



LUND UNIVERSITY

Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av den ryska invasionen av Ukraina

Frykmer, Tove; Bondesson, Sara; Hassel, Henrik; Cedergren, Alexander

2023

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Frykmer, T., Bondesson, S., Hassel, H., & Cedergren, A. (2023). *Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av den ryska invasionen av Ukraina*. Lund University.

Total number of authors:

4

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av den ryska invasionen av Ukraina



LUNDS
UNIVERSITET

Titel: Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av den ryska invasionen av Ukraina

Författare: Tove Frykmer (LTH), Sara Bondesson (FHS), Henrik Hassel (LTH), Alexander Cedergren (LTH)

Lund: LTH, Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet & Stockholm: Institutionen för ledarskap och ledning, Försvarshögskolan. 2023-10-11.

Omslag: från www.pixabay.com (royaltyfri), upphovsperson Vehikel (<https://pixabay.com/sv/photos/buss-vehikel-stol-2145402/>)

Förord

Författarna till denna forskningsstudie skulle vilja rikta ett stort tack till alla som bidragit till denna rapport och det underlag den bygger på. Framför allt handlar det om de personer som under hanteringen av följderna av Rysslands invasion av Ukraina har tagit sig tid att dela med sig av sina tankar, erfarenheter och åsikter. Forskningsstudien har inneburit en chans för oss som forskare att i realtid följa hur samordningskansliets arbete har etablerats, strukturerats och genomförts.

I skrivande stund har Rysslands storskaliga invasion av Ukraina pågått i drygt ett och ett halvt år. Invasionen har inneburit ett omfattande arbete bland svenska myndigheter där länsstyrelserna och länsstyrelsernas samordningskansli har haft en mängd kontakter med olika aktörer i Sverige samt producerat en stor mängd dokument av olika slag. Detta har givetvis inneburit en utmaning för oss som forskare välja ut och rikta in studien på aspekter vi tror är särskilt betydelsefulla för både länsstyrelserna och det svenska krishanteringssystemet. Vi uppskattar det engagemang som representanter för samordningskansliet har visat under denna studie där vi upplever att vi haft full frihet att välja fokus samtidigt som vi har fått stöd avseende allt ifrån tillgång till dokument till hjälp att reda ut oklarheter. Detta är vi mycket tacksamma för.

Vår förhoppning är att vår beskrivning och analys av samordningskansliets arbete ska utgöra viktiga lärdomar för aktörer inom det svenska krishanteringssystemet. Eftersom samordningskansliets arbete är avslutat (mars 2023) är vår avsikt att bidra till ökad förståelse för framgångsfaktorer och utmaningar kopplat till etablering av liknande kanslier i framtiden samt även ökade möjligheter att åstadkomma god effekt av arbetet.

Vi skulle speciellt vilja tacka Lars Fredholm för stöd i genomförandeprocessen och värdefulla synpunkter på det skrivna materialet.

Sammanfattning

Den 24 februari 2022, en vecka efter att länsstyrelsernas samordningskansli för covid19 avvecklades, invaderade Ryssland Ukraina. För att samordna länsstyrelsernas gemensamma hantering av den påverkan invasionen kunde få på svenska samhället beslutade landshövdingarna den 1 mars att inrätta ett nytt samordningskansli. Kansliet, som fick namnet Mats efter invasionsdagens namnsdag, inrättades i Stockholm och skulle bl.a. omhänderta och samordna eventuella regeringsuppdrag, vara en väg in för nationella aktörer till länsstyrelserna och länens aktörer, säkerställa informationsflödet från nationell till lokal nivå samt upprätta lägesbilder.

I syfte att tillvarata erfarenheter och lärdomar från arbetet i Matskansliet uppdrogs Lunds universitet att genomföra en forskningsstudie av kansliets arbete. Studien, som utfördes mellan augusti 2022 och mars 2023, där denna rapport utgör ett av resultaten, har det övergripande syftet att bidra till pågående och kommande utveckling av länsstyrelsernas samordningskansli samt till förmågeutveckling inom ramen för totalförsvaret och länsstyrelsernas roll vid framtida kriser. I projektgruppen finns flera medlemmar som var med i forskningsstudien av länsstyrelsernas samordningskansli under covid19 (Coronakansliet), vilket möjliggör en inblick i likheter, skillnader och utveckling över tid för länsstyrelsernas samordningskansli.

På liknande sätt som för Coronakansliet gav regeringen länsstyrelserna ett antal uppdrag som samordnades genom Matskansliet. Länsstyrelserna skulle regelbundet redovisa regionala och nationella lägesbilder till Regeringskansliet, vilket utfördes från 10 mars 2022 till kansliets avveckling 1 mars 2023. Vidare gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga boenden (11 mars 2022) samt att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag att anskaffa boenden för skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet (31 mars 2022). Kansliet strukturerades i två funktioner utifrån regeringsuppdragen; en för lägesbild och en för migration. Utöver detta bestod kansliet av en styrgrupp, operativ chef, samordnare, administrativt stöd och representanter från länsstyrelsegemensamma grupper.

Arbetet med regionala och nationella lägesbilder utfördes i princip på samma sätt som för Coronakansliet. Till en början veckovis och efter hand varannan vecka skickade de 21 länsstyrelserna in regionala lägesbilder till Matskansliet, utifrån vilka lägesbildfunktionen sedan sammanställde en nationell lägesbild. Då Regeringskansliet efterfrågade en beskrivning av nuläget i länen för att göra en egen bedömning av vad detta innebar så handlade länsstyrelsernas lägesbildarbete i stort om att aggregera, reducera och komprimera text i flera led. Relaterat till detta ser vi några förbättringsmöjligheter. För det första kan arbetet effektiviseras genom att respektive länsstyrelse kort sammanfattar de viktigaste budskapen från länet, som direkt kan användas i de länsvisa sammanfattningarna i nationella lägesbild. För det andra menar vi att det stora värdet med en nationell lägesbild är att lägga ihop information från 21 regionala lägesbilder och dra slutsatser om påverkan i stort samt vilken utveckling man kan se. Detta framåtblickande skulle innebära att man kan upptäcka signaler på förändringar i ett mycket tidigare skede, vilket är viktigt i akut krishantering. Vi föreslår därför att man använder sig av mer framåtblickande information i kedjan av lägesbilder. Detta ska inte förväxlas med tolkning eller bedömning av den information som länens aktörer förmedlar, utan syftet är att skapa en samlad bild av utvecklingen i det aggregerade materialet. Utöver dessa förbättringsförslag framkommer det i studien, på liknande sätt som för Coronakansliet, att urval av information är svårt, vilket förstärks av att det är svårt att avgöra påverkan från just invasionen i Ukraina. Andra aspekter som rimligtvis har kunnat påverka innehållets relevans och kvalitet, som medias inverkan på formuleringar eller urval av information eller den upplevda bristen på återkoppling kring innehållet, lyfts även fram i studien.

Utöver det löpande arbetet med regionala och nationella lägesbilder tog man genom Matskansliet även fram en lägesbild för cybersäkerhet vilket i regeringsuppdraget pekades ut som ett av områdena som skulle ingå i rapporteringen. Snarare än att, likt den nationella lägesbild, rapportera information om pågående påverkan på samhället, var denna lägesbild betydligt mer proaktiv och framåtblickande där fokus låg på att rapportera information relaterat till tre områden: befintliga cyberhot, förmåga och

sårbarhet. Avsikten var att lägesbilden skulle kunna bidra till långsiktig förmågeuppbyggnad då en lägesbild med mer reaktivt fokus skulle vara av begränsat värde. Fokus låg på förmåga och sårbarhet kopplat till kommunal verksamhet där inhämtning av information från kommunerna skedde vid två tillfällen. Då ett frågebatteri med flervalssvar användes fanns få möjligheter att ge nyanserade svar men å andra sidan var det enkelt att sammanställa svaren. Den höga svarsfrekvensen var en av flera indikationer på att kommunerna ansåg arbetet vara relevant. De sammanställda lägesbilderna återrapporterades till kommunerna tillsammans med förslag på åtgärder för att förbättra cybersäkerheten. Samtidigt ser vi några förbättringsmöjligheter. För det första vore det önskvärt med ökad kommunikation mellan Regeringskansliet och Matskansliet kring uppdragets syfte då det var oklart om utformningen av lägesbilderna verkligen var i linje med vad som efterfrågades. Dessutom är det inte självklart att denna lägesbild faktiskt motsvarar vad som vanligtvis avses med en lägesbild utan vi tolkar det snarare som en risk-, sårbarhets- och förmågebedömning. För det andra innebär fokus på kommuner att icke-kommunal samhällsviktig verksamhet inte fångas in av lägesbilderna vilket gör att de endast ger en partiell bild av cybersäkerheten i landet.

Matskansliets arbete med migrationsfrågor, som handlade om att samordna informationsbehovet avseende en hemställan från Migrationsverket samt att hantera de två migrationsrelaterade regeringsuppdragen, avslutades i september 2022 då återstående frågor kunde hanteras i linjen. Arbetet skedde i nära samverkan med främst Migrationsverket, men även med andra myndigheter och utfördes genom Matskansliets migrationsfunktion samt genom den samverkansperson från länsstyrelserna som blev placerad i Migrationsverkets ledningsstab.

På samma sätt som för Coronakansliet bedrev Matskansliet intensiv samverkan med en rad myndigheter. Kansliet ingick som representant för länsstyrelserna i flera samverkansforum, och samverkade mest frekvent med Migrationsverket, MSB, SKR och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Matskansliet blev även i denna händelse en viktig samverkansnod i krishanteringssystemet genom vilken information och kontakter kunde flöda, både för lägesbilduppdraget och arbetet med migrationsfrågorna. Något som framkom särskilt i relation till migrationsfrågorna var en frustration från kommunerna kring att uppdragen hade korta ledtider och inte enkelt kunde särskiljas från varandra, vilket Matskansliet fick hantera.

Den logg som Matskansliet upprättade för att strukturera och hantera inkommande samverkansbehov och frågor har lyfts fram som en särskilt uppskattad aspekt inom länsstyrelsekollektivet. Den person i kansliet som var ansvarig såg till att behoven och frågorna kom till rätt instans och delade loggen inom länsstyrelserna. Samverkanspersonen i Migrationsverkets ledningsstab har också lyfts fram som en viktig faktor i att samverkan mellan myndigheterna fungerade väl. Andra faktorer som beskrivs ha haft positiv inverkan på samverkan är Matskansliets samarbetsvilliga och kommunikativa ledning i kombination med redan existerande relationer och kontaktytor. Slutligen betonas de digitala informationsmötena för länsstyrelserna som en uppskattad aktivitet där det fanns plats för diskussioner och frågor.

Då Regeringskansliet kan sägas vara Matskansliets uppdragsgivare är det intressant att undersöka vilken nytta de har haft av kansliets arbete. Tyvärr avböjde alla utom en av Regeringskansliets representanter medverkan. Därmed kan vi endast förmedla intrycken från länsstyrelserna, vilka är att Regeringskansliet överlag verkade nöjda och att relationerna mellan de två parterna var goda. Däremot kan vi diskutera krishanteringssystemets förmåga och behov av att *gasa och bromsa* i ljuset av Regeringskansliets styrning av länsstyrelserna. Här relaterar vi till arbetsinsatsen och den tänkta nyttan utifrån flöden av t.ex. information som sätts igång under hanteringen av händelsen och vill belysa några specifika aspekter.

För det första är medverkande från kommuner och länsstyrelser överens om att informationsflödena behövdes inledningsvis, och att arbetsinsatsen motsvarade den tänkta nyttan i systemet. Men när den inledande akuta fasen övergick i en lugnare period, upplevdes arbetsinsatsen med t.ex. lägesbilder som mindre meningsfull och det finns därmed en risk för rapporteringströtthet och minskad kvalitet i rapporteringarna. Samtidigt verkade Regeringskansliet mena att nyttan vägde högre än arbetsinsatsen och valde att hålla rapporteringen levande. Arbetsinsatsen och nyttan ska också ses i ljuset av hur och

vilka frågor som ställs till länens aktörer genom lägesbildrapporteringen. Önskemålet från Utbildningsdepartementet att få med ett antal skolfrågor utifrån kravet på Sverige att kunna erbjuda skolgång till skyddsbehövande samt rapporteringskrav från EU skapade en del frustration. Både länsstyrelser och kommuner ifrågasätter om dessa frågor verkligen bör hanteras i rapporteringen och om kommunerna är en lämplig ingång. För det andra har Matskansliet utgjort en särskild organisation inom länsstyrelserna, där många uppgifter har skett utanför linjen. Gränsdragningen mellan linjeorganisation och särskild organisation är inte utan problematik, där det ibland är svårt att avgöra vilka frågor som ska hanteras var, vilka kompetenser som ska inkluderas i särskilda organisationen eller när en kris är slut och allt ska återgå till linjen. Slutligen vill vi belysa att viktigt strategiskt arbete med att stärka krisberedskapen och totalförsvarsförmågan har fått ställas åt sidan för att hantera påverkan av invasionen, vilket särskilt bör beaktas då händelsen till synes inte är en kris längre.

Sammanfattningsvis menar vi att det är viktigt att kunna skala upp och komma igång snabbt vid behov, men att det samtidigt är lika viktigt att kunna bromsa och skala ner igen om påverkan på samhällets skyddsvärden visar sig ebba ut. Detta för att kunna spara på begränsade resurser och behålla en uthållighet i systemet samt vara flexibel och resursstark nog att hantera även nästa kris, när den väl uppstår. Därmed behöver det finnas en medvetenhet och kunskap om hur de flöden som sätts igång påverkar aktörerna i systemet och kontinuerligt göra avvägningar mellan arbetsinsatsen och nyttan med de aktiviteter som utförs. Detta beskrevs väl av en länsstyrelserespondent i förhållande till lägesbildrapporteringen i den lugnare fasen: *"vi skulle kunna använda de timmarna på ett klokare sätt just för Sverige AB."*

Slutligen lyfter vi blicken och reflekterar över utvecklingen av länsstyrelsernas samordningskansli över tid. Studierna av Coronakansliet och Matskansliet visar på en institutionalisering över tid: en praktik som startade under skogsbränderna 2018, utvecklades under covid19 och förväntades vara del av krishanteringssystemet vid invasionen av Ukraina. Vi har inte kunnat urskilja en systematisk erfarenhetsåterföring från Coronakansliet, men detta har troligtvis varit svårt då den ena händelsen avlöste den andra. Däremot är det tydligt att erfarenheter togs omhand. Man involverade bl.a. flera personer från Coronakansliet i etableringen och man behöll det mesta av rutiner, processer och mallar från det tidigare lägesbildarbetet. Kopplat till institutionaliseringen vill vi här belysa risken med att praktiker som utvecklats under särskilda förhållanden sedan blir till rutiner som tas för givna och används i nya situationer, även om de inte passar helt eller borde förbättras. Det är inte fel att lära av tidigare rutiner, men det är viktigt att utvärdera dessa utifrån de kriterier som gäller i den specifika situationen samt utifrån möjliga förbättringar. Vi kan exempelvis inte urskilja att man systematiskt har övervägt rekommendationerna som togs fram i studien av Coronakansliet vad gäller lägesbildernas innehåll och utformning. Detta kan naturligtvis bero på att rekommendationerna inte bedömts vara relevanta, men vi menar att detta lämpligen bör övervägas i en mer systematiserad och tydlig lärandeprocess. På ett övergripande plan menar vi att det inför framtiden är viktigt med en strukturerad reflektion och analys över de erfarenheter som länsstyrelserna har samlat på sig under de senaste årens krishantering, lämpligtvis tillsammans med utvecklingsarbetet som bedrivs inom etableringen av de civilområdesansvariga länsstyrelsernas kanslier.

Innehåll

1	<i>Inledning</i>	1
1.1	Bakgrund och uppdragsbeskrivning.....	1
1.2	Syfte, inriktning och avgränsningar	1
2	<i>Övergripande metodbeskrivning och dataunderlag</i>	3
3	<i>Etablering, uppdrag och organisering</i>	5
3.1	Uppstart och etablering.....	5
3.2	Uppdrag	5
3.3	Organisering.....	6
4	<i>Arbetet med att ta fram lägesbilder</i>	8
4.1	Arbetet med att ta fram en nationell lägesbild	8
4.2	Arbetet med att ta fram lägesbild för cybersäkerhet.....	15
4.3	Jämförelse av de två lägesbilderna	21
5	<i>Arbetet med migrationsfrågorna</i>	23
5.1	Organiseringen av funktion migration	23
5.2	Beskrivning av uppdragen kopplat till migration	23
5.3	Utmaningar och osäkerheter i relation till funktion migration.....	24
6	<i>Samverkan med andra myndigheter</i>	26
6.1	Nivåer, forum och former för extern samverkan	26
6.2	Matskansliet som en samverkansnod i systemet.....	28
6.3	Faktorer som påverkar samverkan	29
7	<i>Kontakter med och relation till Regeringskansliet</i>	33
7.1	Regeringskansliets förmodade nytta av Matskansliet.....	33
7.2	En pågående dialog mellan Matskansliet och Regeringskansliet.....	34
7.3	Önskemål från Utbildningsdepartementet leder till huvudbry.....	34
8	<i>Motsvarar arbetsinsatsen nyttan?</i>	37
8.1	Vad är en kris? För vem? Och när?	37
8.2	Regeringskansliets formella och informella styrning.....	38
8.3	Behovet av flexibilitet	39
8.4	Vad har fått ställas åt sidan?	40
9	<i>Utvecklingen av länsstyrelsernas samordningskansli över tid</i>	42
9.1	Institutionaliseringen av samordningskansliet	42
9.2	Gränsdragning mellan linjeorganisation och särskild organisation.....	43
9.3	Erfarenhetsåterföring över tid	46
10	<i>Avslutande diskussion</i>	47
10.1	Samordningsvinster och positiva effekter	47
10.2	Likheter och skillnader med föregående samordningskansli.....	47
10.3	Lärdomar inför framtiden	48
11	<i>Referenser</i>	51
12	<i>Appendix 1 – Exempel på regional och nationell lägesbild</i>	53

1 Inledning

1.1 Bakgrund och uppdragsbeskrivning

Den 1 mars 2022 etablerade länsstyrelserna, efter ett beslut av landshövdingarna, ett gemensamt samordningskansli. Syftet var att möjliggöra länsövergripande samordning och en effektiv samverkan med myndigheter på nationell nivå under hanteringen av de följder som Rysslands invasion av Ukraina innebär för Sverige (Länsstyrelserna, 2022, 2 mars). Länsstyrelsen i Stockholms län utsågs som ansvarig för samordning av kansliets operativa del. Matskansliet var aktivt till och med 1 mars 2023, då det avvecklades utifrån direktiv från Regeringskansliet.

Huvudsakliga uppgifter för samordningskansliet, som kom att benämnas *Matskansliet* p.g.a. att Rysslands invasion av Ukraina inleddes på dagen då Mats har namnsdag (24 februari), var bl.a. att skapa en gemensam kontaktyta mellan länsstyrelserna, nationella myndigheter och andra nationella aktörer, att samordna kommunikation, budskap och insatser över landets 21 länsstyrelser, att skapa struktur för informationsinhämtning och -delning samt att identifiera behov av utvecklingsinsatser. Utöver dessa generella uppgifter var Matskansliets uppgift att omhänderta de regeringsuppdrag som kom att specificeras under krisen. De tre regeringsuppdrag vi berör handlade om regelbunden rapportering av lägesbilder, inventering av platser för tillfälliga boenden samt deltagande i Migrationsverkets uppdrag att anskaffa boenden för skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet.

Denna rapport är ett resultat från en forskningsstudie utförd av tre forskare från Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds universitet och en forskare från Försvarshögskolan mellan augusti 2022 och mars 2023. Forskningsstudien har genomförts på uppdrag av länsstyrelserna genom Länsstyrelsen i Stockholms län.

1.2 Syfte, inriktning och avgränsningar

Syftet med forskningsstudien är att bidra till pågående och kommande utveckling av det samordningsarbete som bedrivs av länsstyrelserna under nationella kriser. Den förståelse för samordningsarbetet som länsstyrelserna utfört med anledning av den ryska invasionen av Ukraina, inkl. framgångsfaktorer, utmaningar, styrkor och svagheter, och den specifika organisationslösningen syftar till att bidra generellt till förmågeutveckling inom ramen för krisberedskap och totalförsvar och speciellt till förmågeutveckling av länsstyrelsernas samordningsarbete vid nationella kriser. Lärdomarna från studien ska också kunna bidra till goda förutsättningar för eventuella framtida samordningskanslier, med liknande roll som Matskansliet.

I studien används ett vetenskapligt tillvägagångssätt vilket innebär förankring i teori, användning av etablerade datainsamlingsmetoder, transparent argumentation och ett kritiskt förhållningssätt till den information som används som grund för slutsatser. Studien har främst ett lärandesyfte där avsikten är att skapa förståelse och ge perspektiv som kan stimulera reflektion och utveckling kring några (men av tidsskäl inte alla) av Matskansliets funktioner och fokusområden. Mot denna bakgrund vill vi vara tydliga med att forskningsstudien alltså inte handlar om en renodlad och heltäckande utvärdering av Matskansliets arbete, d.v.s. vår ambition är inte att svara heltäckande på hur väl samordningskansliet har utfört sina olika uppgifter. Däremot avser vi lyfta fram lärdomar samt diskutera utmaningar och brister som kan påverka förmågan i det svenska krishanteringssystemet. Då även motsvarande forskningsstudie av länsstyrelsernas samordningskansli för covid19 (s.k. Coronakansliet) genomförts av författarna (se Frykmer et al., 2021) jämförs och kontrasteras de två kanslierna där det är möjligt och relevant.

