka ⁶⁷
- har övertagit ansvaret för kommunal räddningstjänst ⁶⁸
- misstänker eller konstaterar fall av epizooti och/eller zoonos ⁶⁹

Därutöver kan man se ordförandeskapet och värdskapet av ett ISF som att det därigenom tillkommer ett ytterligare mandat, nämligen att som ordförande vara samtalsledande och därmed styra plattformen på vilken överenskommelser tas. Den som styr plattformen har både tydlig och osynlig makt. Med hänvisning till Steven Lukes andra maktdimension som pekar ut makten kring dagordningen kan man säga att en ordföranderoll är instrumentell i att delvis kunna styra vilka frågor som kommer med och hur de viktas.⁷⁰ Samtidigt är inte dagordningsmakt eller plattformsmakt samma som att kunna ta ett beslut över samtliga. Den är mer subtil. Som nämndes i avsnittet om utvärderingsmetod är Länsstyrelsens uppdrag oftast beskriven med ordalydelsen att ”verka för samordning” alternativt vara spindeln i nätet.

När man yttrar ”Om detta hade varit på riktigt hade detta varit under all kritik – på kommunnivå var man redo med resurser redan på förmiddagen. LST måste ha koll på vem som gör vad”⁷¹ illustrerar man dels en rimlig frustration över de stela samverkanskonferenserna som genomfördes men måhända också en oklarhet i hur långt länsstyrelsemandatet sträcker sig. Det är inte ett enkelt uppdrag att vara *primus inter pares* alla gånger, ibland ska man kliva fram och vara mer och ibland behöver man låta de självständiga få råda över sig själva. Dessa roller behöver vidare förtydligas. Bengt Friberg, kommunchef i Hudiksvall, menar att ”Länsstyrelsen har en viktig roll när det gäller att samordna och fördela resurser. Exempelvis att vid en evakueringsituation fördela evakuerade till de kommuner som har rapporterat kapacitet för mottagande.”⁷²

⁶⁷ Program för räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning

⁶⁸ Plan för övertagande av räddningstjänst

⁶⁹ Regional beredskapsplan avseende epizootiska sjukdomar i Gävleborgs län. Detta sker enbart enligt en delegering av Jordbruksverket.

⁷⁰ Lukes; 1974. Den första principen handlar om beslutsmakten = att få någon att göra något; den andra principen är dagordningsmakten = vem bestämmer vilka frågor som är viktiga och den tredje är den ideologiska makten som handlar om att kunna påverka andra att tro saker som inte ens ligger i deras intressen.

⁷¹ Från enkät till samtliga.

⁷² Intervju per epost Bengt Friberg.

Detta är inte alls en orimlig förväntan och behöver därför klargöras och arbetas med framöver. Samtidigt är det måhända också detta med vilka yrkesgrupper som sammanförs och vilken nivå av kunskap de hunnit tillskansa sig. Lisa Waldenstedt, LÖL för länsstyrelsen säger, "Jag tror att uthållighet är en utmaning för många aktörer. Vid en utdragen händelse är det svårt att få personalantalet att räcka till. En annan aspekt är också att när "ordinarie" personal som normalt deltar i det initiala skedet tar slut så fylls det på med kollegor med mindre erfarenhet, kunskap mm. Det finns oftast inte tid till att kunskapsöverföra i tillräcklig utsträckning samt att öva samtlig personal."⁷³

Stabshygien

Stabshygien handlar om hur man genomför arbetet med hänvisning till ordning och reda. Det behövs ordning på skrivborden och i lokalerna likväl som i frågan om närvaro och bemanning för att beredskapen genomgående ska vara fullgod och tillgänglig. Om viktig utrustning eller protokoll förstörs av t ex kaffespill påverkar det genast tillgängligheten av den beredskap som kan arbeta med en störning. Samma gäller avlösning och närvaro. Går någon ut från den fysiska plats där beredskapen styrs ifrån utan att meddela kan denna frånvaro påverka utfallet av lägesbild, beslut och kommunikation.