I denna forskningsstudie fokuserar vi främst på arbetet som berör lägesbild (inkl. cybersäkerhetslägesbild), migration, samverkan samt relationen med Regeringskansliet. Vi analyserar

och reflekterar också kring förhållandet mellan arbetsinsats och nytta samt kring samordningskansliets utveckling över tid. Studien innehåller följande fokusområden – vilka också utgör huvudsaklig disposition för rapporten:

- Etablering, organisering och uppdrag (Kapitel 3).
- Arbetet med att ta fram lägesbilder (Kapitel 4).
- Arbetet med migrationsfrågorna (Kapitel 5).
- Samverkan med andra myndigheter (Kapitel 6)
- Kontakter med och relationer till Regeringskansliet (Kapitel 7)
- Motsvarar arbetsinsatsen nyttan? (Kapitel 8)
- Utveckling av länsstyrelsernas samordningskansli över tid (Kapitel 9)

Utöver detta innehåller rapporten en övergripande metodbeskrivning (Kapitel 2) och en sammanfattande diskussion där vi också beskriver studiens slutsatser och rekommendationer (Kapitel 10). Innehållet i kapitlen är relativt fristående, vilket innebär att det går att avvika från ordningsföljden utifrån intresse. Vår ambition har även varit att använda tydliga rubriker för att belysa innehållet i respektive kapitel, för att vid behov möjliggöra ett urval av läsning.

Eftersom majoriteten av datainsamlingen har genomförts under en relativt intensiv period under hösten 2022 är det viktigt att ha i åtanke att våra resultat delvis utgör en ögonblicksbild av hur arbetet kopplat till Matskansliet upplevdes av olika aktörer. Händelser som inträffat och situationer som uppstått i perioden efter datainsamlingen har vi inte kunnat fånga. Med andra ord hade svaren på våra frågor kunnat vara annorlunda om vi ställt dem vid andra tidpunkter. Ytterligare diskussion kring dessa metodutmaningar finns i Kapitel 2.

2 Övergripande metodbeskrivning och dataunderlag

I detta kapitel ger vi en kortfattad beskrivning av de metoder vi har använt inom ramen för forskningsstudien. Framför allt redogör vi för dataunderlaget (se Tabell 1 för en sammanfattning) och hur vi har samlat in, bearbetat och analyserat detta.

Tabell 1. Översikt över de dataunderlag som ligger till grund för rapporten (där N står för antal intervjurespondenter resp. antal observationer).

Intervjuer (N = 29)	Dokument	Observationer (N = 4)
Inom länsstyrelserna (N = 20)	Regeringsuppdragen	Länsstyrelsernas informationsmöte
Länsråd/länsöverdirektörer (N = 7)	Hemställan	220929
Försvars-/beredskapsdirektörer (N = 2)	Lägesbilder	(N = 1)
Funktionsansvariga (N = 2)	Missiv kopplat till lägesbilder	
Handläggare inom Matskansliet (N = 7)	Interna/externa PM	Kanslimöte
Handläggare utanför Matskansliet (N = 2)	Mötesanteckningar (styrgrupp, kanslimöten, etc.)	220829, 220830 (N = 2)
Regeringskansliet	E-postväxlingar	
Tjänsteman vid Utbildningsdepartementet (N = 1)	Power Point-presentationer	Styrgruppsmöte
	Enkätundersökning	220830
MSB	Informationsfilmer	(N = 1)
Operativ chef (N = 1)	Etc.	
Handläggare (N = 1)		Sammanställning av nationell lägesbild
Migrationsverket		221025
Operativ chef (N = 1)		(N = 1)
Handläggare (N = 1)		
Kommunrepresentanter		
Säkerhetschef (N = 1)		
Handläggare (N = 2)		
Övriga		
Extern konsult/rådgivare (N = 1)		

Intervjuer har varit den primära datainsamlingsmetoden. Under studien har sammanlagt 29 olika personer intervjuats där fem personer intervjuats vid mer än ett tillfälle - vilket då skedde tillsammans med en eller två andra personer. Totalt genomfördes tre intervjuer med två personer samtidigt och en intervju genomfördes med tre personer samtidigt. Utöver de formella intervjuerna har även ett antal mer informella samtal med företrädare för Matskansliet genomförts.

Syftet med intervjuerna har varit att samla in ett brett underlag kring Matskansliets funktion och arbete. Framförallt har vi fokuserat på att intervjua de som varit aktiva i kansliet, antingen som genomförare av de uppgifter som ålagts kansliet eller som haft en mer ledande roll i t.ex. styrgrupp. Vi har även fångat in perspektiv från några av de aktörer som haft mest samverkan och kontakt med Matskansliet; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Migrationsverket och Regeringskansliet. Slutligen har vi inkluderat respondenter från två kommuner samt från en enskild länsstyrelse, som inte var verksamma i Matskansliet. Syftet var att undersöka lägesbildarbetet i kedjan av kommuner, länsstyrelse och Matskansliet och kunna exemplifiera med erfarenheter på lokal och regional nivå.

Urvalet av respondenter har gjorts efter rådgivning med Matskansliet, som även har bistått med att få kontakt med externa aktörer.

Intervjuerna var semi-strukturerade där vi använde en intervjuguide med förbestämda frågor, anpassad till den som intervjuades. Ordningen på frågorna anpassades i viss mån i syfte att få samtalet att flyta på naturligt och utöver förbestämda frågor lämnades utrymme för följdfrågor utifrån respondenternas svar. Intervjuerna varade mellan 34 minuter och 1 timme och 18 minuter och de genomfördes under perioden augusti-december 2022.

Förutom den intervju som genomfördes med tre personer spelade vi in och transkriberade samtliga intervjuer. Transkriberingarna har analyserats av samtliga författare med fokus på att hitta mönster kopplat till de fokusområden vi har valt ut i rapporten (Kapitel 3-9).

Dokumentet delgavs av personer från Matskansliet och inkluderar exempelvis regeringsuppdrag, hemställan, lägesbilder, missiv kopplat till lägesbilderna, diverse PM, mötesanteckningar, e-postväxlingar, Power Point-presentationer, en länsstyrelseintern utvärdering genomförd av Matskansliet samt informationsfilmer från Matskansliet. Vi har inte systematiskt analyserat dokumenten utan snarare använt dem som komplettering till intervjuerna. Observationerna har framförallt bidragit till en övergripande insikt i arbetsprocesser och kontext snarare än att ingå detaljerat i studiens resultat.

3 Etablering, uppdrag och organisering

Detta kapitel redogör kortfattat för Matskansliets uppstart och etablering samt hur arbetet organiserades utifrån de uppdrag som kansliet ålades. Slutligen beskrivs några av de övergripande utmaningar och framgångsfaktorer som kännetecknade etableringen och uppstarten. Kansliets arbete med de huvudsakliga uppdragen beskrivs mer ingående i Kapitel 4 och 5.

3.1 Uppstart och etablering

Dialogen kring behovet av att starta upp ett samordningskansli inleddes inom länsrådsgrupp G1, som har ansvar för beredskapsfrågor, redan innan Ryssland invaderade Ukraina den 24 februari 2022. Detta skedde utifrån de signaler som fanns tillgängliga i omvärlden och från möten med Försvarsmakten och MSB samt den sekretessbelagda information som länsstyrelserna hade tillgång till. Vid ett extra landshövdingemöte den 1 mars fattade landshövdingarna beslut om att inrätta ett gemensamt kansli och att det skulle placeras i Stockholm (Länsstyrelserna, 2022, 2 mars). Enligt en respondent från länsstyrelserna skulle syftet med kansliet vara att möta upp eventuella regeringsuppdrag samt vara *"faciliteraren mellan län och kommuner gentemot också andra myndigheter ... så att vi är ingången för de andra myndigheterna"*.

Respondenten förklarar valet av placeringen av kansliet i Stockholm med vikten av den säkerhetspolitiska aspekten, närheten till regering och riksdag, och att det antagligen skulle komma att hanteras mycket säkerhetsklassat material. Vidare förklarar respondenten att hanteringen skulle kräva fysiska möten, inklusive möten hos MSB och Försvarsmakten. En annan respondent betonar även vikten av att samordningskanslierna roterar mellan olika länsstyrelser och att Halland hade haft ansvar för Coronakansliet medan det nu var lämpligt att ett storstadslän med fler resurser tog ansvar för att driva det nya kansliet.

Enligt det skriftliga beslutet från landshövdingemötet den 1 mars (Länsstyrelserna, 2022, 2 mars) skulle kansliet inrättas *"i enlighet med de goda erfarenheterna som gjorts under pandemin"*. Syfte och mandat beskrivs utifrån att det ska *"samordna länsstyrelsernas gemensamma hantering kopplat till händelserna i Ukraina"* men att *"i likhet med arbetet under hantering av pandemin, covid-19, övertar inte samordningskansliet det regionala ansvaret som varje länsstyrelse har"*.

I beslutet beskrivs även vilka uppgifter som kansliet ska ha inledningsvis, men att fler uppdrag kan komma att behöva hanteras. Uppgifterna i beslutet är bl.a. att omhänderta och samordna eventuella regeringsuppdrag, att etablera en gemensam kontaktyta mellan länsstyrelserna och nationella myndigheter och andra nationella aktörer som exempelvis Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (att vara *"en väg in"*), säkerställa att informationsflödet fungerar hela vägen från nationell nivå via länsstyrelserna till lokal nivå och att tillsammans med IT-avdelningen upprätta lägesbilder för cybersäkerhetsläget och omvärldsbevaka den tekniska påverkan på länsstyrelserna. Det framgår därmed att Matskansliet inrättades för att bl.a. omhänderta och samordna regeringsuppdrag, redan innan regeringsuppdragen hade utfärdats. Det är dock tydligt att en dialog mellan länsstyrelserna och Regeringskansliet pågick vid bildandet av kansliet.

Matskansliets var aktivt till och med 1 mars 2023, då det avvecklades utifrån direktiv från Regeringskansliet.

3.2 Uppdrag

Den 10 mars 2022 gav regeringen i uppdrag åt länsstyrelserna att inom ramen för det regionala geografiska områdesansvaret regelbundet redovisa lägesbilder till Regeringskansliet med anledning av den ryska invasionen av Ukraina (Regeringsbeslut Fi2022/00900, Fi2022/00902, *hädanefter benämnt som lägesbildsuppdraget*). I uppdraget beskrivs att dessa lägesbilder ska innehålla redogörelser för

länsstyrelsernas arbete och bedömningar av hur Rysslands invasion av Ukraina och dess följd effekter påverkar utvecklingen i samtliga län. Redovisningen av lägesbilderna ska dels ske för respektive län och länsstyrelse, dels samlat för samtliga län och länsstyrelser, och arbetet ska samordnas av Länsstyrelsen i Stockholms län. I uppdraget beskrivs också att länsstyrelserna ska samordna informationsinhämtning från kommuner och regioner som andra statliga myndigheter genomför samt vid behov bistå andra statliga myndigheter vid deras förmedling av kommunikation till kommuner, regioner och andra aktörer på regional nivå.

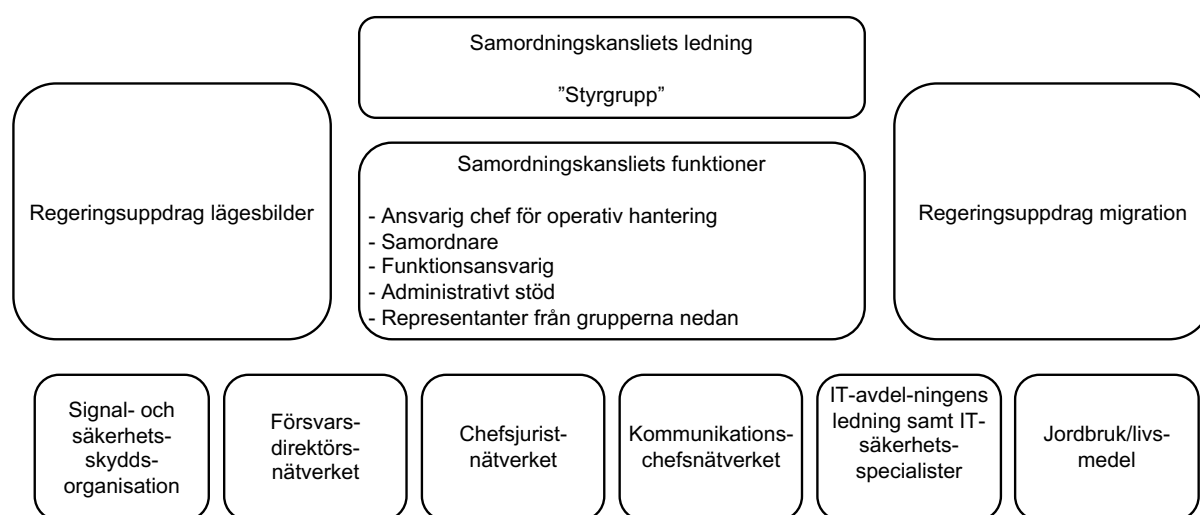
Utöver detta uppdrag gav regeringen länsstyrelserna ytterligare två uppdrag: den 11 mars 2022 fick länsstyrelserna i uppdrag att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga boenden (Regeringsbeslut Ju2022/00942) och den 31 mars 2022 att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag att anskaffa boenden för skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet (Regeringsbeslut Ju2022/01220).

3.3 Organisering

I beslutet om att inrätta Matskansliet beskrivs en relativt detaljerad organisationsstruktur. Bland annat framgår att kansliet "*leds på övergripande nivå av ordförande för G1 samt sex länsråd från G1 och G3*" och att det "*bör ha följande funktioner som en grunduppställning i sin bemanning*":

- *Ansvarig chef operativ hantering*
- *Samordnare*
- *Administrativt stöd*
- *Efter behov, stöd från signal- och säkerhetsskyddsorganisation*

Slutligen listas viss kompetens som kansliet behöver ha tillgång till (inom migration, barnrättsfrågor-, mänskliga rättigheter, och jämställdhetsperspektivet), samt att det eventuellt även bör upprättas en analysfunktion som stöd för kansliets arbete. Figur 1 nedan är baserad på länsstyrelsernas eget presentationsmaterial och visar en översikt över Matskansliets organisering och funktioner.



Figur 1: Matskansliets organisering och funktioner. Figur baserad på presentationsmaterial från länsstyrelserna.

En av de respondenter från länsstyrelserna som var involverad i att bygga upp Matskansliet beskriver att eftersom beslutet från landshövdingarna betonar att det nya kansliet ska bygga på de goda erfarenheterna från arbetet med pandemin, så var det viktigt att involvera personer från det föregående samordningskansliet. Av denna anledning involverades en medarbetare som hade varit med i Coronakansliets lägesbildarbete. Denna person utvecklade lägesbildfunktionen i Matskansliet tillsammans med en person från Coronakansliet som hade arbetat med administrativa rutiner och lägesbilder. Vidare skedde samarbete med en central person i Coronakansliet för att ta vara på erfarenheterna. För regeringsuppdragen kopplade till lägesbild respektive migration tillsattes en funktionsansvarig person för vardera uppdrag. Dessutom involverades en person som hade ett särskilt fokus på att sammanställa de samverkansbehov som kom in till Matskansliet. Slutligen tillsattes en operativt ansvarig chef för helheten, samt en administratör. Administratörens funktion att hantera mailkorg, mötesbokningar, diarieföring etc. beskrivs av flera respondenter som en nyckelfaktor i att Matskansliets arbete kunde utföras effektivt. Som framgår av Figur 1 inrättades även en styrgrupp bestående av kontaktlänsråden för krisberedskap (länsrådsgrupp G1), men även två kontaktlänsråd för sociala frågor (länsrådsgrupp G3) med anledning av migrationsuppdraget. Utöver dessa ingick länsöverdirektören i Stockholms län med anledning av att Matskansliet leddes från Stockholm samt en person med särskild kompetens inom IT. Styrgruppens uppgift var att ansvara för övergripande samordning, principiella eller strategiska frågor och frågor kring kommunikation med exempelvis Regeringskansliet och MSB. Styrgruppens uppgift var även att skapa förutsättningar för kansliets arbete genom att exempelvis hantera bemanningsfrågan samt att delta vid fastställandet av nationella lägesbilderna och på eftersittningen med Regeringskansliet.

Arbets- och mötesformerna inom Matskansliet skedde genom hybridmöten, där vissa mötesdeltagare var fysiskt samlade och andra enbart deltog digitalt. Möten med externa aktörer skedde i huvudsak i fysisk form, till stor del p.g.a. den mer känsliga karaktären på den information som hanterades.

4 Arbetet med att ta fram lägesbilder

En av Matskansliets huvudsakliga uppgifter var att regelbundet sammanställa och redovisa regionala och nationella lägesbilder till Regeringskansliet (enligt lägesbildsuppdraget). Enligt uppdraget skulle lägesbilderna innehålla redogörelser för länsstyrelsernas arbete och bedömningar av hur invasionen i Ukraina och dess följeffekter påverkar utvecklingen i samtliga län. Uppdraget beskriver även att lägesbilderna ska redovisa effekterna av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde, och att detta inkluderar migrationsrelaterade frågor, desinformation, cybersäkerhet, påverkan på samhällsekonomin och samhället. Likaså ska en redovisning av samverkansbehov samt planerade och vidtagna åtgärder framgå.

Arbetet med att ta fram regionala och nationella lägesbilder bedrevs till och med 1 mars 2023, då Matskansliet avvecklades utifrån direktiv från Regeringskansliet. I kommande avsnitt beskriver vi först arbetet med att ta fram nationell lägesbild och därefter arbetet med att ta fram en lägesbild för cybersäkerhet (vilket blev en helt separat process). Vi avslutar kapitlet med att jämföra de två lägesbilderna.

För att exemplifiera hur arbetet med de regionala och nationella lägesbilderna har bedrivits och upplevts längre ut i kedjan har vi intervjuat två personer från länsstyrelsen som arbetade med sitt specifika läns lägesbild och två personer från en kommun i samma län, samt en respondent från en kommun i ett annat län. Detta används endast som ett exempel, och vi är medvetna om att det kan finnas andra arbetssätt och synpunkter som är lika relevanta.

4.1 Arbetet med att ta fram en nationell lägesbild

Under uppbyggnaden av lägesbildarbetet, som i princip satte igång en vecka efter att samma arbete hade avslutats för covid19, lånade man snabbt in en person från Coronakansliet. Denne hade varit med och satt upp och drivit de administrativa rutinerna för lägesbildarbetet och kunde dela med sig av erfarenheter och kunskap från detta. Förutom ett par mindre justeringar behöll man det mesta av rutiner, processer och lägesbildmallar från det tidigare kansliet. Motiveringen var bl.a. att *"det sitter ju redan i alla"* och att man efter övervägningar inte kunde hitta argument för att göra större ändringar. Som uttryckt av en respondent: *"vi har adopterat de rutinerna"*.

Under arbetets gång har uppskattningsvis 5 personer arbetat med att sammanställa nationella lägesbilder, varav flera var aktiva under hela perioden. Det uppges ha varit utmanande att skaffa resurser till lägesbildfunktionen. En respondent från länsstyrelserna beskriver att det var *"våldigt skralt gensvar"* på vädjan om resurser från länsstyrelserna. Hen reflekterar vidare över att lägesbildarbetet står i kontrast med andra, kanske mer omtyckta, uppdrag och beskriver själv: *"Gud, man är otroligt trött på det här liksom, alltså på lägesbild, på rapportering..."*. En annan respondent menar att:

"Vi hade perioder i början på Matskansliet där det var otroligt svårt att få tillräckligt med resurser in och jag fick höra av mig till kollegorna på alla 21 länsstyrelserna och ryta och säga att hörni det här är ett gemensamt initiativ nu måste vi alla bidra, det blev lite bättre effekt men det var tufft i början och jag tror att det har att göra med den där tröttheten".

I slutändan löstes denna utmaning på grund av *"medarbetare som är väldigt lojala och räcker upp handen"*.

I korthet såg processen för att regelbundet ta fram lägesbilder ut enligt följande: Den nationella lägesbilderna bygger på information som de 21 länsstyrelserna rapporterar in i regionala lägesbilder. De regionala lägesbilderna skulle vara Matskansliet tillhanda på tisdagar kl. 10. Mellan kl. 10 och ca 15 satt i regel två personer och sammanställde den nationella lägesbilderna utifrån de regionala lägesbilderna. På eftermiddagen, kl. 16 samma dag, föredrogs den nationella lägesbilderna på ett kanslimöte där Matskansliets operativa funktion, representanter från Regeringskansliet samt Matskansliets styrgrupp närvarade. Vid dessa tillfällen fanns det utrymme att ställa klargörande frågor

samt föreslå ändringar. Ändringar som förekom har enligt uppgift handlat om hur informationen framställs och vilka formuleringar som användes, snarare än vilken information som skulle vara med. Efter eventuella justeringar godkändes den nationella lägesbilden av länsstyrelserna och Regeringskansliets representanter och förmedlades till bl.a. Regeringskansliet, MSB, Röda Korset, Energimyndigheten, Livsmedelsverket och inom länsstyrelserna. Den nationella lägesbilden föredrogs även på MSB:s nationella samverkanskonferens.

Frekvensen för rapportering har varierat något under händelsen. Under våren och fram till sommaren 2022 skedde rapporteringen veckovis, då med fullständiga lägesbilder varannan vecka och avvikelserapportering däremellan, d.v.s. fyra gånger i månaden. Under hösten 2022 och fram till avslut halverades frekvensen till en fullständig lägesbild och en avvikelserapportering i månaden, d.v.s. rapportering varannan vecka. I denna rapport fokuserar vi på arbetet med de fullständiga lägesbilderna och berör inte avvikelserapporteringen.

4.1.1 Utformning av lägesbilder och informationsinhämtning

I Appendix 1 finns exempel på en nationell och en regional lägesbild. För att hämta in relevant information från länsstyrelserna, och i förlängningen länens aktörer, använde sig Matskansliet av en liknande mall som under covid19, med några omformuleringar, samt tillhörande instruktioner till hur länsstyrelserna skulle fylla i information. Innehållet i informationsinhämtningen baserades på vad som angavs i regeringsuppdraget.

De regionala lägesbilderna har under rapporteringen bestått av två sidor i Powerpointformat. Den första sidan innehåller en översikt över läget i länet, behov och åtgärder samt kommunspecifik information. En respondent från en länsstyrelse beskriver att de kunde själva välja underrubriker på den första sidan, för t.ex. övergripande läget. Den andra bilden består av en samlad bedömning över läget i länet utifrån samhällets skyddsvärden vilken rapporteras genom en färgskala från grön (ingen påverkan) till mörkröd (kritisk påverkan). Utöver detta rapporterade länsstyrelserna in svar till specifika frågor kring skola och utbildning, som sedan hanterades separat. Skolfrågornas roll i lägesbilden beskrivs mer ingående i avsnitt 7.3.

Den nationella lägesbilden var i princip uppbyggd på samma sätt som under covid19. Lägesbilden består av 6-7 sidor i Powerpointformat (den bifogade länsvisa rapporteringen utgjorde en eller två sidor). Första sidan innehåller en bedömning av övergripande läget i landet, sedan följer länsspecifika och kommunspecifika rapporteringar. Slutligen rapporteras en samlad bedömning av läget i länen utifrån samhällets skyddsvärden och identifierade samverkans- och informationsbehov. Om information behövde vara sekretessbelagd kunde detta förmedlas till Matskansliet genom en särskild bilaga för att kunna delas separat, vilket man enbart gjorde en gång.

Genomgående för både de nationella och regionala lägesbilderna är att ny information från tidigare lägesbilder gulmarkeras. Detta gäller översikten för länet (första sidan) i den regionala, samt för översikten (första sidan), samlade bedömningen (nästsista sidan) och samverkansbehoven (sista sidan) i den nationella. Detta var ett tillvägagångssätt som även användes under covid19.

En respondent från en länsstyrelse beskriver att de gärna skulle se rapporteringen i WIS snarare än i Powerpoint-mallar. Frågan om WIS har enligt respondenten förts fram uppåt men utan återkoppling. Ur deras synvinkel så ger WIS större möjligheter att skriva fram vad de vill säga, då mallarna i Powerpoint kan vara begränsande vad gäller utrymme. En av respondenterna beskriver att "*vi pusslade med att förstora upp rutor och jätteliten text.*"

En respondent som arbetade med sammanställningen av nationella lägesbilden beskriver däremot att de föredrar att inte hantera länsvisa rapporteringar i WIS då det är svårt att sammanställa och redigera där. Samma respondent beskriver dock frustration över mallen i Powerpoint, och att det borde finnas något effektivare sätt att jobba, men att det är svårt att komma på alternativ. Respondenterna som sammanställde nationella lägesbilden beskriver vidare att även om mallen är krånglig så begränsar den

textmassan från länen, som t.ex. en Wordmall hade varit sämre på, även om det i sig kan vara lite orättvist mot länen.

Respondenterna från den enskilda länsstyrelse vi intervjuade beskriver att de skapade ett antal frågor till länets aktörer utifrån lägesbildmallen de fick från Matskansliet. Länsstyrelsen kompletterade sedan med egna frågor som de, utifrån övriga uppdrag eller ansvarsområden, behövde ha svar på från länets aktörer. Alla frågor förmedlades sedan genom samma förfrågan, genom WIS. Exempel på kompletterande frågor är kring energibesparingsåtgärder (via uppdrag till statliga myndigheter att se över samt stödja kommuner och regioner). En respondent beskriver även hur länsstyrelsen skickade ut frågor kring näringslivet en gång i månaden, vilket togs med i den regionala lägesbilden till Matskansliet. Dessa näringslivsfrågor skickas ut på eget initiativ från länsstyrelsen då de anses viktiga för länet, och är inget som efterfrågades av Regeringskansliet.

Respondenterna från kommunen i samma län ifrågasätter om informationsinhämtningen genom lägesbilderna är det mest effektiva sättet för Regeringskansliet att få en bra bild av hur det ser ut i landet. De ställer frågan om kommunen verkligen är bästa informationsbäraren för alla frågor som ställs, eller om det går att få informationen på andra sätt. Som exempel nämns näringslivsfrågorna, där man menar att kommunen har rätt bra insyn i detta, men att det borde finnas andra aktörer som har bättre insyn, särskilt på nationell nivå. Kommunens respondenter menar att det som påverkar upprätthållande av samhällsviktig verksamhet är det som kommunerna besvarar bäst, medan andra frågor skulle kunna inhämtas mer effektivt och precist genom andra kanaler.

4.1.1.1 Avsaknad av framåtblickande frågor

Respondenter från både kommuner och länsstyrelser efterfrågar mer framåtblickande frågor, som ger utrymme för viss analys. Som beskrivet av en kommunrespondent "... *det borde ju vara en fråga. Har ni sett något annat som liksom tornar upp sig?*"

Respondenter från den enskilda länsstyrelsen beskriver att krishanteringsarbete handlar mycket om att tänka framåt och att det då är märkligt att detta inte efterfrågas av Regeringskansliet. Särskilt nämns detta i förhållande till den tid det tar innan information når Regeringskansliet, som betonas av en respondent från länsstyrelsen: "*när vi ändå sitter i ett sådant system från nationell, regional, lokal nivå att ja, men vi jobbar ju ständigt med gammal information*". Fördelar med framåtblickande, mer analyserande, frågor beskrivs i förhållande till att de då kan vara proaktiva och har "*en chans att vara före*". Man beskriver även att antaganden kan ha en central plats i lägesbildarbetet, för att "*det ger en liten heads-up framåt*", men att det inte finns plats för detta. Respondenterna beskriver hur de själva arbetade med analys av läget i länet, men att detta då inte bifogades den regionala lägesbilden till Matskansliet.

En respondent från länsstyrelserna efterlyser en analysfunktion, eventuellt tillsammans med MSB eller andra aktörer, så att man kan bredda perspektiven. Hen föreslår att det kunde finnas en regional analysfunktion i respektive län, som sedan sammanställs till en nationell analys, men att detta då skulle kräva mer resurser. Slutligen beskriver en respondent från länsstyrelserna avsaknaden av framåtblickande frågor i förhållande till särskilda, aktuella, frågor: "... *det här framtidsperspektivet, vem sitter och gör analyser på elbristen eller komponentbristen och sådana saker?*"

4.1.2 Urval och presentation av information

I likhet med forskningsstudien av länsstyrelsernas samordningskansli för covid19 (Frykmer et al., 2021) undersöker vi urvalsproblematiken under lägesbildarbetet. I denna studie fokuserar vi på kedjan av informationsurval under arbetets gång, d.v.s. från kommun till enskild länsstyrelse till Matskansliets lägesbildfunktion. Fokus ligger på urval och presentation av information snarare än det resulterande innehållet. Beskrivningarna i kapitlet baseras på intervjuer under en specifik omgång rapportering av regionala och nationella lägesbilder. I materialet har det framkommit några urvalsaspekter som vi särskilt vill belysa, vilka beskrivs i slutet av avsnittet.

Utgångspunkt för arbetet är att länsstyrelserna genom Matskansliet ska förmedla läget i länen utifrån nuläget och utifrån fakta, vilket är samma som för Coronakansliet. Alltså, Regeringskansliet efterfrågar varken en lägesbild som innehåller analys av nuläget eller en lägesbild som innehåller framtidsblickande inslag, t.ex. genom indikationer på framtida risker. Detta förmedlas bl.a. av Matskansliets lägesbildfunktion genom länsstyrelsernas informationsmöten och vi upplever att detta syfte är tydligt för både enskilda länsstyrelser och för de som sammanställer nationella lägesbilden.

Samtliga tre respondenter från kommunerna beskriver att de förmedlade det som påverkar kommunen i stort samt vad som är nytt från senaste rapporteringen. En respondent beskriver att de ibland tar hjälp från förvaltningarna för att besvara vissa frågor, men annars så tar de reda på informationen själva, t.ex. vid samverkansmöten i kommunen eller genom dialog. Hen menar vidare att rapporteringen ska vara sakligt rätt, det ska inte kunna misstolkas och det ska följa vad som efterfrågas. Man ska *"inte bluddra ut med massa annat för att man kan skriva hur mycket som helst"*.

Respondenterna från den enskilda länsstyrelsen beskriver att de började med att avgöra om informationen från länets aktörer var ny eller gammal. Om informationen stod med i föregående rapportering och inte bedömdes som aktuell längre så togs den bort. Respondenterna beskriver dock att det kunde vara svårt att bedöma om problem fortfarande kvarstod, och att *"många svar kanske hänger kvar för länge i en lägesbild generellt"*. De mailade eller ringde upp om det var oklart vad aktören menade med vissa formuleringar, för att inte dra egna slutsatser av eller lägga egen värdering i informationen. Vidare beskriver respondenterna att det var viktigt att rapportera sakligt och att de undvek att värdera informationen tills de gjorde den samlade bedömningen av läget i länet. Bedömningen, som de gjorde sist i processen, beskriver en av respondenterna som svår. Hen menar att de använde sin känsla för hur läget var snarare än att ha ett mer systematiskt tillvägagångssätt. Respondenterna reflekterar över att bedömningen av påverkan på samhällets skyddsvärden måste göras från fall till fall. Bedömningen beror på så många faktorer, t.ex. antalet personer som blir drabbade eller att vissa branscher kan ha större påverkan, och att det då är svårt att ha t.ex. en tabell med kriterier att bedöma utifrån.

När det gäller den nationella lägesbilden kännetecknades sammanställningen av dialog, där de ansvariga diskuterar och väljer ut det som ska rapporteras. Även här fokuserade man först på det som är nytt i regionala lägesbilderna, d.v.s. gulmarkerat, när de sammanfattade de länsvisa rapporteringarna till den nationella lägesbilden. Urvalet av information baserades på att det verkligen skulle vara relaterat till länet och inte t.ex. beskriva nationella aspekter. Vidare fokuserade man på att enbart beskriva fakta i nuläget i de länsvisa rapporteringarna, d.v.s. här skulle inte information om t.ex. oro kring någon aspekt vara med då detta handlar om en påverkan i framtiden. Länsstyrelsernas egna formuleringar användes eftersom sammanställningen i den nationella lägesbilden syftar till att återge vad som beskrivs vara läget i länen och inte som en värdering av detta. Det är även viktigt att formuleringarna är tydliga för att undvika misstolkningar. Respondenterna beskriver att de generellt valde ut information från de regionala lägesbilderna som de såg som väldigt specifikt för länet eller kommunen, något som kanske var unikt och värt att lyfta fram. Bedömningen av vad som är relevant att ta upp är svårt för respondenterna att sätta fingret på, men beskrivs i termer av *"det är väl något som man känner av, vad som är relevant att ta vidare"*, att det är något som sticker ut och är nytt samt om det är fler som tar upp samma sak så att det kan anses vara en trend. Urvalet baserades till stor del på erfarenhet och att de var två personer som hjälps åt beskrivs som en framgångsfaktor då man har någon att diskutera med och som kommer in med andra perspektiv. Värt att nämna i sammanhanget är att lägesbildfunktionen inte fått kritik från enskilda länsstyrelser för att de har missat viktig information, vilket indikerar att länsstyrelserna verkar nöjda med den information som väljs ut.

Särskilt i arbetet med de länsvisa rapporteringarna, men även för övriga delar av lägesbilden, är det tydligt att mycket av arbetet handlade om att reducera och komprimera text. Detta märks även när respondenterna beskriver egenskaper som kan vara viktiga hos de personer som arbetar med sammanställning av de nationella lägesbilderna. Först, att ha en god språklig förmåga underlättar då text ska förkortas, komprimeras och eventuellt formuleras om. Det kan även vara viktigt att ha en

förmåga att förhålla sig objektiv till informationen för att inte värdera den. En respondent menar att en god lägesbild ska vara saklig och informationstät, och språket som används behöver också vara sakligt och inte "för blommigt". Vidare tar man upp förmågan att kunna sälla bland information och kunna ta ut det viktigaste, samt att ha en bred kunskap om de samhällsfrågor som tas upp. Respondenterna lyfter fram utmaningar med att hantera mycket information från de regionala lägesbilderna och att det är ett intensivt arbete. Det kan vara svårt att sälla ut relevant information, t.ex. i förhållande till om informationen relaterar till konsekvenser från invasionen i Ukraina eller inte (se nedan). Respondenterna beskriver att sammanställningen av nationella lägesbilderna skulle underlättas genom att jobba med tydligare frågor mot länsstyrelserna, för att undvika alltför stor variation i svarsformuleringarna, samt för att få tydligare och mer konkreta beskrivningar i de regionala lägesbilderna.

Efter de länsvisa rapporteringarna sammanställdes det övergripande läget på första sidan och slutligen den samlade bedömningen av påverkan på samhällets skyddsvärden. Detta krävde en viss värdering även om det beskrivs som att det är att koka ner det till det mest viktiga, vilket ger intrycket att det handlar om en aggregering av information snarare än en bedömning av läget. För att göra den samlade bedömningen av påverkan på skyddsvärdena räknade respondenterna samman länens respektive rapporteringar till ett genomsnitt som speglas i färgläggningen. Här kunde de även vikta länens bedömningar som vid ett tillfälle där sydlänen rapporterade betydande påverkan på miljö och ekonomiska värden. Således ändrades den nationella bedömningen från måttlig till betydande påverkan utifrån den påverkan som dessa län rapporterade.

Samverkans- och informationsbehov som förmedlades i regionala lägesbilderna sammanställdes på den sista sidan. Dessa förmedlades till och diskuterades med en annan person inom Matskansliet som drev arbetet med dessa frågor. Behoven kunde även lyftas upp till den samlade bedömningen på första sidan om det var relevant. Svaren på skolfrågorna som rapporterades från länsstyrelserna hanterades i ett separat dokument till Regeringskansliet, men sammanfattades på den första sidan av den nationella lägesbilderna.

4.1.2.1 Att avgöra effekterna av den säkerhetspolitiska utvecklingen på lokal och regional nivå kan vara problematiskt

Enligt regeringsuppdraget skulle lägesbilderna redovisa effekterna av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde på lokal och regional nivå, d.v.s. vilken påverkan invasionen av Ukraina hade på det svenska samhället. Urvalet av information skulle därför baseras på detta, men flertalet respondenter beskriver svårigheter med att avgöra vilken information som var relevant. En respondent från länsstyrelserna beskriver det på följande sätt:

"Uppdraget kopplat till lägesbilder är ju formulerat som effekter eller konsekvenser av invasionen i Ukraina. [...] Och sen är det några exemplifieringar där bland annat cybersäkerhet står med. Som om man läser det bokstavligt så kan det ju vara allt liksom."

För att lösa ut vad som var relevant att ta med beskriver respondenten att: *"det är väl någonting som vi försöker bara med så sunt förnuft navigera igenom, det finns ju inte så mycket att hålla sig i rent krasst."* Hen reflekterar även över problematiken med att avgöra hur långt följd effekter egentligen sträcker sig, t.ex. om de behöver ta upp svårigheter för ukrainska skyddssökande att få SIM-kort eller personnummer, eller om det så att säga räcker med att beskriva antalet skyddssökande i lägesbilderna. Det beskrivs som *"för där någonstans tar ju det slut också, tänker att det inte är en kris utan det är något som dras över till en linje"*. Ett annat exempel är om ökningen av covid19 under sommaren 2022 skulle tas upp i nationella lägesbilderna eller inte. Då resonerade man att den ökade smittan påverkade samhällets robusthet och att det då skulle vara med.

En annan länsstyrelserespondent beskriver den regionala lägesbilderna som *"en gråzonslägesbild verkligheten"*. Samma respondent beskriver att

"det kan nog vara så ända uppifrån toppen att man inte riktigt vet vad det är vi söker. Att det är den här gråzon så jag förklarar att jag vänt tillbaka till [kommunerna i länet] att vi vet nog inte riktigt vad konsekvenserna blir än så att frågorna är ju väldigt öppna"

Samma respondent beskriver å andra sidan att *"det var ganska tydligt det är konsekvenserna av Ukraina, är ju ändå ganska tydligt i det som ändå lyfts från aktörerna i svaren"*, vilket tyder på att länets aktörer ändå fångade det som var viktigast vad gäller påverkan i verksamheterna. Sammanfattningsvis valde denna enskilda länsstyrelse att ge öppna frågor till kommunerna, så att de kunde svara brett. Respondenterna nämner dock att kommunerna har uttryckt att det kan vara svårt att veta vad de ska svara på i de öppna frågorna. En kommunrespondent belyser att kommunerna i länet påverkades av varandra vad gäller informationen de förmedlade genom: *"Alltså om någon skriver att jag har nu problem med ekonomin: jaha, okej! Det kanske vi ska också ha då"*. Slutligen, en kommunrespondent beskriver problematiken med att avgöra effekterna av invasionen i Ukraina på följande sätt: *"med tanke på elpriset att det drabbar men det är det då... hur stor del är det... liksom 80% Rysslands fel eller 90, eller sådär?"*.

4.1.2.2 Formuleringar i lägesbilderna: hur information beskrivs upplevs som viktigt

Som beskrivet ovan så var det viktigt för respondenterna att rapportera sakligt och faktamässigt. Respondenterna beskriver ytterligare aspekter av hur information formuleras i lägesbilderna, bl.a. att medias uppmärksamhet påverkade. Kopplat till detta beskriver en kommunrespondent vikten av att kunna stå för formuleringarna så att t.ex. läget inte beskrivs som allvarligare än det verkligen är:

"alltså om man skriver att nu är det problem i skolorna med det här något... ja, så menar man... det var inte så allvarligt men det kan tolkas väldigt allvarligt när man läser de två raderna liksom. [...] Då låter man ju bli att skriva det liksom. [...] Jag tänker på det hela tiden. Det ska vara lite harmlöst, rätt men harmlöst"

Kommunrespondenten menar dock att det är viktigt att problemen ska framgå, men att de ibland dubbelkollar med informationsgivaren så att de kan stå för informationen om det skulle komma ut i media. Även en respondent från en länsstyrelse beskriver att om man förmedlar antaganden så finns det en risk att dessa blir till fakta i medias rapporteringar och då kan få fel effekt. En annan länsstyrelserespondent beskriver att det ändå är viktigt att faktiskt våga rapportera även om media skulle fånga upp något, men att det kan finnas anledning till att säkerhetsklassa information för att kunna rapportera det.

Slutligen beskriver respondenterna från den enskilda länsstyrelsen att det är viktigt med tonaliteten, d.v.s. värdet och betydelsen av vissa ord, och att inte politisera informationen, här tolkat som att inte förmedla eventuella politiska budskap.

4.1.2.3 Är innehållet rätt? Brist på återkoppling neråt i systemet om innehållet i lägesbilderna

Precis som för Coronakansliet (se Frykmer et al., 2021) ser vi för Matskansliet en upplevd brist på återkoppling från nationell nivå kring informationen i och användningen av lägesbilderna. Respondenterna från sammanställningen av nationella lägesbilden beskriver att de inte fick så mycket återkoppling från Matskansliets styrgrupp eller från Regeringskansliet under kanslimötena. De flesta av representanterna från Regeringskansliet intog en passiv roll i den direkta dialogen med Matskansliet, där en av respondenterna nämner att de främst återkopplade med reservationer om t.ex. vilken information som de tycker ska vara med. En respondent från länsstyrelserna tolkar dock tystnaden från Regeringskansliet som något positivt: *"om de inte säger något då brukar de faktiskt vara nöjda"*.

Flera länsstyrelserespondenter uttrycker att det inte är tydligt hur lägesbilderna används av Regeringskansliet. Inom Matskansliet tolkar man det som att lägesbilderna används som beslutsunderlag, och att Regeringskansliet hade nytta av lägesbilderna (vi återkommer till Regeringskansliets förmodade nytta av lägesbilderna i avsnitt 7.1), men det är inget som kommunicerades explicit.

Den upplevda bristen på återkoppling om innehållet i lägesbilderna återfinns också på kommunnivå där en respondent beskriver att *"Vi får när något har varit otydligt, liksom vad menar ni med det? Eller så där. Men inte någon, annars har vi bett om feedback liksom, är detta... är ni nöjda med detta? Men det får inte riktigt svar på"*. En av respondenterna föreslår att informationen kan bli mer relevant om man tar reda på vad kommunerna och länen anser är viktigt att rapportera i en händelse och inte bara styra detta uppifrån.