Många aktörer berättar att de förtärt maten vid sin arbetsplats. På något ställe har stab/kommunchefen beordrat ledigt och skapat förutsättningar för en liten andhämtningspaus och man anför även att avlösningrutiner funnits. Samtidigt berättar flera aktörer att de tagit pauserna oplanerat, alternativt har alla satt sig på paus samtidigt. Sammanfattningsvis uppfattas begreppet "stabshygien" olika.

"Nej, frihet under ansvar rådde. När maten anlände meddelades det och deltagarna hämtade en låda som förtärdes vid arbetsplatsen. Kaffe togs ur en närbelägen automat, på eget initiativ. Matlådor var förbeställda."

Inom länsstyrelsen har en tämligen strikt stabshygien trummats in under övningen. Pauser för mat och dryck inhämtas i ett anslutande rum till ledningsplatsen. Stabshygien innebär inte bara att lugn och en rimlig ljudvolym ska råda men även att arbetsplatserna hålls snygga och propä. En viktig anledning avseende själva krishanteringen ligger i just detta. En städad yta gömmer inte så lätt viktig information.

Hos många aktörer beskrivs ett lugn med visst tempo. Det råder aktivitet men arbetsorganisationen är lugn. Hos andra beskrivs tämligen spretiga och i något fall nästan oharmoniska arbetsförutsättningar. Återigen är ledningens engagemang och intresse för själva krisorganisationen och dess rutiner en nyckel.

⁷³ Intervju Lisa Waldenstedt.

Att vilja varandras framgång

Övningens främsta syfte var att öva samverkan. Samverkan mellan olika aktörer både över kommungränser och även länsgränser. Scenariot om höga flöden med ett eventuellt dammhaveri kombinerat med ett strömlöst södra län, väckte riskerna för att samverkan behövde ske över en lång geografisk sträcka. Här följer några röster som belyser, med tvära kast, olika aspekter av detta:

"Övningen satte fokus på avståndet mellan regional och kommunal nivå"⁷⁴

"Med facit i hand kanske övningen blev för stor"⁷⁵

"Stabsarbetet på länsstyrelsen havererade."

Återigen lägger man stora förväntningar på den statliga nivån. Man tycker också att man kan se "in" i länsstyrelsen och konstatera ett haveri baserat på samverkanskonferenserna. När den här typen av uttalanden ställs mot: "Skönt att se hur bra vår kommunala enhet fungerade" framkommer ett annat perspektiv i det hela. Det är som alltid lättare att se den andres brister än sina egna.

Ansaret att så att säga *vilja varandras framgång*⁷⁶ ligger på alla. Utan den viljan försämras en regional samverkan. Varför det kan vara värt att stanna upp en stund kring frågan om regional samverkan och ifrågasätta den egna organisationens intresse och förståelse för vad begreppet syftar till. Ett annat exempel som på liknande sätt lyfte fram aktörers interna intressen var när några kommuner med långt avstånd till det vatten som scenariot förväntades flöda plötsligt ville frångå det scenario man gemensamt bestämt och önskade sig kommunspecifika frågor som på något sätt skulle frångå ett dammhaveri. Det här pekar på en tankekurpa som visar att man inte ännu helt anammat ett arbetssätt som *regionalt* och inte helt tänkt igenom vad en *samverkan* inom det regionala scenariot kan innebära. Om vattennivån i Ljusdal skulle öka med, säg hälften av de åtta meter som aviserats vid ett haveri dvs, 4m skulle konsekvenserna för hela länet vara enorma. Den takt i vilken frågorna kommit in under övningen skulle ses som maklig och varje kommun skulle ha uppgifter att evakuera, skydda människor, infrastruktur och långsiktigt miljön. En flexibel och robust beredskap vilar på förmågan att ha en beredskapsmentalitet. Det är med hjälp av den som var och en flexibelt kan analysera sin lägesbild och även förstå konsekvenserna av de andras lägesbilder.

Det är som alltid lättare att se den andres brister än sina egna.