Det är tydligt att bristen på återrapportering har negativa effekter. Två respondenter från länsstyrelserna menar att när återrapporteringen saknas så blir det svårare för aktörer längre ut i systemet att förstå syftet bakom varför rapporteringen ska ske vilket i sin tur påverkar motivationen och leder till rapporteringströtthet. Detta syns också i att benägenheten att rapportera också var relativt låg under vissa perioder. Särskilt då bedömningen var att invasionen i Ukraina inte längre hade så stor påverkan upplevdes rapporteringen mindre meningsfull.

Respondenterna från den enskilda länsstyrelsen förklarar att återkoppling från Regeringskansliet kring hur de använder informationen skulle öka både rapporteringsbenägenheten och tilliten till systemet. Som en beskriver: *"Det skulle motivera alla lite mer [...] det blir ju så lätt annars ett slaskarbete för många. Man bara löser det lite på en höft för man måste förstå vad det används till och hur"*. De menar vidare att det vore *"fantastiskt om det kommunicerades tillbaka lite tätare eller överhuvudtaget ja... Det tror jag skulle få hela systemet att må bra."*

I syfte att återkoppla ut i länsstyrelsekollektivet etablerade Matskansliet snabbt en rutin med informationsmöten där länsstyrelserna bjöds in för att ta del av kansliets arbete. Bl.a. gick man igenom syftet med lägesbildarbetet, tips på hur man kunde rapportera på bästa sätt samt information från den senaste nationella lägesbilden. Detta berörs vidare i avsnitt 6.1.

4.1.3 Sammanfattande reflektion över arbetet med den nationella lägesbilden

Regeringskansliet efterfrågar fakta som beskriver nuläget i länen. Därmed handlar länsstyrelsernas lägesbildarbete om att aggregera, reducera och komprimera text i flera led, där de ursprungliga budskapen från länets aktörer bevaras, men i ett hanterbart format. Detta framgår tydligast i Matskansliets sammanställning av nationella lägesbilden där mycket tid går åt till att reducera och komprimera text för att få fram den ursprungliga intentionen i länens rapportering, men med färre ord. Svårigheten i att arbeta med öppna frågor för att kunna fånga upp en bred rapportering av invasionens påverkan på Sverige framgår även av att textutor förstoras och textstorlek minskas i både regionala och nationella lägesbilder för att få in det man vill rapportera.

I ljuset av detta ser vi en möjlighet till effektivisering. För att undvika att onödigt tid läggs på rentextredigering kan de 21 länsstyrelserna, förutom att sammanställa de regionala lägesbilderna, även ta ut de viktigaste budskapen till nationella lägesbildens länsvisa rapporteringar, och att det sätts en ordgräns på detta. På så vis kan de som antas ha bäst kunskap om läget i respektive län sammanfatta detta med en kortare text att använda direkt i den nationella lägesbilden. Därmed kan sammanställningen av den nationella lägesbilden fokusera på aggregering och bedömning av det övergripande läget i landet. Att lägga 21 regionala lägesbilder bredvid varandra och kunna dra slutsatser om påverkan i stort och vilka mönster man kan se ser vi som det stora värdet med den nationella lägesbilden, vilket då bör vara prioriterat.

På likande sätt som för Coronakansliet (se Frykmer et al., 2021) ifrågasätter vi värdet av att lägesbilderna endast ska innehålla fakta som beskriver nuläget. Om lägesbilderna syftar till att utgöra beslutsunderlag, vilket är antagandet, så skulle ett framåtblickande göra det mer användbart, inte minst eftersom informationen redan är daterad när den når Regeringskansliet. Detta är även något som efterfrågas av de respondenter från länsstyrelser och kommuner som vi har pratat med.

Redan i dagsläget letar man efter trender eller sådant som är nytt eller "sticker ut" under arbetet med sammanställningen av den nationella lägesbilden. Genom att göra samma sorts sammanställning av indikatorer eller begynnande händelseutvecklingar (d.v.s. saker som är "på gång") anser vi att man då

kan upptäcka signaler på förändringar i ett mycket tidigare skede. Återigen, värdet av nationella lägesbilden är att kunna se övergripande mönster genom att jämföra information från alla län. Detta ger en möjlighet att agera på samstämmiga signaler från flera län eller kommuner om att något är på gång att hända. Vi menar att denna rapportering ska vara en egen del (t.ex. en egen ruta med “viktiga signaler eller indikatorer på vad som är på gång”), för att inte förväxlas med rapporteringen av nuläget. Precis som för gällande upplägg av lägesbilsarbetet menar vi inte att samordningskansliet ska tolka vad inrapporterade signaler eller indikatorer betyder – en sådan tolkning kan liksom nu överlåtas till lägesbildens mottagare. Däremot tror vi att möjligheten att kunna skapa en samlad bild av trender i det aggregerade materialet är värdefullt för att kunna agera snabbare och vara proaktiva. Detta gäller inte minst i framtida kriser som har ett snabbare händelseförlopp, där tempot i informationsflödet är av ännu större vikt. Vi förstår samtidigt att det kan finnas nackdelar med att presentera tidiga signaler på en framtida händelseutveckling. Exempelvis kan detta tolkas som fakta av media eller allmänheten, eller att länsstyrelserna ser ut att tolka andra aktörers ansvarsområden eller företräda intressen, vilket inte är länsstyrelsernas roll (och inte heller avsikten med vårt förslag). Men, då en viktig del av krishantering handlar om att kunna agera proaktivt (som specifikt beskrivet i Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, se MSB, 2018) vill vi specifikt lyfta fram värdet av mer framåtblickande i lägesbilderna.

Slutligen framkommer det, på liknande sätt som för Coronakansliet (se Frykmer et al., 2021), att urval av information är svårt. Att det är svårt att sätta fingret på vad som är relevant eller inte verkar förstärkas av att det är svårt att avgöra vad invasionen i Ukraina har för konsekvenser för Sverige. Andra aspekter som rimligtvis borde påverka innehållets relevans och kvalitet framkommer även, som medias påverkan på formuleringar eller urval av information eller den upplevda bristen på återkoppling kring innehållet.

4.2 Arbetet med att ta fram lägesbild för cybersäkerhet

I lägesbilsuppdraget angavs cybersäkerhet som ett av de områdena som skulle ingå i rapporteringen. Även om det inte uttryckligen framgår så tolkade man tidigt i Matskansliet att cybersäkerhet skulle rapporteras i en egen lägesbild, separat från den nationella lägesbilden.

Huvudansvaret hamnade på Länsstyrelsernas gemensamma IT-avdelning vid Länsstyrelsen i Västra Götaland, som hade en representant i Matskansliets styrgrupp. Där bildades en projektgrupp bestående av tre personer: två länsstyrelseanställda och en extern konsult som utgjorde expertstöd. Projektgruppen blev huvudansvariga för samtliga faser av lägesbilsarbetet, inklusive uttolkning av regeringsuppdraget, utformning av lägesbilden, datainsamling, analys och resultatspridning. Som stöd hade projektgruppen en referensgrupp bestående av representanter från länsstyrelse och kommun, informationssäkerhetssamordnare vid Länsstyrelsen i Stockholms län, representant från Safir¹ samt representanter från MSB och SKR².

I detta avsnitt fokuserar vi enbart på den externa cybersäkerhetslägesbild som föranleddes av regeringsuppdraget och som baserades på svar från kommunerna. Utöver detta jobbade även Matskansliet med en mer begränsad intern lägesbild om cybersäkerhetspåverkan på länsstyrelserna. Ramarna för den interna cybersäkerhetslägesbilden sattes av landshövdingarna och beskrivs i Länsstyrelsens promemoria för samordning (Länsstyrelsen 2022, 2 mars): *“Tillsammans med IT-avdelningen upprätta lägesbilder för cybersäkerhetsläget och omvärldsbevaka den tekniska påverkan på länsstyrelserna”*. Eftersom denna lägesbild hade ett snävare internt fokus på länsstyrelserna är den inte en del av vår forskningsstudie.

I kommande avsnitt ges en fördjupad bild av de olika faserna i arbetet. Avsnittet avslutas med en sammanfattande reflektion.

¹ Safir är länsstyrelsernas nationella organisation för informationssäkerhet och dataskydd.

² SKR bidrog med synpunkter för det andra utskicket som samordningskansliet gjorde.

4.2.1 Uttolkning, inriktning och avgränsning av uppdraget

Eftersom regeringsuppdraget i sig var kortfattat formulerat behövde innebörden av uppdraget uttolkas. Detta genomfördes av projektgruppen i dialog med referensgruppen vilket sedan förankrades i Matskansliets styrgrupp och med personer från Regeringskansliet. Förslaget som lades fram var det som sedan beslutades. Regeringskansliet hade alltså inga invändningar på uttolkningen och de gav heller inte några förtydliganden av syfte eller vad de såg som önskad inriktning på uppdraget. En av respondenterna från projektgruppen kommenterar detta på följande sätt: *“Nej det fick vi ingen bild av heller utan det var våran tolkning som vi la fram helt enkelt. Det var den som gällde”*.

Projektgruppens val av syfte med lägesbilden står i kontrast till den nationella lägesbildens syfte. Den senare syftar framförallt till att rapportera påverkan på samhället “här och nu”, d.v.s. den har främst ett reaktivt fokus. Vidare handlar åtgärderna ofta om sådana som man mer eller mindre omgående kan vidta och få ut en effekt av (d.v.s. krishanteringsåtgärder snarare än långsiktig förmågeuppbyggnad). Projektgruppen menade dock att ett liknande, reaktivt syfte för lägesbild kopplat till cybersäkerhet hade varit av mycket begränsat värde - även om det hade rymts inom ramen för uppdragsbeskrivningen. Detta stärks av följande argument.

För det första, när man pratar om cybersäkerhet och att implementera åtgärder kopplat till cybersäkerhet så handlar det om långa tidscykler för att åstadkomma effekt (i form av ökad cybersäkerhet). Att ta fram lägesbilder varje vecka och föreslå åtgärder hade inte varit rimligt då åtgärder kopplat till cybersäkerhet tar betydligt längre tid än en vecka att implementera - åtgärder hade helt enkelt bara ackumulerats. För det andra, att ta fram en reaktiv lägesbild hade i princip inneburit att rapportera inträffade incidenter men dels förekom det inte speciellt många cyberincidenter, dels hade det varit omöjligt att avgöra vad som var relaterat till Rysslands invasion av Ukraina och det förändrade säkerhetspolitiska läget. Dessutom samlas information om incidenter redan in av CERT-SE (Computer Emergency Response Team vid MSB). Möjligen hade en mer reaktiv lägesbild fyllt en funktion om antalet inträffade cyberincidenter, och påverkan från dem, hade varit betydligt större. För det tredje, projektgruppen bedömde att för att lägesbilden skulle få ett stort värde behövde den ha en förmågehöjande inriktning, d.v.s. den behövde kunna stödja länsstyrelserna och kommunerna att förstå nivån på sin egen cybersäkerhet och, utifrån lägesbilden, ge förslag på åtgärder de själva hade kunnat vidta för att förbättra sin cybersäkerhet.

Syftet med lägesbilderna kopplat till cybersäkerhet handlade alltså framförallt om att stötta mer proaktiv, långsiktig förmågeuppbyggnad hos kommunerna. Detta var dock inte något som uttryckligen lyfts fram i regeringsuppdraget men den främsta motiveringen beskrivs på följande sätt av en respondent från projektgruppen:

“eftersom man ville att lägesbilden då enligt uppdraget skulle kunna redovisa behovet av eventuella åtgärder för att hantera konsekvenserna. Ja men då måste vi veta... Vi måste veta ett nuläge för att kunna säga om hotbilderna kräver åtgärder eller inte”.

En annan respondent menar att fördelen med den proaktiva inriktningen är att: *“vi hinner liksom föreslå åtgärder tidigare eller liksom i bättre tid innan det händer någonting”*.

En avgränsning som gjordes tidigt i arbetet var att inte plocka in frågan kring desinformation, som också nämns i regeringsuppdraget. Anledningen var främst att detta är en annan typ av fråga som kräver helt annan expertis, andra myndighetskontakter, och andra informationskällor.

4.2.2 Utformning av lägesbilden och informationsinhämtning

Utformningen av lägesbilden och arbetsprocessen för datainsamling utarbetades av projektgruppen. Referensgruppen kom med synpunkter på både upplägg i stort och på de konkreta frågor som ställdes i kommunutskicken. Vidare förankrades metoden även i Matskansliets styrgrupp och med personer från Regeringskansliet.

Lägesbilden delades upp i tre olika delar som togs fram vid olika tidpunkter och med olika datamaterial som grund: en med fokus på hot, en med fokus på förmåga och en med fokus på sårbarhet. För lägesbilden som fokuserade på cyberhotet skedde ingen datainsamling från kommunerna. Anledningen

var att cyberhotlägesbilden i sig sällan är direkt kopplad till en kommun utan styrs av de hotaktörer som finns – som ofta agerar på en annan nivå. Vidare är det inte främst representanterna från kommunerna som besitter den kunskap som behövs för att kunna bedöma hur stort cyberhotet är för stunden. Istället användes öppna datakällor från bl.a. Försvarets Radioanstalt (FRA), Säkerhetspolisen, Google och Microsoft och sammanställningen bifogades i utskicken som sedan gjordes till kommunerna.

Delarna kring förmåga och sårbarhet utformades som ett frågebatteri per fokusområde, framställt i en Excel-fil, som samtliga kommuner ombads besvara via hemställan från respektive länsstyrelse. En ledstjärna i arbetet med att utforma frågebatteriet som låg till grund för lägesbilderna var att det skulle vara väl förankrat i *best practice*, d.v.s. det skulle inte botten i åsikter och “tyckande” från projektgruppen eller Matskansliet - och inte heller tillföra ytterligare dimensioner än vad som redan tas upp i etablerad praxis inom området. Av denna anledning genomförde projektgruppen en inventering av potentiella indikatorer att inkludera, vilken utgick från ISO 27000 “Ledningssystem för informationssäkerhet”, MSB:s Infosäkkollen, MSB:s föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6), andra MSB-publikationer kring informations- och cybersäkerhet samt Nationellt cybersäkerhetscenters rekommendationer. En respondent från projektgruppen beskriver följande: *“Alla frågorna som finns i frågebatterierna, både frågebatteri ett och två är spårbara... så ingenting är liksom hittepå utan det finns en korrelation [till best practice] så vill man se de korrelationslistorna så finns de”*.

Delarna kring förmåga respektive sårbarhet hade alltså lite olika fokus. Sårbarhet handlade framförallt om hur bra skydd kommunen har om den skulle bli exponerad för ett cyberhot. Detta handlar alltså framförallt om tekniska aspekter kopplat till hur kommunen skyddar sina IT-miljöer. Lägesbilden kopplat till förmåga, å andra sidan, inriktades på att ta reda på vad förmågan är att hantera en cyberincident om den faktiskt inträffar. Vad blir det för samhällspåverkan? Vad är kommunens motståndskraft för olika former av IT-avbrott? Till skillnad från frågebatteriet kopplat till sårbarhet så var det kring förmåga mer kopplat till organisatoriska aspekter såsom utbildning, kompetens, kontinuitetsplaner, etc. Eftersom frågorna kopplat till förmåga bedömdes vara enklare/gå snabbare att svara på, blev detta det första utskick som gjordes till kommunerna.

Fragebatteriet utformades som indikatorer där kommunerna kunde svara Ja, Nej, Delvis och Vet ej där ett exempel är: *“Genomför kommunen kritiska säkerhetsuppdateringar från hård- och mjukvaruleverantörer inom 72 timmar från det att de släpps?”*. Denna relativt kategoriska utformning valdes medvetet då projektgruppen enkelt och snabbt ville kunna sammanställa ett övergripande resultat, och sedan föreslå möjliga åtgärder som kommunerna skulle kunna implementera. Mer nyansrika svar, t.ex. i fritextform, hade betytt större tidsåtgång. En respondent från projektgruppen menar att *“utifrån den skyndsamhet och det resultat vi vill ha ut av det så sa vi att nyanserna är i det här fallet mindre viktiga”*.

Att kommunerna inte kunde ge mer nyansrika svar innebär också vissa utmaningar. En kommunrespondent menar att *“många frågor var inte möjliga att svara på eftersom de var för specifika och det var inte möjligt att skriva kommentarer”*. Ett annat exempel är att kommunen använder sig av en mängd olika IT-system, där respondenten menar att *“vissa kan vi vara utan i veckor och andra i minuter. Det fanns inget sådant resonemang i underlagen utan det var antingen ja, nej eller delvis”*.

De två frågebatterierna skickades ut via en hemställan från respektive länsstyrelse. Den främsta anledningen till detta var att respektive länsstyrelse är den instans som direkt ska stödja och ha dialog med sina kommuner samt att de redan har etablerade nätverk med kommunerna. Därmed skulle förhoppningsvis svarsfrekvensen öka snarare än om förfrågan kommer från Matskansliet som kommunerna inte har någon relation till. I regel verkar det vara en IT-funktion, IT-chef eller informationssäkerhetssamordnare vid kommunen som besvarat frågorna.

Allt underlag i samband med utskicket togs däremot fram av projektgruppen. I utskicket ingick ett missiv³ som bl.a. beskriver varför informationsinsamlingen från kommunerna görs och där syftet med lägesbilderna beskrivs på följande sätt:

“Lägesbilderna för cybersäkerhet syftar till att vara ett underlag för proaktivt beslutsfattande. Utifrån lägesbilderna kan till exempel länsstyrelserna tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ta fram rekommendationer på åtgärder. Målet är att dessa åtgärder ska stärka den regionala och lokala förmågan att motstå cyberangrepp.”

Här betonas alltså att avsikten är förmågehöjning på lokal nivå - d.v.s. egennyttan för kommunen betonas, vilket till viss del särskiljer denna lägesbild från den nationella som har ett tydligare fokus på att leverera information till Regeringskansliet. Ett möjligt utslag av detta är svarsfrekvensen som var väldigt hög; 89% för utskick 1 kopplat till förmåga och 77% för utskick 2 kopplat till sårbarhet.

4.2.3 Informationsbearbetning och resultatspridning

Som beskrivet ovan användes förbestämda svarsmöjligheter, vilket gjorde att sammanställningen av resultatet i respektive län för vidareförmedling till Matskansliet var enkel. Respektive länsstyrelses roll var att samla in och klippa/klistra ihop kommunernas svar till en Excel-fil som man sedan skickade vidare med signalskydd. All djupare analys genomfördes sedan inom Matskansliet – av den delen av projektgruppen som var anställd på länsstyrelsen.

Analysen av det insamlade resultatet handlade huvudsakligen om att ta fram en bild på regional nivå kring hur kommunerna inom länet svarade. Med andra ord gjordes ingen kommunspecifik analys för att undvika alltför känslig information eller att riskera att “hänga ut” enskilda kommuner. Däremot hade de enskilda kommunerna möjlighet att jämföra sina svar med genomsnittliga svar i länet eller i landet. Sammanställningen på länsnivå har även syftat till att ge länsstyrelserna möjlighet att stötta kommunerna utifrån deras specifika utmaningar.

Respektive länsstyrelse var ansvarig för att kommunicera resultatet av de två delarna av lägesbilden (förmåga resp. sårbarhet) till sina respektive kommuner, vilket Matskansliet uppmanade dem att göra. Detta tycks ha skett på lite olika sätt - från mailutskick till dialog/workshop. Exakt hur väl respektive länsstyrelse har lyckats i sin kommunikation har vi inte kunnat undersöka men en respondent i projektgruppen menar att en framgångsfaktor för lyckad kommunikation har varit att *“handläggarna har en bra kontakt med säkerhetssamordnare eller IT-chef eller motsvarande också. Så det har varit mycket beroende på vilka nätverk man har byggt upp i länet då”*.

Utöver kommunerna (som var huvudsaklig målgrupp) och länsstyrelserna var även Regeringskansliet och MSB mottagare av lägesbilderna. Även om de flesta menar att de senare är sekundära målgrupper beskriver en ur projektgruppen att *“Regeringskansliet som beställare av lägesbilden och också i mina ögon sett, den som behöver förstå situationen allra mest. För att kunna sätta adekvata insatser, finansiering, krav och så vidare på plats för att reda ut den här situationen”*. Hur Regeringskansliet har tagit till sig och använt sig av informationen är dock inget vi har fått svar på - vare sig från respondenterna i Matskansliet eller respondenter från Regeringskansliet.

I samband med återkopplingen till kommunerna gjorde Matskansliet även medskick i form av rekommenderade åtgärder som kommunerna kunde välja att vidta. Rekommendationerna, som togs fram utifrån det aggregerade resultatet av lägesbilderna och genom diskussioner mellan personerna i projektgruppen, Länsstyrelsens IT-avdelning och MSB, var helt frivilliga. Tanken var att kommunerna utifrån sina svar själva skulle avgöra vilka åtgärder som var lämpliga. En respondent från projektgruppen menar att åtgärderna *“kan vara mer eller mindre aktuella beroende på vilket cybersäkerhetshygien man har då”*. Listan med rekommendationer var alltså helt generell och inte anpassad för respektive kommun eller län.

³ “Länsstyrelserna sammanställer fördjupade lägesbilder av kommunernas cybersäkerhetsförmåga – så här går arbetet till”. Utskick 1: Ärendebeteckning 27155-2022. Utskick 2: Ärendebeteckning 100-44350-22

4.2.4 Effekter av lägesbilsarbetet

En intressant fråga att ställa är vilka effekter som kan spåras till arbetet med cybersäkerhetslägesbilden. Har cybersäkerheten i Sverige, speciellt i kommunerna, blivit bättre? Tyvärr finns det stora metodologiska utmaningar kopplat till att identifiera effekter då denna studie genomförs i nära anslutning till det genomförda lägesbilsarbetet. Många av de åtgärder som rekommenderades innebar både långa implementeringstider och ofta dyra investeringar - *“tyvärr finns det ingen quick fix på det här”*, som en respondent från projektgruppen uttrycker det. Om man kan genomföra ett liknande eller identiskt utskick efter en längre tid så kan man eventuellt få en indikation på om kommunerna förbättrat sin cybersäkerhet - även om detta inte är ett vattentätt bevis på att det varit just lägesbilsarbetet som är den kausala faktorn bakom en eventuell förbättring. Vi har inte heller fått information från Regeringskansliet (dvs beställaren av lägesbilderna) kring hur de har fått användning av lägesbilderna. En respondent från projektgruppen beskriver det kort och gott som: *“Nej det har faktiskt varit väldigt lite feedback på detta”*, apropå Regeringskansliets återkoppling kring arbetet och resultatet. Men utgångspunkterna har då varit att *“där har vi inte fått någon återkoppling så då har vi sagt att då kör vi på samma till dess att annat sägs helt enkelt”*.

Några indikationer på att arbetet har fallit väl ut kan dock skönjas - vilket innebär förutsättningar för en god effekt av arbetet. För det första var svarsfrekvensen väldigt hög, vilket tolkas som att kommunerna upplevt arbetet som meningsfullt och viktigt att bidra till. För det andra, har flera kommuner återkopplat till Matskansliet t.ex. kring att man upplevt att det funnits ett konkret resultat att kunna lyfta till sin kommunledning. Även de länsstyrelser som återkopplat menar att de fått *“någonting konkret att jobba med, mot våra kommuner. Sen vad de gör och vad det leder till det är en annan sak men ändå att man känner att man har fått ett värde”*. Även en kommunrespondent menar att arbetet gett:

“IT-chefen idéer och förslag på vad vi skulle kunna göra för att stärka ytterligare, samtidigt som hans bedömning är väl att vi ligger hyggligt OK till där i det stora hela...man kan väl säga att de har sporrat lite grann processen att komma med förslag till kommunledningen om vad vi tycker skulle behöva göras”.

4.2.5 Sammanfattande reflektion över arbetet med cybersäkerhetslägesbilden

På ett övergripande plan ger det arbete som Matskansliet utfört i relation till cybersäkerhetslägesbilsarbetet ett väldigt gott intryck. Matskansliet har utformat en process som varit riktad mot kommunerna och syftat till att förbättra cybersäkerheten i kommunerna. De flesta verkar ha uppfattat arbetet som något positivt även om det också finns invändningar. T.ex. beskriver en respondent från MSB att:

“det blev krock mellan MSB och samordningskansliet... jag upplevde det såhär att samordningskansliet tolkade den lite lösa skrivningen i sitt uppdrag jättestort, de gjorde en jättestor grej av det. De ville ha en massa information om incidentrapportering och andra uppdrag som MSB hade gjort”.

Respondenten menar även att:

“jag upplevde också att de ville göra sin egen produkt istället för att prata ihop sig. Liksom även om vi inte kunde ge de här sakerna så hade man kunnat haft mycket mer samtal kring vad sitter MSB på för kunskap?”.

Samtidigt konstaterar respondenten att *“de landade väl bra så småningom”*.

4.2.5.1 Fokus på kommunal verksamhet

Arbetet med att ta fram lägesbilder för cybersäkerhet har riktats mot förmåga och sårbarhet i kommunen som organisation (snarare än kommunen som geografiskt område). En respondent i projektgruppen säger att *“det är kommunernas samhällsviktiga verksamhet och liksom tekniska försörjning som är det som behöver skyddas och där vi behöver ha en förmåga att driva samhällsviktig verksamhet även vid IT avbrott”*. Här noterar vi dock att det inte finns något i Regeringsuppdraget som specifikt pekar ut just kommunerna som organisationer som huvudsakligt fokus för cybersäkerhetslägesbilden. Självklart bedriver kommunerna en mängd samhällsviktiga verksamheter men det finns även mycket som ligger på andra offentliga och privata aktörer. När det gäller den nationella lägesbilden bottnar informationen från kommunerna i deras geografiska områdesansvar men detta ansvar har inte varit utgångspunkten för cybersäkerhetslägesbilden. Huruvida det skulle vara realistiskt att få kommunerna att leverera bredare information om cybersäkerheten i sitt geografiska område (d.v.s. kopplat till icke-kommunala samhällsviktiga verksamheter) är oklart och även tveksamt. Att samla in information om icke-kommunala verksamheter genom Matskansliet är också tveksamt då arbetet skulle bli betydligt mer omfattande. Möjligen hade det kunnat hamna på den regionala nivån för att inte belasta kommunerna alltför mycket. Utifrån dessa tveksamheter kring breddat fokus ska denna utveckling inte ses som en kritik mot Matskansliets arbete utan snarare att det valda fokuset inte nödvändigtvis var i linje med formuleringen i regeringsuppdraget.

4.2.5.2 Vem får mest nytta av arbetet?

Vad gäller vilka kommuner som fått mest nytta av det genomförda arbetet är vår uppfattning att det framförallt är de som inte kommit speciellt långt i sitt cybersäkerhetsarbete. Indikationer på detta får vi från en kommunrespondent som menar att *“återkopplingen var till viss del bra men en del var ganska självklara saker”*. En respondent ur projektgruppen menar vidare att *“med tanke på att det här med kontinuitetsplanering är enormt svårt och jobbigt och inte har kommit speciellt långt med anledning av de regelverk som har varit så... Ja, det är ju ganska nytt så om man säger”*. Dessutom, som tidigare beskrivet, hade projektgruppen inte behov av att få in nyansrika svar från kommunerna utan att det handlade om att få en övergripande bild där kommuner med väldigt stora förbättringsbehov antagligen hade framgått även utan nyanser i svaren. Allt som allt tolkar vi detta som att för många kommuner är arbetet med cybersäkerhet något som fortfarande är relativt omoget och att arbetet med cybersäkerhetslägesbild främst ger en nytta för kommuner med stora behov. Tänker man utifrån maximal effekt så är detta en rimlig prioritering då det borde vara mer värt att stötta kommuner med stora behov att förbättra sin cybersäkerhet, jämfört med att ytterligare stärka cybersäkerheten i kommuner som redan kommit en bit på vägen.

4.2.5.3 Fick Regeringskansliet det som efterfrågades?

En intressant frågeställning är i vilken utsträckning Regeringskansliet fick vad de efterfrågade. Det har inte funnits någon direkt återkoppling från Regeringskansliet men däremot har förankringsarbete skett där de haft möjlighet att komma med synpunkter på uttolkning, inriktning och resultat. Känslan hos en respondent i projektgruppen var dock att Regeringskansliet inte hade någon tydlig förväntan: *“Sen tror inte jag att man riktigt från Regeringskansliet hade en tanke om vad det var man bad om..... Så jag tror mer att regeringsuppdraget sammanfattades på det sättet än att det fanns ett tydligt förväntat resultat”*.

Avsaknad av tydlig förväntan kring lägesbildens syfte från Regeringskansliet kan dock vara problematiskt. För det första ställer det höga krav på att kunna tolka och operationalisera uppdraget, i en situation där flera lösningar kan uppfylla uppdragstexten. Tolkningen baseras förhoppningsvis på en genuin vilja att skapa värde för krishanteringssystemet, men den viljan kanske inte alltid går att förutsätta. För det andra så bör rimligtvis regeringsuppdrag genomföras i enlighet med uppdragsgivarens intention, för att undvika att arbetet utförs utifrån mer eller mindre godtyckliga premisser. För att undvika godtycklighet borde alltså Regeringskansliet på ett tydligare sätt ha förmedlat sina intentioner och avsikter med regeringsuppdraget kopplat till cybersäkerhetslägesbilden. Mot detta resonemang kan dock invändningar göras utifrån idén om tillitsbaserad styrning. Tillitsbaserad styrning betyder att myndigheter förlänas utrymme att tolka och tillämpa samarbetsformer och förändringar i arbetet utan att behöva vänta in utredningar, eller regeringsbeslut, vilket skapar möjlighet för snabbare agerande (SOU 2019: 43).

4.2.5.4 Risken för motivational bias

Vad gäller kvaliteten på den insamlade datan ställer vi oss frågan om det finns risk att svaren från kommunerna påverkas av s.k. motivationsbias (eng. motivational bias). En motivationsbias kan definieras som beslut och bedömningar som påverkas av önskvärdheten hos olika utfall och val, exempelvis utifrån egna intressen, socialt tryck eller den organisatoriska kontexten (Montibeller & von Winterfeldt, 2015). Med andra ord handlar motivationsbias om att svaren från kommunerna potentiellt kan ha påverkats av inre eller yttre tryck, vilket gör att svaren kan avvika från vad som är normativt korrekt (d.v.s. det svar som bäst underbyggs av tillgänglig kunskap/information). Vi har redan lyft fram att media potentiellt påverkar informationen i de nationella lägesbilderna. Vidare menar vi att bedömningarna av förmåga och sårbarhet också riskerar att påverkas av motivationsbias. Anledningen är att lägesbilderna direkt kan påverka den kommun som gör bedömningarna. Motivationsbias kan här antingen handla om att skönmåla sin förmåga/sårbarhet för att framstå i bättre dager, alternativt att svartmåla sin förmåga/sårbarhet för ökad finansiering av IT-verksamheten. Huruvida kommunerna faktiskt har, medvetet eller omedvetet, skönmålat eller svartmålat sina svar finns det inga tydliga bevis på, men en respondent från projektgruppen menar att *“sanningshalten ligger också lite grann hos tolkaren”* och en annan menar att *“jag tror absolut att det har förekommit en hel del skönmåleri i detta”* men samtidigt att *“det har byggt lite på ärlighet och vad en kommun kan nytta ha till sedan i framtiden också”*.

Faktorer som talar emot skönmålning är att syftet explicit handlat om att stötta beredskaps- och IT-funktionerna i kommunerna att förbättra sin cybersäkerhet, t.ex. att lägga fram argument kring varför åtgärder behövs för sin kommunledning. Tvingande åtgärder har dock inte varit aktuella vilket Matkansliet varit tydliga med, men detta hade kunnat leda till svartmålning om det ökat chanserna för t.ex. IT-ansvariga att övertyga sin kommunledning om behovet av åtgärder. En annan faktor som talar emot skönmålning är att kommunernas svar inte redovisas explicit i den samlade lägesbilden för cybersäkerhet - men kan alltså inte bli *utpekad* som en kommun med stora brister. Däremot har givetvis respektive länsstyrelses tillgång till sina kommuners svar kunna vara ett skäl emot svartmålning, d.v.s. en kommun kanske inte vill framställa sin cybersäkerhet som begränsad till länsstyrelsen som ju har en tillsynsroll inom krisberedskapsområdet.

Hur man kan undvika motivationsbias är inte helt enkelt när det handlar om självskattningar. Ett sätt, som nämns av Montibeller och von Winterfeldt (2015), är att använda flera, oberoende personer som gör samma bedömningar. Detta då olika personer kan ha olika bevekelsegrunder och perspektiv. Ett annat sätt är att den som gör bedömningarna underbygger (eller är beredd att vid behov underbygga) svaren med motiveringar och konkreta evidens, i det fall t.ex. länsstyrelsen gör en uppföljning. Avslutningsvis hade även bedömningar kunnat göras av en neutral aktör eller expert baserat på underlag som kommunen tagit fram. Samtliga dessa förslag hade dock inneburit en ökad insats från kommunerna vilket kan vara svårt att motivera utifrån det syfte cybersäkerhetslägesbilden hade.

4.3 Jämförelse av de två lägesbilderna

I detta avsnitt beskriver vi några skillnader och gemensamma utmaningar för den nationella lägesbilden och cybersäkerhetslägesbilden. Detta är särskilt intressant eftersom båda lägesbilderna utgår från samma skrivelse i regeringsuppdraget men där det är tydligt att karaktären på de två blev väldigt olika.

4.3.1 Kopplingen till begreppet lägesbild

Det finns en tydlig skillnad mellan den nationella lägesbilden och cybersäkerhetslägesbilden när det gäller temporalt fokus. Den nationella lägesbilden har ett mer reaktivt fokus där syftet är att beskriva nutida fakta kring vilken påverkan den pågående händelsen har för olika skyddsvärden. Cybersäkerhetslägesbilden har däremot haft ett proaktivt syfte, d.v.s. att beskriva hot, sårbarhet och förmåga som en grund för åtgärder för förbättrad cybersäkerhet.

Den nationella lägesbildens syfte ligger närmare såsom begreppet lägesbild oftast tolkas (se t.ex. Frykmer et al., 2021). Även om en entydig innebörd av begreppet lägesbild saknas så är det nästan alltid kopplat till en *pågående händelse*. Hur händelsen utvecklas, hur inblandade aktörer agerar, vidtagna

åtgärder, etc., snarare än förmågan att hantera en eventuell framtida händelse, som inte är aktualiserad i nuläget. Däremot bör lägesbilder innehålla prognoser för framtiden och trender (hur händelsen utvecklas), för att krishanteringssystemet ska kunna agera proaktivt. Bristen på framtidsfokus i länsstyrelsernas regionala och nationella lägesbilder påpekades i forskningsstudien av Coronakansliet (Frykmer et al., 2021) och som beskrivet i avsnitt 4.1.3 kvarstår dessa synpunkter även för Matskansliets arbete.

När det gäller cybersäkerhetslägesbilden kan man dock fråga sig om denna verkligen ryms inom ramen för begreppet *lägesbild*. Givetvis har lägesbilden för cybersäkerhet tagits fram inom ramen för Rysslands invasion av Ukraina, men den har i sig inte direkt beskrivit aspekter som är kopplade till händelsen - förutom den del av lägesbilden som berörde hot. Istället har det handlat om läget i form av kommunens sårbarheter och förmågor vilket är frågor som i princip hade kunnat ställas även utan specifik koppling till den pågående händelsen. Vi menar att denna tolkning är att tänja på begreppet lägesbild och att en mer lämplig benämning av det arbete som genomförts hade varit risk-, sårbarhets- och förmågebedömning.

4.3.2 Öppna vs. slutna frågor

En signifikant skillnad mellan den nationella lägesbilden och cybersäkerhetslägesbilden är sättet frågor ställdes i utskicken till kommunerna. I den nationella lägesbilden ställdes öppna frågor med fritextsvar medan i cybersäkerhetslägesbilden ställdes slutna, flervalfrågor. Givetvis finns både för- och nackdelar med öppna vs. slutna frågor och det är naturligt att den nationella lägesbilden hade öppna frågor (avsikt att fånga in effekter brett) och cybersäkerhetslägesbilden slutna frågor (smalare område och en önskan att förmedla normativa best practice). Det fanns en del kritik kopplat till att det i cybersäkerhetslägesbilden inte gick att svara nyansrikt på frågorna då det bara fanns några få förutbestämda svarsalternativ – till skillnad mot den nationella lägesbilden där i princip samtliga frågor var av fritextkaraktär. Jämför man processen att sammanställa resultaten innebär dock de förbestämda svaren en stor fördel eftersom ingen tid behöver läggas på att försöka komprimera de textmängder som svaren från kommunerna innebär. Utan att dra någon definitiv slutsats kring vad som är bäst, vilket beror på syfte och kontext, så skulle möjligen cybersäkerhetslägesbilden kunna ha gynnats av en viss möjlighet till fritextsvar och å andra sidan hade möjligen den nationella lägesbilden kunnat gynnas av ytterligare struktur eller standardisering för att minska spretigheten i svaren samt för att minska arbetsmängden som krävs för att komprimera och bearbeta informationen (se även avsnitt 4.1.3).

4.3.3 Uppåt- vs. nedåtfokus

Bägge lägesbilderna hade formellt sett Regeringskansliet som yttersta mottagare och det fanns ingen skillnad i hur regeringsuppdraget var formulerat med avseende på cybersäkerhet kontra andra aspekter. Trots det var det tydligt att det endast var den nationella lägesbilden som hade Regeringskansliet som främsta målgrupp. Cybersäkerhetslägesbilden hade ett helt annat *nedåtfokus* med kommunen som främsta målgrupp även om såklart övergripande mönster och tendenser i svaren hade kunnat nyttjas av Regeringskansliet för strategiska beslut (något som vi dock inte kunnat konstatera).

5 Arbetet med migrationsfrågorna

I samband med Rysslands invasion av Ukraina började ett stort antal människor söka sig utanför Ukrainas gränser, varav en viss andel till Sverige. Detta aktualiserade bland annat frågor om aktivering av EU:s massflyktsdirektiv som ger människor på flykt omedelbar rätt till skydd och tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige. Det aktualiserade också frågor om inventering, upphandling och tillhandahållande av boendeplatser runtom i landet, samt frågan om skolgång för ukrainska barn och unga. Länsstyrelserna fick ett antal uppdrag kopplade till dessa frågor varför en specifik funktion för migration inrättades i Matskansliet. I detta kapitel beskriver vi organiseringen av funktionen, arbetet med regeringsuppdrag och beskriver några särskilda utmaningar som uppstod i relation till arbetet med migrationsfrågorna.

5.1 Organiseringen av funktion migration

Två länsråd hade ansvar för översyn av funktionen, varav den ena är länsstyrelsernas kontaktlänsråd för integration och den andra för social hållbarhet. Till funktionsansvarig utsågs en person med kompetens inom integrations- och migrationsfrågor. Utöver den funktionsansvariga fanns också bl.a. två andra kontaktchefer för integration med i funktionen samt några handläggare. Dessa olika personer pekades ut att ingå i de myndighetsövergripande fokusgrupper som efter en tid formerades. Fokusgrupperna var ersättning, bosättning, juridik, civilsamhälle och sociala frågor.

En handläggare från Matskansliet blev efter en tid utpekad som samverkansperson och satt därefter placerad i Migrationsverkets ledningsstab. Detta skedde under senare delen av våren 2022 i samband med att ett gemensamt regeringsuppdrag till Migrationsverket och länsstyrelserna skulle genomföras (Regeringsbeslut Ju2022/01220). Samverkanspersonen som pekades ut hade dubbel kompetens, dels erfarenhet från krisberedskapsarbete, dels kompetens inom integrationsfrågor, och var också säkerhetsklassad vilket var ett krav från Migrationsverket.

5.2 Beskrivning av uppdragen kopplat till migration

I lägesbildsuppdraget står att länsstyrelserna ska:

”samordna sådan informationshämtning från kommuner och regioner som andra statliga myndigheter genomför med anledning av omvärldsläget. Länsstyrelserna ska vid behov även bistå andra statliga myndigheter vid deras förmedling av information från de statliga myndigheterna till kommuner, regioner och andra berörda aktörer på regional nivå” (Regeringsbeslut Fi2022/00902).

Vad gäller de migrationsrelaterade frågorna bestod Matskansliets arbete av att samordna informationsbehovet avseende hemställan från Migrationsverket samt av de två efterföljande regeringsuppdragen. Detta arbete skedde i nära samverkan med främst Migrationsverket, men även med andra myndigheter.

I början av mars inkom en hemställan från Migrationsverket, där länsstyrelserna ombads delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag att anskaffa boenden för skyddsbehövande ukrainska flyktingar enligt massflyktindirektivet (Migrationsverket, 2022). Detta skedde i dialog med kommunerna i respektive län som inkom med information om utbudet av möjliga platser. Det var ont om tid då återrapportering skulle ske redan efter fyra dagar. I anslutning till arbetet med hemställan kom sedan ett regeringsuppdrag ställt till länsstyrelserna där de ombads att inventera platser för Migrationsverkets räkning (Regeringsbeslut JU2022/000942). Detta regeringsuppdrag hade längre rapporteringshorisont och det fanns därför tid att upparbeta rapporteringsmallar och likriktade länsstyrelsekollektivets rapportering. I detta uppdrag rörde det sig också om mer långsiktiga platser, inte bara evakueringsplatser. Boendeinventeringen skulle genomföras utifrån följande uppdelning: totalt antal uppdelat på län och kommun, på kort och lång sikt, antal kommuner där det finns platser,

antal platser i kommunal, privat, statlig, regional respektive annan regi samt typ av boende (Länsstyrelserna, 2022, 24 mars).

Efter inventeringsuppdraget kom ytterligare ett regeringsuppdrag, ställt till länsstyrelserna och Migrationsverket gemensamt (Regeringsbeslut JU2022/01219). Uppdraget var att få till en jämnare fördelning av skyddsbehövande mellan kommunerna, och länsstyrelserna fick till uppgift att bistå Migrationsverket i deras arbete med att ta fram fördelningstal. Migrationsverket tog fram fördelningstal utefter prognos på förväntat antal skyddsbehövande och länsstyrelserna förde dialogen med kommunerna.

Genomgående för alla dessa uppdrag var att Matskansliet fungerade som en informationsnod. De informerade länsstyrelsekollektivet om pågående uppdrag, höll samman rapporteringen och bistod med information från Migrationsverket så att respektive länsstyrelse i sin tur fick stöd för sin dialog med de egna kommunerna. Matskansliet tog också emot frågor från länsstyrelsekollektivet och återkopplade dessa till Migrationsverket.