Samtidigt kan det vara värt att erinra sig beskrivningen inledningsvis om hur några myndigheter inte kunnat medverka och andra organisationer tackat nej till en övning. På utvärderingskonferensen i februari 2018 ställdes frågan om varför inte alla vattenföretag t ex hade tvingats att vara med? Det är berömvärt att tänka så men samtidigt säger dessa skillnader i medverkan inget om deltagarnas ambitioner eftersom var och en organisation

⁷⁴ Från en fri kommentar från en av enkäten till samtliga deltagare

⁷⁵ Från en fri kommentar från en av enkäten till samtliga deltagare

⁷⁶ Myntat av Curt Malmborg.

måste kunna få delta inom ramen för vad deras verksamhet förmår. All offentlig verksamhet inklusive kommunala bolag eller statligt finansierad verksamhet har att sätta sin pågående kärnverksamhet i första rummet. Det går att föra fram önskan och argumentation om att alla skulle delta på samma villkor i en regional samverkansövning men det är hart när omöjligt att uppnå. Offentlig verksamhet har att förhålla sig till de utmaningar och uppdrag som finns i den kärnverksamhet man bedriver. Detta är en del av svårigheten med beredskapsverksamhet som är en stödverksamhet i de allra flesta fall. Bara vid mycket svåra samhällskriser höjs beredskapsverksamheten till kärnverksamhet. Här får man tänka sig en storbrand som den som inträffade 2014 i Västmanland eller liknande. Till dess är beredskapens syfte att skydda kärnvärden, verksamhet, utförare och mottagare och samhällets system så att ordinarie arbete kan fortsätta att utföras.⁷⁷

Fikonspråk

Nicklas Bremefors, kommunchef i Ljusdals kommun, menade att det var nyttigt att öva då övningen så tydligt lyfter fram var det behöver skruvas i organisationen. Otydligheterna kom fram under övningsdagen.⁷⁸ Otydligheter är inte brister om de åtgärdas, fel behöver inte vara problem om de åtgärdas men det kräver en vilja inte bara att den egna organisationen ska lysa men även att grannen gör det. Pia Frank, beredskapssamordnare sedan 1992 menar att det finns mycket

kunskap i länet, bland annat tack vare de regelbundna veckoavstämningsmötena.⁷⁹ Problemen är personalomsättningen, den lilla gruppen som arbetar med frågan och att tekniken är så svår att höja sig till i ett skarpt läge. Alla har inte WIS menar hon. De interna begreppen kan framstå som ett ”fikonspråk” för de inlånade eller nyanställda.⁸⁰

Slutsatser och framåt

Återigen berörs ledarskapet. Övningsledaren, Per-Åke Svensson säger i en intervju efter övningen att det känns som att numera äger ledningsnivån frågan om beredskap än de gjorde före hela X-stream processen.⁸¹ Då var det beredskapsfunktioner som höll i taktpinnen som sakkunniga men nu har ledningsnivån klivit på. Det innebär att även om man inte kan mäta vad nollnivån av länets beredskap var före X-stream kan man konstatera att den höjda kunskapen och att fler ordinarie funktioner nu är med höjer *de facto* länets beredskap.

För att blicka framåt föreslås nu allt mer utbrett att man genomför frekventa utbildningar: ”Stabsutbildning och stabsmetodik enligt principen *kortare men ofta*. Stab/ISF stöd får träffas och nöta på varandra. Kunskapsutveckling för lokala ISF rörande regionens krishantering,⁸² lyder ett önskemål som sammanfattar väl de punkter som framkommit.

⁷⁷ Se även postscript för kommentar kring skogsbranden under sommaren 2018.

⁷⁸ Intervju Nicklas Bremefors, kommunchef Ljusdals kommun, 20180202

⁷⁹ I intervju med Lisa Waldenstedt, LÖL för länsstyrelsen i övningen, menar även hon att det är den regelbundna träningen i veckoavstämningsmötena som är en nyckel för framgång.

⁸⁰ Intervju Pia Frank, beredskapssamordnare, 20180202.

⁸¹ Intervju med ÖL, Per-Åke Svensson, 20180410.

⁸² Från utv. protokoll

Efter övningen har det Regionala rådet fått delta i en workshop om övningsresultat. En utvärderingskonferens blickade mot åtgärder. På länsstyrelsen har man hållit flera

seminarier efter övningen. En vars syfte var att stämma av övningen och en där resultaten levererades. Samtidigt har länet under vintern/våren 2018 utsatts för både snöstorm och vårflood som gett ytterligare tillfällen att samverka regionalt. Det märks att metoddiskussionerna ligger på ytan och att det finns en större medvetenhet kring ramarna för beredskap och alternativen för eskalering. Ett citat från en deltagare får peka vägen: "Arbetet är påbörjat. Åtgärderna omfattar diverse olika områden, som bland annat innefattar styrdokument, checklistor, fysiska förändringar med mera."⁸³

Per-Åke Svensson, ÖL, menar att lusten att öva är större nu än före och tilliten har ökat vilket var ett av hans huvudsyften. Han lägger fram en grundplåt av kunskaper och förmågor som länet behöver förvalta för att bibehålla beredskap. Det är fyra hörnpelare för att hantera samhällsstörningar och kan man behärska dessa kan man klara alla situationer:

- Lägesbild
- Samverkanskonferens
- Beslut/överenskommelser
- Kommunikation till invånare och berörda.

Under våren har en "Plan för att bibehålla och vidareutveckla förmågan efter övning X-stream"⁸⁴ skapats och beslutats. Den inbegriper flera mindre övningar som fokuserar på de svagheter som framkommit under utvärderingen. Så kallade "recaps" körs för lägesbild, samverkanskonferens, ISF och ytterligare miniövningar görs under hösten. En gemensam begreppslista kommer att vara ett verktyg som används för att föra samman kompetenser.

X-stream var länets första regionala samverkansövning på åtta år. Övningen tog långt fler timmar att förbereda än planerat och har krävt uthållighet och flexibilitet av samtliga. Även om många deltagare fört fram att de känt sig som mottagare av en nästan kvävande mängd papper har många också fört fram röster som de som presenteras här:

"Bra upplägg på utbildning, övriga förberedelser och samverkansövningen.
Bra stöd från länsstyrelsen. De övandes kunskap, erfarenhet och engagemang."⁸⁵

"Välplanerad och omfattande övning med flera aktörer."⁸⁶

"Övningsdag med P4 som sänder hela tiden – så bra som det kan bli!
Även om det gick lite ned i WIS."⁸⁷

De redan kunniga beredskapsverksamma med sina starka sociala nätverk och gedigna erfarenhet har nu fått samarbetspartners i samtliga kommuner, flera organisationer och myndigheter som på flera sätt höjer och förstärker beredskapen. Fler kan idag än före X-stream och de som kunde förr ha fått vidareutveckla sina kompetenser. Ett gemensamt

⁸³ Från utv. Protokoll.

⁸⁴ "Plan för att bibehålla och vidareutveckla förmågan efter övning X-stream" – Krisberedskap, Per-Åke Svensson.

⁸⁵ Från utv. protokoll.

⁸⁶ Från enkät till samtliga.

⁸⁷ Intervju med Pia Frank.

samtal om beredskapens metoder och språk har startat. Så fort det är sagt måste arbetet påbörjas för att vidhålla nivån. *On y vas* eller *"vi kör!"*, säger vi.

Post script

Utöver snöstormen och vårfloden drabbades länet sedan utav en osedvanligt långdragen torka under sommaren som till slut drabbade hela landet med flertalet bränder. Branden som i Gävleborg kallades "en best" resulterade i ett statligt övertagande av räddningstjänst och en samverkan över samtliga länsstyrelser i landet inklusive flertalet kommuner inom länet och samtliga berörda centrala myndigheter. Samverkan över kommungränser avseende personal, matförsörjning och logistik visade att tesen "det är svårare att öva än att göra i verkligheten" var sann. När det verkligen gällde ställde man upp och gjorde det man behövde. Enskilda personer visade förmåga att tänka lateralt likväl som att de kunde följa krisledningsorganisationens upplägg och funktioner och organisationer pressades maximalt utan att bryta ihop.