Arbetet med detta uppdrag fungerade också som en förberedelse inför den ändring av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande som trädde i kraft i juli 2022 och som tagits fram specifikt med anledning av skyddsbehövande från Ukraina. Lagändringen innebar att Migrationsverket fick ansvar att anvisa skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet jämnt mellan Sveriges kommuner och att kommunerna sedan ansvarar för att ordna boende för dessa personer (Prop. 2021/22:250). Lagen innebar ett nytt fördelningstal mellan kommunerna jämfört med det som tagits fram i regeringsuppdraget och stipulerade också ett annat ansvarsförhållande mellan Migrationsverket och kommunerna än tidigare.

Under september 2022 avslutades migrationsfunktionen och då gick migrationsfrågorna tillbaka till linjen. Detta föregicks av en diskussion i Matskansliets migrationsfunktion och ledning samt med styrgruppen där frågan om migrationsfunktionens fortsatta varande togs upp men där det konstaterades att då det nu fanns en lagstiftning på plats och anvisningssystemet fungerade var frågan inte längre av sådan art att den behövde hanteras i en särskild organisation längre.

5.3 Utmaningar och osäkerheter i relation till funktion migration

Ett antal utmaningar och osäkerheter uppstod i relation till Matskansliets arbete med migration, vilket tas upp av några av respondenterna från Matskansliet och som också syns i viss dokumentation vi tagit del av. Även om FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) gjorde uppskattningar på hur många som lämnat Ukraina fanns det oklarheter kring hur många av dessa som faktiskt skulle komma till Sverige. Det fanns vidare en viss osäkerhet kring vad aktivering av massflyktsdirektivet skulle innebära för framförallt Migrationsverket (Migrationsverket, 2022, 28 februari). Några respondenter talar också om att de sinsemellan ganska lika rapporteringsuppdragen bidrog till en viss förvirring i systemet. När det gäller hemställan från Migrationsverket om antal platser var kommunerna i vissa fall snabba med att anskaffa boenden, köpa sängar och meddela att de stod redo med ett visst antal sängar men när detta sedan visade sig inte behövas fick de ingen information om huruvida det skulle komma några flyktingar eller ej. Under ett av Matskansliets informationsmöte vittnade en representant från en länsstyrelse om att kommunerna *”tycker att staten talar med kluven tunga”*, och att hen fick klä skott för de försämrade relationer med kommunerna som detta innebar.

Arbetet med hemställan får också mycket kritik i enkätsvaren från den länsstyrelseinterna utvärderingen. Den korta svarstiden ställde till det för länen och kommunerna. I utvärderingen beskrivs att det var

”otydligt vad som förväntades av kommunerna och att uppgiften bara gällde en inventering, vilket ledde till att vissa kommuner började köpa in madrasser och liknande. Här önskas att informationen från Samordningskansliet hade varit tydligare och att samordning med Migrationsverket fungerat bättre”.

En respondent från Matskansliet menar dock att de behövde gå ut med den information de hade då det var ont om tid:

”Vi kan ju inte sitta och klura på den här texten, den måste ut nu för de ska leverera i övermorgon. Så jag förstår att man kunde missförstå vad vi skickade ut för det var ju inte så att vi satt och grubblade på de orden för vi hann inte, det var bara att mata ut”.

En annan utmaning för Matskansliet var kommunikationen kring ersättningsfrågan, som blev en stor fråga under senare delen av hanteringen. Här ställde kommunerna Matskansliet och också Migrationsverket till svars för regeringens politik, vilket upplevdes som en utmaning.

När det gäller organiseringen av funktion migration inom Matskansliet fanns det en del oklarheter enligt några av respondenterna som arbetade i funktionen. Ansvarig chef menade i intervjun att funktionen på ett lite otydligt sätt kom att bli en undergruppering till kansliet, snarare än att *”den fick flyga själv”*. Denna oklarhet försvårades av att Matskansliets operativa chef hade den inledande kontakten med Migrationsverket och att chefen för funktionen därför inte fick ett så tydligt mandat i relation till samverkan. Däremot gick detta att föra upp till diskussion då den operativa chefen var en person som var lätt att närma sig och prata med.

Sammanfattningsvis kan sägas att Matskansliets arbete med migrationsfrågorna främst präglades av att de uppdrag som inkom dels hade korta löptider och dels inte på något enkelt pedagogiskt sätt kunde särskiljas från varandra. Detta resulterade i en del frustration från kommunerna och länsstyrelserna vilket Matskansliet behövde hantera. Vi beskriver detta i större detalj i nästkommande kapitel om samverkan (Kapitel 6).

6 Samverkan med andra myndigheter

Matskansliet bedrev intensiv samverkan med en rad myndigheter under hanteringen av händelsen, dels genom redan upprättade samverkanskanaler och forum, dels genom ett antal forum som startades upp i relation till händelsen. I detta kapitel beskrivs inledningsvis hur samverkan med externa myndigheter var organiserad utifrån den bild vi har fått i intervjuer med personal inom Matskansliet samt med respondenter från externa samverkanspartners. Detta följs sedan av ett avsnitt som dels berör hur externa myndigheter uppfattade nyttan av Matskansliet, dels hur rollen som samverkansnod uppfattades av personal från Matskansliet. Slutligen följer ett avsnitt där olika faktorer som påverkade samverkan lyfts fram. Både sådana som hade positiv inverkan och faktorer som innebar utmaningar. Men först vill vi kortfattat diskutera vad vi menar med samverkan i denna rapport.

Inom forskningen om samverkan finns ett flertal definitioner av vad samverkan är. Samverkan kan beteckna olika sorters processer med varierande grad av integration mellan de samverkande organisationerna, och kan också förstås antingen som en process eller som resultatet av processer (Bondesson, Bynander och Hermansson, 2019). Vi utgår i denna rapport från en inom forskningen vedertagen definition av samverkan, som anger att samverkan sker när flera aktörer arbetar tillsammans, antingen över sektorsgränser eller över enskilda organisatoriska gränser, för att uppnå gemensamma mål som de annars inte hade kunnat uppnå (Bingham m.fl., 2008). Rent konkret kan arbetet bestå i att utbyta information, dela på resurser eller genomföra aktiviteter tillsammans (Bryson, Crosby & Stone, 2006). Det kan också vara att planera gemensamt, fatta beslut gemensamt, utbilda personal gemensamt eller utbyta personal mellan organisationer (Sloper, 2004).

Den samverkan som Matskansliet bedrev i relation till andra myndigheter stämmer väl med ovan nämnda definition av samverkan. Kansliet arbetade tillsammans med andra myndigheter för att uppnå mål som de annars inte hade kunnat uppnå, specifikt eftersom de uppdrag de arbetade med inom framförallt migrationsfunktionen antingen var gemensamma för flera myndigheter eller för att uppdragens utformning handlade om att erbjuda stöd till andra myndigheter. De konkreta aktiviteter som samverkan bestod av var informationsutbyte mellan myndigheter, planering av gemensam kommunikation till kommuner och länsstyrelser samt utbyte av personal.

6.1 Nivåer, forum och former för extern samverkan

De myndigheter och organisationer som Matskansliet samverkade med mest frekvent under händelsen var Migrationsverket, MSB, SKR och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), även om det också fanns kontaktytor mot ytterligare myndigheter, såsom exempelvis Energimyndigheten och Jordbruksverket.

Matskansliet samlade och strukturerade inkommande samverkansbehov och frågor i ett separat dokument, den s.k. loggen. Behoven inkom dels från länsstyrelserna i de regionala lägesbilderna, dels som separata frågor utanför lägesbilderna, samt i vissa fall från andra myndigheter. Personen som ansvarade för att hålla loggen uppdaterad förde behov och frågor vidare till rätt instans samt återkopplade till den aktör som uppmärksammat behovet. Funktionsansvarig för lägesbilsarbetet var också inkopplad i processen att identifiera samverkansbehov och i vissa fall kopplades även Matskansliets styrgrupp in för att exempelvis avgöra om något existerande nätverk inom länsstyrelsekollektivet kunde kopplas på i relation till något behov. Loggen delades i sin tur med länsstyrelsekollektivet, eftersom liknande frågor tenderade att komma in från flera håll och den blev snabbt mycket omfattande. Denna till synes enkla och administrativa funktion spelade viss roll för hur detta Matskansli kom att utvecklas jämfört med Coronakansliet. Enligt den person som var ansvarig för loggen skiljde sig detta arbetssätt åt från tidigare där ingen liknande struktur fanns. Personen arbetade under föregående händelse själv i en regional stab och uppfattade att de frågor hen skickade in då inte verkade omhändertas på något strukturerat sätt och att det ibland var svårt att få svar från kansliet, vilket också bidrog till hans motivation att strukturera upp arbetet med samverkansbehoven. Detta kopplar

också till en bredare fråga som handlar om vilken riktning information flödar under en pågående händelse, det vill säga om information enbart begärs in från kommuner och län eller om det också sker en återkoppling till län och kommuner vilket vi utvecklar i avsnitt 7.1: Regeringskansliets förmodade nytta med Matskansliet.

En annan viktig aspekt både för samverkan med externa myndigheter och för den länsstyrelseövergripande samordningen var de digitala informationsmöten som Matskansliet arrangerade. Dessa leddes av operativa chefer och annan personal i Matskansliet och fungerade som informationstillfällen kring det arbete som bedrevs, samt gav möjlighet för övriga länsstyrelser att komma med frågor och synpunkter. Vid behov bjöds även externa myndigheter in till dessa infomöten.

Vad gäller samverkan med MSB har länsstyrelserna, antingen representerade separat eller genom Matskansliet, ingått i fyra olika forum som MSB sammankallar: en stående samverkanskonferens med myndighetschefer, en samverkanskonferens kring resursförsörjningsfrågor, ett chefsforum med kommunikationschefer samt ett operativt chefsforum som samlar de sektorsansvariga myndigheterna. Matskansliet var specifikt inbjudet som representant för länsstyrelsekollektivet på det operativa chefsforumet samt chefsforumet för kommunikationschefer och dessa två pekas i intervjuer ut som två viktiga samverkansforum under händelsen. Det operativa chefsforumet sammankallar en vid krets av myndigheter, såsom Försvarsmakten, Post- och telestyrelsen, Energimyndigheten, Trafikverket, Livsmedelsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för psykologiskt försvar, samt Cert.se, men det är inte alla myndigheter som närvarar vid varje möte utan det beror på situation. Matskansliet bereddes också en rapporteringspunkt på den stående samverkanskonferensen med myndighetschefer. Denna samverkanskonferens upprättades under pandemin och har sedan permanentats. Kontaktpersoner från MSB fick också vid något tillfälle delta vid Matskansliets interna infomöten. Utöver det har enskilda kontakter tagits mellan handläggare på MSB och Matskansliet i specifika frågor, exempelvis vad gäller arbetet med lägesbilder och cybersäkerhetslägesbilden.

Redan från start stod det klart att migrationsfrågan skulle komma att bli central i hanteringen av denna händelse, och det föll sig därför naturligt för Matskansliet att initiera en tät samverkan med Migrationsverket. Sedan tidigare fanns det så kallade Nationella migrationsrådet, där Migrationsverket var sammankallande. Det Nationella migrationsrådet består av generaldirektörer för ett antal myndigheter, landshövdingarna för respektive länsstyrelse samt Sveriges kommuner och regioner. De myndigheter som ingår är, förutom Migrationsverket, MSB, Polisen, Säkerhetspolisen och MUCF. Under denna högsta nivå fanns även ett samverkansforum på strategisk nivå som innefattade länsråden samt Migrationsverkets regiondirektörer och chefen för Migrationsverkets nationella operativa avdelning. På expert- och handläggarnivå upprättades sedan ett antal myndighetsöverskridande arbetsgrupper med specifik koppling till händelsen. Dessa så kallade fokusgrupper behandlade frågor som boende, lagstiftning, ersättning, civilsamhälle och social hållbarhet. Från länsstyrelsernas sida ingick dels vissa personer med koppling till Matskansliet, dels andra personer från linjeorganisationen (Länsstyrelserna, 2022, 24 mars). Arbetet i de olika fokusgrupperna stämdes av i veckovisa arbetsmöten där både Matskanslietpersonal och annan linjepersonal deltog.

Samverkan mellan Matskansliet och Migrationsverket bestod i arbetet med den hemställan från Migrationsverket som ställdes till länsstyrelserna, de två efterföljande regeringsuppdragen om inventering av boendeplatser samt fördelning av boendeplatser i kommunerna samt senare också den lagändring som skedde kring en ny ansvarsfördelning för boenden mellan kommuner och Migrationsverket. Matskansliet anordnade även länsstyrelseinterna informationsmöten där Migrationsverket vid ett antal tillfällen deltog för att informera om var de var någonstans i sin arbetsprocess samt erbjuda möjlighet att besvara frågor som kommit in från länsstyrelsekollektivet, och därmed indirekt från kommunerna.

Graden av integrering i samverkan mellan Matskansliet och Migrationsverket var hög, vilket flera menar var en viktig faktor för att samverkan fungerade så väl. Integreringen var ett resultat av att länsstyrelserna och Migrationsverket fick ett gemensamt regeringsuppdrag. Som beskrivet i Kapitel 5 utsåg Matskansliet efter en tid en samverkansperson från länsstyrelsen som arbetade på plats i

Migrationsverkets ledningsstab. Personen fungerade som en informationsbärare och länk mellan Matskansliet och Migrationsverket. Att ha en utpekad samverkansperson från Matskansliet som var fysiskt placerad i Migrationsverkets ledningsstab pekar flera respondenter på som en viktig funktion. Respondenterna från Migrationsverket menar att samverkanspersonen var en integrerad del av deras verksamhet, inte bara för att hen var lokaliserad hos myndigheten fysiskt utan även för att hen fick insyn och möjlighet att påverka Migrationsverkets arbetsprocesser från ett tidigt skede. Genom samverkanspersonens fysiska placering i Migrationsverkets ledningsstab hade Matskansliet en mer integrerad roll än traditionellt sett andra myndigheter har getts tillgång till inom Migrationsverket, enligt respondenter därifrån. Samverkanspersonen deltog i diskussioner kring hur saker skulle lösas, snarare än ställdes inför fattade beslut. Samverkanspersonen menar i intervjun att hen omgående blev en integrerad del i arbetet, att all infrastruktur kring exempelvis passerkort var snabbt ordnat samt att övrig personal på Migrationsverket var väl införstådda med att en samverkansperson från Matskansliet skulle vara på plats. Migrationsverkets respondenter pekar vidare på att integreringen även gick i andra riktningen, i bemärkelsen att Migrationsverkets arbete tilläts sätta agendan för den informationssamordning som Matskansliet bedrev. En respondent från Matskansliet migrationsfunktion pratar om ett ”vi” som uppstod mellan Matskansliet och Migrationsverket.

6.2 Matskansliet som en samverkansnod i systemet

I detta avsnitt beskrivs hur externa samverkanspartners uppfattade nyttan med Matskansliet. Avsnittet lyfter också upp hur personal inom Matskansliet själva upplevde samverkan med fokus på den informationssamordning som samverkan i praktiken innebar.

Som för Coronakansliet (se Frykmer et al., 2021) är det flera respondenter bland de externa samverkansparterna som vittnar om att de uppskattar att det för länsstyrelsekollektivets räkning fanns ett kansli att samverka med, snarare än att behöva samverka med 21 olika länsstyrelser. Detta upplevs som en stor tids- och effektivitetsvinst. En respondent uttrycker det som att

”om vi då hade haft 21 länsstyrelser att ha den här kommunikationen med så hade det försvårat nämnvärt för då skulle vår lilla grupp nationellt inte klara av det utan då måste vi utvidga vår organisation på ett helt annat sätt”.

Det uppfattas också som viktigt att det finns en sammanhållen indirekt ingång till kommunerna genom Matskansliet. En respondent från en extern samverkanspartner pekar på att de lägesbilder som Matskansliet tar fram skiljer sig vad gäller perspektiv från andra lägesbilder som produceras i krisberedskapssystemet, eftersom de rymmer det kommunala perspektivet:

”När länsstyrelserna genomför en del av sin rapportering, hur saker och ting uppfattas i kommuner, hur näringslivet påverkas och så vidare så beskriver de saker på ett annat sätt där kansliets möjlighet att sammanställa en sån och presentera den för andra, det blir liksom en lägesuppfattning som bidrar med ett annat perspektiv”

En extern respondent nämner att det vid tidigare händelser varit utmanande att samverka med länsstyrelserna då hen tyckte sig se att de sinsemellan inte var samordnade, vilket resulterade i merarbete för den samverkande organisationens personal, men att detta problem nu var löst. En respondent från Migrationsverket menar att utan Matskansliet hade det i praktiken varit omöjligt att genomföra arbetet med det gemensamma regeringsuppdraget som länsstyrelserna och Migrationsverket fick.

Några respondenter från Matskansliet vittnar i intervjuerna om att kansliets roll som nod i systemet stundtals kunde upplevas som tungrovt. På samma sätt som för Coronakansliet betyder Matskansliets funktion som nod i korthet att information flödar igenom kansliet (se mer utförlig diskussion i Frykmer et al., 2021). Matskansliet fungerade exempelvis som en viktig kanal för informationssamordning mellan Migrationsverket och kommunerna via respektive länsstyrelse. Matskansliet fick då dels förmedla olika uppdrag och rapporteringskrav till övriga länsstyrelsekollektivet, dels vidareförmedla

frågor nerifrån till Migrationsverket. Matskansliet stöttade Migrationsverket i att tolka data från kommunerna, representera och förmedla kommunernas perspektiv samt kommunicera nationella strategier och styrningar från Migrationsverket till kommunerna. De svarade också på frågor direkt istället för att skicka vidare till Migrationsverket, vilket en respondent på Migrationsverket beskriver som att de agerade grindvakt åt dem:

”Det är ju Matskansliet som har fångat upp de här frågorna från de regionala länsstyrelserna. Sen tagit det vidare till oss, men jag tror också att Matskansliet har svarat på en del av de här frågorna, och liksom agerat grindvakt till viss del”.

Matskansliet som portal till regional och lokal nivå bidrog på ett positivt sätt till Migrationsverkets hantering av händelsen, enligt respondenter från myndigheten, speciellt eftersom Migrationsverket själva inte har lika många regionala kontor som tidigare och därför har tappat en del markkontakt. Frustration i flöden av information kan dock vara svåra att undvika, särskilt i en händelse där saker förväntas gå snabbt, där flera sinsemellan liknande uppdrag kopplar till varandra eller där information behöver förmedlas från och till myndigheter och ut i systemet. I arbetet med regeringsuppdragen och hemställan inom migrationsområdet uppstod det en del förvirring. Det upplevdes finnas brist på information och återkoppling från Migrationsverket. Inledningsvis genomfördes exempelvis ett stort arbete på kommunal nivå med att ordna fram och iordningställa boendeplatser dit skyddsbehövande kunde anvisas. Detta arbete grundade sig på en prognos från Migrationsverket som senare visade sig ha överskattat antalet som skulle komma samt hur snabbt de skulle komma (Länsstyrelserna, 2022, 24 mars). Kommunerna undrade också varför de behövde förhålla sig till två olika fördelningstal som dessutom kom nära i tid. I relation till arbetet med den nya lagstiftningen där ansvar över boenden flyttades från Migrationsverket till kommunerna uppstod också en del frågetecken från kommunerna, framförallt kopplat till ersättningsfrågor. Kansliets uppgift blev i relation till dessa frågetecken att tolka, stödja, bistå och återkoppla när det uppstod läsningar eller när något var otydligt och skapade förvirring. Några respondenter från Matskansliet vittnar om att det arbetet ibland kunde upplevas som utmanande.

6.3 Faktorer som påverkar samverkan

Med hjälp av intervjuerna har vi identifierat ett antal faktorer som spelat roll för hur samverkan mellan Matskansliet och övriga myndigheter fungerat. Det handlar både om positivt inverkanse faktorer och faktorer som har resulterat i vissa samverkansutmaningar.

6.3.1 Samarbetsvilliga personer och existerande nätverk är positivt för samverkan

Intervjuer med personal som arbetat inom Matskansliet och med externa samverkanspartners vittnar om att Matskansliets operativa ledning bestod av personer som var lätta att ha att göra med. Detta spelade roll för hur effektivt arbetet kunde bedrivas och för vilket förtroende som fanns för Matskansliet i det övriga krisberedskapssystemet. Att Matskansliets ledning bestod av personer som var samarbetsvilliga, kommunikativa och trevliga lyfts av flera respondenter som något som påverkade både det interna arbetet och den externa samverkan i positiv riktning. En respondent från en samverkande myndighet uttrycker att personberoendet är

”en viktig faktor. De människor man möter, vilken inställning de har och hur man blir bemött och kan prata om saker, det betyder inte att vi alltid har varit överens om allting men jag tycker det på det hela taget har fungerat otroligt bra”

Detta i kombination med en existerande personkännedom sedan tidigare i flera av relationerna med externa myndigheter snabbade på uppbyggnaden av viktiga samverkansrelationer och forum och gjorde att de kunde fortlöpa utan större frustration. Flera respondenter lyfte detta som en positiv utveckling jämfört med tidigare samordningskansli. Inom Matskansliet lyftes styrgruppens lyhördhet för att skjuta till personalresurser vid behov samt att det var enkelt att dryfta frågor och funderingar med operativa chefer som viktiga komponenter i att arbetet fortskred på ett konfliktfritt sätt. Externa samverkanspartners pekar i intervjuerna på att även flera av de handläggare de samverkade med i olika

samverkans- och arbetsgrupper var mycket kommunikativa och samarbetsvilliga, vilket underlättade samverkan mycket.