Många gånger under de tre veckor som branden härjade i Ljusdal kommenterade olika personer vilken tur det var att de hade fått vara med i X-stream och hade ett "hum" om struktur, rutiner och samarbete. Många aktörer hade under X-stream-månaderna gått igenom sina dokument avseende rutiner och mallar vilket innebar att många förvaltningar var uppdaterade. Sist, tacknämligt nog kanske givet den kritik som förts fram i denna rapport, konstaterade Räddningsledaren efter branden att "länsstyrelsen har förmåga att leda". Trots vidare arbete som kommer att behövas för att finslipa nya metoder såsom ISF finns det redan nu en förmåga att leda. Arbetet framåt börjar därmed inte från ett intet.

Referenser och källor:

Gladwell, Malcolm; Outliers – The Story of Success, 2008.

MSB; Övningsvägledning, Metodhäfte – Simuleringsövning med motspel, MSB604 – reviderad december 2016

MSB; Gemensam Lägesbild? - ett forskningsprojekt finansierat av MSB 2009-2011

MSB; Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, rev. febr 2017.

MSB; Lägesbilder - Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar, 2016

MSB; Att lära stort från små incidenter – en handledning med fokus på att utvärdera effektiviteten i lärandet, 2012.

MSB; Dynamisk planering av räddningstjänst, 2015.

Lukes, Steven, Power: A Radical View, 1974.

Länsstyrelsen Gävleborg; ”Samordnad kommunikation – före, under och efter samhällsstörning i Gävleborgs län, regional kommunikationsstrategi”, 2015.

Länsstyrelsen Gävleborg; ”Krisledningsplan - Geografiskt områdesansvar, Räddningstjänst, Epizooti, Höjd Beredskap.”

Valideringsdelegationen; Valideringsdelegationens slutrapport - Mot en nationell struktur, 2008.

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

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Anteckningar från spontan reflektion efter övning X-stream med LÖL , 20171207

Intervju Claes Odelstierna, Försvarsmakten 20180115

Intervju Niklas Bremefors, kommunchef Ljusdals kommun, 20180202

Intervju Pia Frank, beredskapssamordnare, 20180202.

Intervju med ÖL, Per-Åke Svensson, 20180410

Intervju med LÖL, Lisa Waldenstedt

Intervju per epost Bengt Friberg

Utvärderingsinstrument

Utvärderingsbestämmelser:

Regional samverkansövning - X-stream – **Utvärderingsbestämmelser, C version**, 20171124 (datum anger senaste ändringen. Datum för utskick var 20171116)

Distribuerade seminarier:

Enkät vecka 45, Utvärdering mot mål 1, LU eller LÖL, ver 1.0.

Enkät vecka 46, Utvärdering mot mål 2 LU eller LÖL, ver 1.0.

Enkät, vecka 47, Mål 6, LU eller LÖL, ver 1.0.

Enkät vecka 48, Utvärdering om mål 3, inkl larmning LU eller LÖL, ver 1.0.

Enkätinstrument:

Enkät till samtliga övande, Bilaga 1 till Utvärderingsbestämmelserna, ver 1.0, 20171204.

Utvärderingsenkät för lokala övningsledare och lokala utvärderare, Bilaga 2 till

Utvärderingsbestämmelserna, ver 1.0 final, 20171202.

Utvärderingsenkät för motspelet, Bilaga 3 till Utvärderingsbestämmelserna, ver 1.0, 20171204.

Utvärderingsprotokoll för lokala utvärderare, Bilaga 4 till Utvärderingsbestämmelserna, ver 1.0, 20171124.

PM för genomgång direkt efter övning X-Stream, Bilaga 5 till utvärderingsbestämmelserna, ver 1.0, 20171130.

Enkät om WIS till samtliga övande, bilaga 6 till utvärderingsbestämmelserna, 20171120.

Enkät till självskattning på utbildningarna.



Länsstyrelsen Gävleborg ansvarar för att beslut från riksdag och regering genomförs samt att samordna den statliga verksamheten i länet. Vi är en kunskapsorganisation som arbetar tvärsektoriellt med flera olika sakfrågor från landsbygdsutveckling, miljömålen, biologisk mångfald och djurskydd till flykting- och integrationsfrågor hållbar samhällsplanering och krisberedskap.

Vår värdegrund bygger på tre ord, handlingskraft, professionalitet, och förståelse och ska genomsyra allt vi gör på alla nivåer.



Länsstyrelsen
Gävleborg