Inom migrationsfunktionen fanns sedan tidigare en del upprättade forum och kontaktytor, både nätverk inom länsstyrelsekollektivet, samt i relation till kommunerna, men också i relation till andra myndigheter där det existerade samverkansforum på flera nivåer. Detta gjorde arbetet under själva händelsen lättare då det fanns etablerade kontakter, ett uppbyggt förtroende samt upparbetade arbetsprocesser. En respondent pekar på att den struktur som existerade sedan innan avseende mottagande och integration betydde att det fanns en beredskap i systemet:

”Hade inte den funnits då hade det varit närmast omöjligt. Vi hade inte lyckats med det här tror jag på samma sätt genom Matskansliet om vi inte hade haft strukturen med G-grupperna, alltså länsrådsgrupperna, men framför allt att cheferna kunde vara så duktiga att bara flytta fokus och jobba stenhårt med det här. Vi har också samordnare som jobbar med nationell samordning på länsstyrelserna. Så hade vi inte haft den strukturen hade det varit i princip omöjligt”.

En baksida av att använda sig av existerande kontaktytor, som en av respondenterna lyfter, är att det i en krishanteringssituation ibland kan uppstå friktioner som då riskerar att skada det uppbyggda förtroendet. Dessa friktioner kan uppstå mellan myndigheter, vilket till viss del skedde mellan Migrationsverket och Matskansliet till följd av olika kommunikationsstrategier och uppfattningar om vilken information som behövde komma ut och när (se ytterligare diskussion i avsnitt 6.3.2). Men friktioner kan också uppstå i relation till kommunerna, vars relation till länsstyrelserna är en integrerad och mycket viktig del av en länsstyrelses arbete i normalläget och som därför är en relation som behöver vårdas noga. Att arbeta utifrån existerande nätverk kan alltså stärka det gemensamma krishanteringsarbetet då kontaktytor, relationer och tillit redan finns upparbetat. Samtidigt kan det gemensamma krishanteringsarbetet också riskera att äventyra framtiden för dessa nätverk eftersom krishanteringsarbetet kan innebära att olika myndigheter uppfattar informationsdelningsbehovet och behovet av tempo i arbetet på olika vis.

6.3.2 Organisering, beslutsfattande och kommunikation påverkar samverkan

I detta avsnitt beskrivs hur organisering, beslutsfattande, kommunikationsstrategier och informationsdelning ledde till vissa utmaningar för den myndighetsöverskridande samverkan.

En första utmaning hade att göra med på vilken nivå beslut om samverkan fattas. De arbetsgrupper som skapades under Nationella migrationsrådet uppgavs i en intervju ha beslutats om utan någon större eftertanke kring hur de skulle drivas eller vem som skulle ansvara för att de bemannades. Denna brist på underbyggnad när beslutet fattades resulterade i att en av arbetsgrupperna kom att sakna en samordnande funktion, samt att den samverkansperson som utsetts för att samverka med Migrationsverket kom att bli involverad i en av arbetsgrupperna, trots att personen, för att kunna uppfylla sin roll som samverkansperson, egentligen hade behövt ha mer av en strategisk överblick över arbetet i varje arbetsgrupp. Respondenten menar att det kan bero på att Nationella migrationsrådet består av generaldirektörer som ibland verkar på en strategisk nivå där det saknas full insyn i den typen av mer detaljerade frågor.

Flera respondenter, både från Matskansliet och från Migrationsverket, vittnar vidare om att det inledningsvis uppstod en del förvirring i samverkan. Från Matskansliets sida framstod det inledningsvis som oklart med vem, på vilken nivå eller på vilka sätt Matskansliet skulle samverka med Migrationsverket. På Migrationsverket formerades efterhand en organisationsstruktur för att hantera händelsen, vilket resulterade i bättre möjligheter till samverkan. Det blev då tydligare vilka personer som skulle ha vilken typ av kontakt utifrån vilken nivå de arbetade på i den egna organisationen.

En aspekt av samverkan som både interna och externa respondenter lyfte var att det fanns olikheter i kommunikationsstrategier som försvårade samarbetet något. En respondent från Migrationsverket upplevde stundtals att Matskansliet gärna ville snabba på kommunikationen ut i systemet, trots att det fortfarande fanns osäkerheter kvar i vilken information som var den korrekta att delge. Det resulterade

i en viss tvekan från hans sida kring att delge viss ej bekräftad information. En respondent från Matskansliet lyfter samma sak som en av utmaningarna i samverkan med Migrationsverket men menar att *”vi behövde få ut information även om allt inte var spikat för vi fick så mycket frågor från kommunerna”*. En annan respondent pekar på länsstyrelsernas *”vilja att jobba väldigt snabbfotat och komma framåt och inte bara invänta att vi ska känna oss säkra med exakt allt”*. Här ser vi olikheter på principiell nivå – bör man informera enbart när informationen är säkerställd eller bör man informera även osäker information men vara tydlig med att den är just osäker?

När det gäller den samverkansperson från Matskansliet som var placerad på Migrationsverket så uppstod det en del utmaningar. Ibland var det svårt för Migrationsverkets personal att avgöra var gränserna gick för vilken insyn samverkanspersonen borde ha i myndighetens interna angelägenheter. Respondenterna menar vidare att det stundtals var svårt att tolka vad som var synpunkter från Matskansliets sida och vad som var faktiska förväntningar. Men bortsett från dessa punkter menar respondenterna att deras arbete var tydligt hjälpt av att samverkanspersonen var fysiskt lokaliserad i deras ledningsstab.

Dock pekades det i intervjuerna ut några områden där det fanns förbättringspotential. Balansen mellan vilken information samverkanspersonen har med sig från sin hemorganisation i relation till vilken information den tar med sig från samverkansplaceringen var ett sådant område. Samverkanspersonen upplevde själv att hen inte

”tankades på med information från Mats vilket gjorde att jag inte hade så mycket då att dela med Migrationsverket. Och då blir det en lite obalans i arbetet därför att Migrationsverket tankade ju på mig hela tiden löpande, ta med dig det här, gör, men jag kunde liksom inte ge någonting tillbaka”

Respondenten menar att chefen för migrationsfunktionen inte riktigt gav hen den information som hade behövts. I intervjun uttrycker samverkanspersonen att förtroendet mellan myndigheterna riskerade att påverkas negativt av att hen inte fick ta del av viktig information från Matskansliet. En lösning på detta vore att redan från början ha en plan och en rollbeskrivning av vad en samverkansperson förväntas bidra med och på vilket sätt. En sådan plan skulle då kunna innehålla en plan för vilken information personen ska få med sig samt på vilket sätt och i vilka kanaler den sedan ska återkoppla. Exempelvis skulle en samverkansperson kunna ha en stående informationspunkt på informationsmöten för det övriga länsstyrelsekollektivet.

6.3.3 Krisens förlopp och karaktär påverkar samverkan

I detta avsnitt undersöks frågan om samverkan i relation till krisens förlopp och karaktär. Samverkan är som svårast när den behövs som mest, det vill säga under krisens inledande skede. Att samverka blir ofta lättare över tid, när aktörer som redan känner varandra sedan innan samverkar, speciellt om de varit inblandade i en gemensam hantering tidigare (Emerson & Nabatchi, 2015). Hur aktörerna uppfattar händelsens själva karaktär spelar också roll för vilken motivation för samverkan som finns bland de inblandade och i vilken utsträckning de är beredda att arbeta för det gemensamma bästa (Bondesson, Bynander & Hermansson, 2019).

En utmaning kring samverkan under snabba händelseförlopp är att informationsbristen ofta är stor i början av en händelse. Därför uppstår också många samverkansbehov eftersom aktörer söker svar på sina frågor hos andra. Samtidigt är resursbrist ofta som störst vad gäller att få loss samverkansresurser just inledningsvis, eftersom mycket energi då går åt till att formera sig internt. Detta gäller speciellt särskilda organisationer som startas som svar på en händelse, eftersom själva omställningen i sig tar tid och resurser. En av respondenterna vittnar om detta när hen diskuterar hur massivt den inledande fasens samverkansbehov var, samtidigt som Matskansliet hade fullt upp att formera sig. En aspekt som underlättade detta var dock att Matskansliets formering utgick ifrån föregående Coronakansli och därmed kunde etableras ganska omgående och med en liknande struktur. Detta vittnar också om vikten av att fram till nästa kris kunna behålla förmågan att snabbt aktivera ett kansli, vilket kan bli mer utmanande ju längre tid som passerar innan nästa kris inträffar.

Flera av respondenterna vi intervjuat har erfarenheter av samverkan både med Coronakansliet och Matskansliet. En respondent från MSB lyfter i intervjun att samverkan blivit enklare sedan Coronakansliet, där hen beskriver att det kändes som att MSB och samordningskansliet ibland *”trätte om samma plats på arenan”*. Under pandemihanteringen upplevde hen att Coronakansliet klev in på MSB:s arena och tog över delar som egentligen var MSB:s ansvar. Men efterhand rätades roller och ansvar ut och därmed blev också samverkan bättre i relation till Matskansliet. Respondenten pekar också på att Matskansliet i någon mån kan sägas ha övertagit delar av det ansvar som MSB har i det övergripande krishanteringssystemet, och hen reflekterar över vad det gör med MSB:s roll i systemet. Hen beskriver hur Matskansliet tar

”stora initiativ till samverkan och så springer vi lite såhär vid sidan om och undrar är det säkert att allt funkar? För man vill inte heller... Jag tänker vi känner så stort ansvar och eftersom vi oftast har fått ta så stort ansvar för sådana saker förut så blir det lite såhär, behövs vi nu eller vad ska vi göra eller funkar allt? Men jag tänker bara att det är positivt det finns liksom inget egenvärde i att MSB ska finnas, funkar det utan oss så är det superbra”.

En respondent från Migrationsverket lyfter dock att liknande problematik kring roller och mandat uppstod även i samverkansrelationerna med Matskansliet. Hen menar att det uppstod en del missförstånd som förklarades bero främst på brist på förståelse för Matskansliets mandat. Hen menar att

”när vi säger att det här är vad Migrationsverket tycker och tänker så är det ju det som Migrationsverket tycker och tänker. Men så är det inte med Matskansliet och det har inte varit någon som har gjort anspråk på att vara den samlande och att man kan uttala sig för hela kollektivet heller”.

En möjlig tolkning av detta är att Migrationsverkets samverkan med Matskansliet var ny denna omgång medan samverkan mellan Matskansliet och MSB har hunnit genomgå en iteration och att aktörerna lärt sig något under vägens gång.

En respondent från MSB menar att händelsernas olika karaktär också spelat in för hur väl samverkan fungerade. Hen menar att även om pandemin var en mer komplex händelse att hantera så utgör Ukrainakrisen en mer hotande och allvarligare situation än vad pandemin var, vilket resulterat i att aktörer är mer måna om att få samverkan att fungera: *”Omständighetens karaktär har gjort att de problemen och relationer och ansvarsförhållandena som fortfarande finns så upplever jag att det är en annan approach till hur vi pratar om det”*. Hen säger vidare att det förra gången handlade en del om *”revirpinkande och sådär och det är ingen som tror att det är en fruktsam väg framåt”*. En annan aspekt lyfts av en respondent inom Matskansliet som menar att länsstyrelsekollektivet som helhet har varit mindre involverat i den senare händelsen, då insatsen var av mer begränsad karaktär: *”Under pandemin så fick vi uppdrag inom en stor rad områden, alltifrån tillsyn till olika typ av stödformer så det var helt enkelt ett extremt mycket större och mer komplext arbete”*.

Här kan man reflektera över samverkansmöjligheterna med externa myndigheter i relation till typen av händelse och hur allvarlig den upplevs av inblandade aktörer, samt vilka krav på intern samordning som ställs på ett samordningskansli. Om samverkande aktörer uppfattar händelsen som väldigt allvarlig och potentiellt mycket hotande kan det tänkas skärpa viljan att få samverkan att fungera, som vissa av respondenterna lyfter. Om själva händelsen dessutom ställer mindre krav på intern samordning inom länsstyrelsekollektivet, helt enkelt därför att uppdragen är färre och mer enhetliga till sin karaktär, då kan ett samordningskansli tänkas ha mer tid och resurser över till extern samverkan, vilket resulterar i att samverkan blir smidigare.

7 Kontakter med och relation till Regeringskansliet

Regeringskansliet är länsstyrelsernas uppdragsgivare vad gäller de uppdrag som Matskansliet samordnade. Lägesbildsuppdraget kom från Finansdepartementet medan de uppdrag som kopplades till migrationsfunktionen kom från Justitiedepartementet. Länsstyrelserna sorterar formellt under Finansdepartementet och det är också främst med tjänstemän på Avdelningen för offentlig förvaltning (SFÖ) som den löpande kontakten mellan Regeringskansliet och Matskansliet skedde under händelsen, även om tjänstemän från Utbildningsdepartementet också deltog vid vissa möten. Förutom den operativt ansvariga chefen inom Matskansliet är det främst länsråden som har haft kontakt med tjänstemän från Regeringskansliet.

7.1 Regeringskansliets förmodade nytta av Matskansliet

I detta avsnitt beskrivs vilken nytta Regeringskansliet kan tänkas ha haft av Matskansliet. Beskrivningen utgår dock i huvudsak från intervjuer med respondenter från Matskansliet eftersom alla Regeringskansliets representanter utom en person avböjde intervjuförfrågan. Det är alltså den tänkta nyttan utifrån hur respondenter från länsstyrelserna har uppfattat Regeringskansliets perspektiv som beskrivs först och främst. Ett kort skriftligt svar från Regeringskansliet på ett antal frågor om Regeringskansliets styrning av och dialog med Matskansliet finns dock med i materialet som beskrivningen utgår ifrån.

Flera respondenter berättar att de upplevde att Regeringskansliet verkade nöjda med lägesbildsarbetet. En respondent från länsstyrelserna som har haft kontakt med olika representanter för Regeringskansliet säger att de fått feedback från både statssekreterare och statsråd att lägesbilderna underlättar för den högre politiska nivåns styrning. Ett besök från dåvarande civilminister Ida Karkiainen lyfts fram som positiv feedback från regeringen att arbetet inom länsstyrelsekollektivet är uppskattat. En annan respondent uttrycker det som att Regeringskansliet i någon mening hade "upptäckt" länsstyrelserna i och med hanteringen av covid19 och att de var

"överlag ganska nöjda med liksom hanteringen av corona. Man har liksom upptäckt länsstyrelserna lite grann och liksom nyttan man kunde göra att förmedla lägesbilder, så att det var ju ett liksom övergripande syfte. Så vi skrev ju redan då att vi ska kunna möta, vi ska kunna svara på eventuella regeringsuppdrag, vi ska vara den här faciliteraren mellan län och kommuner gentemot också andra myndigheter".

En respondent från Matskansliet menar att kansliets existens ökar hela samhällets förmåga att hantera en kris, genom att det ger regeringen bättre möjlighet att styra:

"Det ger oss en ökad förmåga att hantera krisen och det ger också en, bedömer jag det som, en bättre möjlighet att peka på förflyttningar, förändringar, viktiga frågor, som vi vill verkligen lyfta och trycka på hos vår uppdragsgivare som underlättar deras arbete i termer av eventuella justeringar, förändringar, lagstiftningsförslag eller liknande. Dels som politiken har ansvar för men också såklart regleringen och styrningen av myndigheter i termer av uppdrag eller liknande som vi då kan lyfta upp behov av, eller samordning som behöver ske mellan myndigheter eller mellan de olika nivåerna. Det stärker ju samhällets förmåga att hantera en kris".

På frågan om vilken nytta Regeringskansliet ser med Matskansliet svarar de skriftligt att *"Samordningskansliet ger de 21 myndigheterna goda förutsättningar att agera samordnat, vilket har underlättat Regeringskansliets kontakter när det gäller covid-19-pandemin och kriget i Ukraina."* (Finansdepartementet, 2022, 1 december).

7.2 En pågående dialog mellan Matskansliet och Regeringskansliet

Vad gäller den löpande kontakten med och relationen till Regeringskansliet menar en respondent att man från Matskansliets sida kunnat lyfta frågor direkt till departementet på ett bra sätt då de deltagit vid de veckovisa redovisningarna av lägesbilderna. Samma respondent menar också att dialogen med företrädarna för Regeringskansliet fungerar bra. Även om det har varit snabba förlopp i vissa delar så har dessa företrädare lyckats ge någon form av indikation på vad som väntar redan innan den formella styrningen kommer. Däremot förklarar hen att Regeringskansliet inte lägger sig i *hur* länsstyrelserna väljer att organisera sig för att uppnå resultat i de uppdrag som ges. Detta stämmer överens med Regeringskansliets skriftliga svar på frågan om vilka riktlinjer som finns för den löpande dialogen med samordningskansliet. I promemorian uttrycks det att en viktig utgångspunkt *”är att de informella kontakterna ska hållas inom ramen för vad regeringen har beslutat, och att det är myndighetens ledning som bär det fulla ansvaret för beslut som myndigheten fattar med anledning av en informell kontakt.”* (Finansdepartementet, 2022, 1 december).

7.3 Önskemål från Utbildningsdepartementet leder till huvudbry

Under våren 2022 inkom ett önskemål till Matskansliet från Utbildningsdepartementet, framfört i mailkontakt mellan Matskansliet och kontaktpersoner på Finansdepartementet. I mailet framgår att önskemålet inte är inom ramen för ett formellt beslut men att Utbildningsdepartementet *”är ganska angelägen att få in i alla fall någon form av redovisning”* (Finansdepartementet, personlig kommunikation, 14 december, 2022). I promemoria från Utbildningsdepartementet som biläggs mailet (Utbildningsdepartementet, 2022, 12 april) står följande:

”Utbildningsdepartementet har ett behov av att få aktuell och löpande information om antalet barn och unga på flykt från Ukraina som börjar i det svenska skolväsendet, en uppgift som oss veterligen inte samlas in av annan aktör. Det är ett mycket viktigt underlag för bedömning av utvecklingen och om det finns behov av ytterligare åtgärder. Vi önskar därför få med frågor i underlag för de veckovisa lägesbilder länsstyrelserna tar fram”

En respondent från Regeringskansliet berättar att bakgrunden till promemorian var att Utbildningsdepartementet behövde information om vilka skyddsbehövande barn och unga som gick i svensk skola, då aktiverandet av massflyktsdirektivet krävde att Sverige som EU-land erbjöd möjligheten till de som så önskade att gå i skolan. Respondenten menar att departementet behövde *”någon slags öra mot marken mot vad som hände ute i landet vad gäller mottagande av barn och unga i svensk gymnasieskola.”* Respondenten pekar också på att det finns rapporteringskrav från EU-nivån som gör det relevant att försöka få in information från kommunerna. Hen säger att

”vi får frågor från EU-kommissionen som vi förväntas svara på vad de här grupperna gör och vi får säga att vi vet ingenting. Väldigt glada att vi får Skolverkets kartläggningar på hur många som är inskrivna i alla fall, så har vi lite att återkoppla till i de high level-möten som är i EU-arbetet om Ukrainakrisen där också Ukrainas utbildningsminister deltar ibland eller personal från deras utbildningsdepartement och så vidare. Så det är viktigt för oss, det vore intressant att veta och vi har mycket rapporteringsfrågor som vi inte kan besvara.”

Respondenten för också fram att det fanns tankar om att låta Skolverket ansvara för informationsinhämtningen men att det var bättre att använda redan existerande kanaler via lägesbildsarbetet.

Promemorian listar de fyra frågor Utbildningsdepartementet önskar få in. Första frågan handlar om hur många barn och unga som uttryckt intresse för att börja i den svenska skolan och hur många som tagits emot, och önskemålet är att svaren fördelas på de olika verksamhets- och skolformerna. Övriga frågor handlar om tillgången till ukrainsk- respektive rysktalande personal, hur många barn och unga som valt att inte gå i svensk skola samt huruvida de i så fall studerar enligt ukrainsk läroplan (Utbildningsdepartementet, 2022, 12 april).

Önskemålet från Utbildningsdepartementet föranledde en del huvudbry för Matskansliet, vilket framkom i intervjuer med respondenter därifrån. En respondent menar att önskemålet kom in lite från sidan eftersom

”det står ju inte som en del av det här lägesbildsuppdraget att vi särskilt ska rapportera om ukrainska skyddssökandes skolgång. Det står däremot andra sådana specifika grejer som till exempel cybersäkerheten och det har ju då blivit lyft ut och blivit en separat cybersäkerhetslägesbild. Men... det kom ju signaler ifrån Regeringskansliet att de var väldigt intresserad av hur kommer det här hanteras.”

Samma respondent lyfte också att det saknades mandat att kräva in svar på dessa frågor från länen eftersom det inte var kopplat till ett specifikt regeringsuppdrag. Hen menade i intervjun att Regeringskansliet istället kunde ha formulerat önskemålet som ett specifikt uppdrag för då hade det åtföljts av medel och möjlighet för länsstyrelserna att avdela tid för arbetet. En annan respondent talade om att de från Matskansliets sida försökte hålla emot eftersom förfrågan om att föra in skolfrågorna skulle kräva mycket tid och kraft från redan överbelastade kommuner och att det skulle få för stor påverkan på systemets belastning. En respondent uttryckte att: *”jag försökte verkligen hålla bort uppdraget, för jag tycker att det är liksom det här ligger inte... det här är inte en lägesbildsfråga alltså.”*. En respondent från Matskansliet menade också att informationen var mycket svår att överhuvudtaget få fram givet det faktum att många kommuner knappt visste hur många ukrainska skyddsbehövande som ens befann sig i kommunen, än mindre vilka av de som uttryckt önskemål om att gå i skolan.

En respondent från Matskansliet pekar i intervjun på att dialogen mellan Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet på Regeringskansliet skilde sig åt i den bemärkelsen att Finansdepartementet har större erfarenhet av lägesbildsarbete och vad som går att göra av det, medan Utbildningsdepartementet kanske hade mindre vana av krishantering och vilka processer som faktiskt sätts igång när det ställs krav på ytterligare inrapportering. En respondent sa i intervjun att det kan ha blivit

”känt lite grann med länsstyrelsens lägesbilder och att man liksom kan få lägga in lite önskemål. Det är bekvämt för man behöver inte fixa mer pengar, man behöver inte ställa ut ett nytt uppdrag utan de tycker man kan trycka in grejer där”.

Respondenten från Regeringskansliet säger i intervjun att hen är medveten om att kommunerna blir nedtyngda av olika enkäter och undersökningar som kommer från många håll:

”Då blev det naturligt för oss att ta kontakt med Finansdepartementet och fråga om vi kunde få med frågor i de här kartläggningarna som vi visste att länsstyrelsen hade fått uppdrag om och som vi fick rapporteringar av som var veckovis övergripande”

Några respondenter menar att det också går att förstå kraven som kom i ljuset av att det var valår. En respondent säger att de tjänstemän som tryckte på för att skolfrågorna skulle in i lägesbildsarbetet kanske hade tryck på sig från: *”sina uppdragsgivare eller statsråd då, sin politiska ledning liksom så att ta reda på det här och det får inte figurera några... ledsna barn som blir övergivna någonstans i staden... det är politik!”*

Vi ställde frågan till Regeringskansliet om det finns möjlighet för departementen att komma med tillkommande uppdrag utöver liggande regeringsuppdrag, exempelvis inom ramen för en pågående dialog. I det skriftliga svaret från Regeringskansliet står att

”Myndigheterna styrs endast med regeringsbeslut, inte genom dialog. Det finns möjlighet för Regeringskansliet att i dialogen beskriva ett visst informationsbehov men det är alltid myndighetens ledning som bär det fulla ansvaret om myndigheten väljer att anpassa redovisningen med anledning av en informell kontakt.” (Finansdepartementet, 2022, 1 december).

I en promemoria från länsstyrelserna (Länsstyrelserna, 2022, 26 april), författad av personal inom Matskansliet, reserverar sig länsstyrelserna gentemot önskemålet om att föra in skolfrågorna i lägesbildsarbetet och pekar på att lägesbilderna inte lämpar sig för att ta in den typen av detaljerad information som Utbildningsdepartementet efterfrågar. Det framhålls i promemorian att om

länsstyrelserna skulle börja ta in specifika informationsposter på det sätt som önskats, skulle det ge ett felaktigt utfall eftersom inte alla kommuner skulle inkomma med svar. Det framförs också att kommunernas utbildningsförvaltningar saknar kännedom om situationen i friskolorna vilket kan ge snedvridna resultat. Promemorian framhåller vidare att införande av skolfrågorna i lägesbilderna riskerar att öka belastningen på kommunerna. Matskansliet bedömer

”att det är en alltför stor belastning att begära denna typ av information från kommunerna på veckobasis. Det är också viktigt att förstå att det är många led mellan länsstyrelsernas gemensamma lägesbild och information från skolor, där vi tror att Skolverket har bättre och mer direkta kontaktvägar” (Länsstyrelserna, 2022, 26 april).

Avslutningsvis föreslås det däremot i promemorian att ett antal *”frågor av mer övergripande karaktär kan besvaras från länen och att dessa svar kan fungera som indikationer på läget i kommunerna”* (Länsstyrelserna, 2022, 26 april).

Förutom denna svarspromemoria hölls också ett möte mellan Matskansliet, Skolverket och Utbildningsdepartementet för att hitta samsyn. Under detta möte ställde representanter från Matskansliet frågan om inte den efterfrågade informationen var av sådan karaktär att Skolverket redan hade den, samt tryckte på det faktum att det skulle bli svårt att leverera in informationen på den korta tiden som efterfrågades.

Till slut inkluderades skolfrågorna i rapporteringen, trots att Matskansliet var skeptiska till huruvida det var en bra idé. En respondent beskriver att Regeringskansliet *”var bestämda att det här är angeläget att få in de här uppgifterna och det här är det snabbaste och för oss smidigaste sättet att göra det.”*. Skolfrågorna lades dock till lägesbilsrapporteringen som en särskild bilaga med extra frågor. En respondent från Matskansliet beskrev att *”vi valde att lyfta ut lite från generella frågorna för att annars hade det liksom drunknat i den övriga informationen från länet och det hade blivit liksom en för stor del av den totala rapporten om läget i länet”*. Frågorna omformulerades också för att bättre passa nivån och formerna för lägesbilsarbetet och för att inte trötta ut kommunerna. Matskansliet såg också till att informationsinhämtningen senarelades något för att ge tid att ställa frågorna och ta in svaren från kommunerna (Länsstyrelserna, 2022, 26 april).

Även med dessa modifikationer framstår det som att skolfrågorna kan ha resulterat i en del frustration längre ut i systemet. Två respondenter från en länsstyrelse beskriver det som att skolfrågorna upplevdes som onödiga i länets kommuner och att de inte ville behöva svara på dessa frågor återkommande i samband med lägesbilsrapporteringen. Respondenterna kopplar detta till att rapporteringen vid det tillfället redan pågått under tre års tid eftersom det före Ukrainakrisen var pandemirelaterad rapportering och att ytterligare frågor trötta ut kommunerna som då behöver lägga tid och kraft på att begära in svar från förvaltningarna. En respondent på kommunal nivå pekar på vad tillkommande krav på inrapportering från regeringen får för följd effekter i systemet i stort. Det förgrenar sig som ett träd med många grenar, menar hen, från de 21 länsstyrelserna och vidare ut till de 290 kommunerna och därefter ut bland ett stort antal aktörer inom respektive kommun. Hen menar att just skolfrågan bara blev belastande för systemet i sin helhet att behöva ta ställning till eftersom påverkan på detta på lokal nivå var så liten jämfört med andra frågor. Respondenten från Regeringskansliet talar i intervjun om att den rapportering som inkom var bristfällig då det var svårt att avgöra hur representativ den information som kom in var eftersom svarsfrekvensen var så låg. Men hen påtalar också att lite information är bättre än ingen information, och menar i intervjun att även om frågorna resulterade i en viss belastning på kommunerna så *”väger vikten av den informationen mer än den administrativa börda som kommer.”*

8 Motsvarar arbetsinsatsen nyttan?

I detta kapitel diskuterar vi huruvida arbetsinsatsen för Matskansliet motsvarar den tänkta nyttan för det svenska krisberedskapssystemet i stort. Med avstamp i intervjuerna diskuterar vi systemets förmåga att *gasa och bromsa* eller möjligheten att skala upp respektive minska arbetsinsatsen för att på så sätt behålla uthållighet i systemet. Vi relaterar till själva krisens förlopp och karaktär, vilken arbetsinsats som krävs givet händelsen samt vilken övrig verksamhet som blir lidande av att resurser läggs på krishanteringsarbete. Vidare reflekterar vi över hur förmågan att gasa och bromsa hänger samman med Regeringskansliets styrning av länsstyrelserna, både den som sker formellt via regeringsuppdrag och den som sker informellt via direkt dialog. Här blir det relevant att fundera över de flöden som styrningen uppifrån sätter fart på och vilken arbetsinsats som krävs för att hålla dessa flöden igång.

8.1 Vad är en kris? För vem? Och när?

I samband med Rysslands invasion av Ukraina uppstod en viss förväntan bland samverkanspartners i övriga krishanteringssystemet om att ett samordningskansli skulle upprättas. Våra respondenter beskrev det som ett naturligt val att förlägga kansliet till länsstyrelsen i Stockholm på grund av dess närhet till riksdag, regering och flera myndigheter, och då frågor av sekretesskaraktär eventuellt skulle kunna bli aktuella. Inom länsstyrelsekollektivet agerade man snabbt i det inledande skedet, och kansliet fanns upprättat redan innan de första regeringsuppdragen kom. När så regeringsuppdraget om lägesbildsrapportering kom sattes också informationsflöden i gång i systemet. Information om vad som skall rapporteras in flödar då från Matskansliet till länsstyrelserna till kommunerna i respektive län och lägesbilderna som sätts samman på respektive nivå flödar sedan tillbaka uppåt i systemet där den samlade nationella lägesbilden slutligen landar i Regeringskansliet på regelbunden basis. Respondenter både inom och utanför Matskansliet är inledningsvis överens om att dessa flöden behövs och är meningsfulla – med andra ord verkar arbetsinsatsen i det inledande skedet motsvara den upplevda nyttan hos aktörerna i systemet. Exempelvis påpekar flera respondenter att de uppfattar det som att Regeringskansliet tyckt att lägesbilderna varit väldigt värdefulla. En respondent från länsstyrelsen beskriver att:

“Vi har ett enormt kontaktnätverk och vi har kunskap om vad som händer i det egna länet. Därför blir vi också, uppfattar jag det som, en naturlig plattform för att ytterligare då fånga upp hur en kris som Ukrainakrisen påverkar Sverige regionalt. Där gör vi nytta, och att istället för att regeringen ska behöva fråga 21 stycken och ge uppdrag åt alla och envar, att nu vill vi att ni samlar in lägesrapporteringar här, så tror jag att vi underlättar för regeringen”.

Men efterhand, när den inledande akuta fasen övergår i en lugnare period, vittnar exempelvis kommunala respondenter om att det utifrån ett kommunalt perspektiv inte längre är någon kris och att arbetsinsatsen därför börjar upplevas som mindre meningsfull. De beskriver en bild av en hög belastning under våren 2022 utifrån kravet på framtagande av bostäder för eventuella skyddsbehövande, men att händelsen kunde hanteras i linjen. En kommun vi har pratat med hade inte igång en särskild organisation eller stab under händelsen utan försökte begränsa hanteringen till ett fåtal personer för att i stället fortsätta med utvecklingsarbete inom totalförsvarsplanering.

När händelsen går in i ett lugnare skede finns det risk för rapporteringströtthet, som respondenterna i vår studie ger stöd för. Risken är då att lägesbildsarbetet börjar göras på slentrian, som beskrivs av en respondent från en kommun: *“jag får klippa in svaren, detta är samma svar som för i alla fall två veckor sedan, och i princip fyra veckor och i princip för tre månader sedan, det är ungefär samma”.* När det letar sig in i slentrian i rapporteringen kan det påverka hur noga aktörerna hanterar den insamlade informationen och således lägesbildernas kvalitet. Det kan också resultera i att vissa aktörer helt enkelt slutar inkomma med lägesbilder eller information till lägesbilderna. En annan kommunrespondent beskriver att då rapporteringskravet fortsatte under hösten 2022 *“vet jag att många kommuner har slutat rapportera eller glömt att rapportera”* och att svarsfrekvensen blev låg under den perioden.

Rapporteringströttheten riskerar att försämra kvaliteten på de regionala lägesbilderna enligt respondenten: "Så att man får inte en hel lägesbild av länet längre, så att det blir ett problem." Något som ytterligare spädde på rapporteringströttheten var att denna fanns redan vid uppstarten av Matskansliet, som en följd av den rapportering som skett inom ramen för Coronakansliet. En respondent beskriver en utmaning i att:

"även om det fanns en förståelse och till och med tacksamhet i länsstyrelsekollektivet över att det här var ett smart sätt att lösa grejer, att samordna våra län och tillsammans äga en fråga för alla 21 och sköta kontakten med regeringen så fanns det också en inrapporteringströtthet. Både i våra egna led men också i kommuner och kommunala sammanhang. Det är en utmaning faktiskt".

Den låga svarsfrekvensen bekräftas exempelvis i de regionala lägesbilderna som sammanställts för 25 oktober 2022, där t.ex. Dalarna län rapporterar att 3 av 15 kommuner har svarat och Västra Götaland att 23 av 49 kommuner har svarat, vilket tolkas som rapporteringströtthet av de som sammanställer den nationella lägesbilden. Om aktörerna upplever att deras lägesbilsarbete inte längre är meningsfullt, för att situationen inte längre upplevs ha någon särskild påverkan, finns det också risk för ett minskat förtroende för den politiska styrningen.

I relation till att påverkan på samhällets skyddsvärden såg ut att mattas av så försökte personal från Matskansliet påtala för Regeringskansliet att det fanns skäl att dra ner på rapporteringsfrekvensen. Men Regeringskansliets representanter ville helst se att rapporteringen fortgick. En respondent från länsstyrelserna beskriver att hen tror att lägesbilderna upplevs som en trygghet för Regeringskansliet, även under lugna perioder:

"Det är en fantastisk nytta och det är väl också det som gör att man är tveksam när jag talar om att man ska sänka frekvensen lite. En trygghet tror jag det är för Regeringskansliet att få in det och kunna få en bild av varje del av landet över tid."

Det finns därmed olika uppfattningar om nödvändigheten av att hålla fast vid fortsatt lägesbilsarbete. Aktörer längre ut i systemet vittnar om att lägesbilsarbetet efterhand upplevdes som mindre meningsfullt, vilket resulterade i rapporteringströtthet, slentrian, försämrad kvalitet och att annat viktigt utvecklingsarbete inom krisberedskap och totalförsvaret fick sättas åt sidan (beskrivs vidare i avsnitt 8.4). Samtidigt verkar Regeringskansliet mena att nyttan väger högre än arbetsinsatsen och väljer att hålla rapporteringen levande.

8.2 Regeringskansliets formella och informella styrning

Som tidigare nämnts i Kapitel 7 förekom en diskussion kring möjligheten att föra in extra frågor i lägesbilderna, utifrån ett önskemål från Utbildningsdepartementet. En respondent från Matskansliet beskriver det som att lägesbilderna har blivit kända för att det går att lägga in önskemål om informationsinhämtning utan att för den skull behöva ta fram ett faktiskt regeringsuppdrag och skjuta till medel.

Dessa nya frågor lades till genom en informell styrning som gick utanför själva regeringsuppdraget. Detta pekar på en diskrepans mellan den formella styrningen via uppdrag och en mer informell styrning via dialog. Eftersom alla utom en person på Regeringskansliet avböjt medverkan i denna forskningsstudie är bilden dock inte komplett, utan bygger främst på hur respondenter på länsstyrelsenivå uppfattat önskemålen från den nationella nivån. I det skriftliga svar vi erhöll från Regeringskansliet står att den enda styrningen som sker är den via regeringsbeslut, att ingen styrning sker genom dialog samt att det är myndighetens ledning som bär det fulla ansvaret för om myndigheten ska anpassa redovisningen (Finansdepartementet, 2022, 1 december). Denna formulering till trots finns det indikationer som tyder på ett visst påtryckningsarbete från Regeringskansliets sida vad gäller huruvida skolfrågorna skulle inkluderas eller ej, där Utbildningsdepartementet fick igenom sina önskemål trots visst motstånd från Matskansliet. Men samtidigt finns det respondenter som beskriver att det genom den informella dialogen gick att diskutera på ett öppet sätt med Regeringskansliet

representanter, och att dessa var öppna både för att lyssna och för att delge information. Det finns också respondenter som pekar på att länsstyrelserna har kunnat ha viss påverkan på den inledande styrningen, bland annat i relation till hur skrivningarna i lägesbildsuppdraget skulle se ut.

Flera respondenter från Matskansliet lyfter fram värdet av en god dialog med Regeringskansliet, både under Matskansliet och Coronakansliet. En respondent beskriver att:

”Även nu under Matskansliet... kunna öppet diskutera med Regeringskansliet om jamen frekvens på inrapportering och sådär, där RK är överraskande öppna med vilka politiska övervägandena som kanske görs bakom kulisserna på RK. Den förståelsen är väldigt bra. En sak som jag måste trycka på det har varit förtroendet mellan Regeringskansliet och Covidkansliet och Matskansliet [...] Det ömsesidiga förtroendet har varit guld värt.”

Vidare menar flera respondenter också att det faktum att det var valår kan ha påverkat Regeringskansliets informella påtryckningar på Matskansliet. Apropå den politiska dimensionen av att bibehålla lägesbildsrapporteringen påpekade en av respondenterna från länsstyrelserna:

”Där tror jag det handlar mycket om symbolpolitik ett tag, att regeringen ville kunna säga att vi får en lägesrapport regelbundet och det fanns inte utrymme för att säga ’Jo fast lägesrapporten innehåller inte så mycket nytt nu om vi tittar de senaste månaderna’. Där tror jag att våra vänner i RK kämpade väl med... Man sa ju... Vi tar med oss det, vi förstår, vi tar med oss det, men från politiskt håll så kände man att det är så kontraproduktivt i en politisk signal att säga det ’nu backar vi ner till en lägre frekvens’ eller annan inrapporteringsfrekvens så det är klart att det finns ju en politisk vilja bakom någonstans”.

8.3 Behovet av flexibilitet

Flera av respondenterna lyfter systemets förmåga att kunna vara flexibelt, framförallt i relation till lägesbildsarbetet och både kunna gasa och bromsa i förhållande till hur allvarligt läget är för tillfället. Det anses å ena sidan viktigt att kunna skala upp och komma igång snabbt vid behov, men det är å andra sidan lika viktigt att kunna bromsa och skala ner igen om påverkan på samhällets skyddsvärden visar sig ebba ut. Detta för att kunna spara på begränsade resurser och behålla en uthållighet i systemet samt vara flexibel och resursstark nog att hantera även nästa kris, när den väl uppstår. Exempelvis beskriver en respondent från länsstyrelsen:

”jag har lyft behovet av att vi faktiskt trappar ner när det känns lite lugnare eller är lite lugnare så att vi har uthållighet [...] När åren går som det blev så vi måste vara lite coola ibland men får inte heller vara naiva, så det här med att kunna dimensionera upp och ner och ha olika frekvens på lägesbilder och så, det är någon löpande reflektiv utvärdering eller bedömning kanske man ska säga istället, av vad vi verkligen måste göra och hur vi kan skapa uthållighet och se till att vi värderar den insatsen i relation till varje enskild länsstyrelses insats också. Också i relation till krisen.”

En respondent från länsstyrelserna pekar på att erfarenheterna från de senaste årens händelser har bidragit med en trygghet i att det finns en förmåga att kunna agera snabbt:

”Det vi har sagt också, och det tycker jag är en styrka och det har vi med oss både vad gäller samordningskansliet men också våra egna staber från corona, att vi är så pass vana vid stabsarbete så vi kan få igång en stab på ett par timmar liksom. Så om vi nu går ner lite i frekvenser och så småningom säger att vi inte ska lämna lägesbilder, skulle läget ändra sig så är vi rätt snabbt på bollen igen. Det är ingen jättgrej och det är ju en styrka som vi har byggt både på den egna länsstyrelsen men även på samordningskansliets område.”

Relationen mellan arbetsinsatsen och nyttan måste också ses i ljuset av nuvarande läge i händelsen. Alla kommunrespondenterna anser att lägesbildsarbetet är viktigt under en akut fas av en händelse, men att det är mindre viktigt att rapportera läget i en lugnare fas. Då kan det vara viktigare att återgå till exempelvis utveckling av krishantering och säkerhetsskydd snarare än att arbeta med lägesbilder:

"Jag tycker absolut det är värt det när vi har en kris och när det är hög påfrestning då är det absolut värt och jätteviktigt att vi liksom kan lyfta hur det ser ut upp till det högsta nivå på regeringen men när det inte är det läget, då är det lite för mycket tid att lägga på det."

I ett lugnare läge efterlyser respondenterna från en kommun även möjligheten att rapportera att det inte finns något nytt att rapportera sedan föregående tillfälle, för att undvika tidsåtgång för att fylla i rapporteringsmallen.

8.4 Vad har fått ställas åt sidan?

Att fortsätta rapportera trots att händelsen inte längre har någon påverkan innebär också att aktörerna behöver fortsätta att lägga andra arbetsuppgifter åt sidan. En respondent från Matskansliet talar om vilket arbete som har fått stå åt sidan och i vilken utsträckning detta märks inom den egna organisationen:

"Det märks i det nationella arbetet, i det länsstyrelsegemensamma arbetet och på den enskilda länsstyrelsen. Att den här fokusförskjutningen har varit. Jag säger inte att det är fel, tvärtom så säger jag att det är rätt men man kan inte tro att man kan lägga ner 20 tusen timmar på en uppgift och att det inte ska få några konsekvenser, för det får det."

Vad gäller beredskapssamordnare på kommuner och länsstyrelser, de som vanligtvis ansvarar för lägesbildsrapporteringen, är det främst arbetet för att stärka krisberedskapen och totalförsvarsförmågan som fått stå åt sidan. En respondent från en kommun beskriver tidsåtgången för att sammanställa informationen till regionala lägesbilden i förhållande till hur det stör arbetsrytmen och övriga aktiviteter. Hen pekar på att det inte rörde sig om speciellt många arbetstimmar men att det ändå störde deras övriga arbete då det fragmenterade planeringen. En respondent från en annan kommun beskriver att hen lade ungefär 1-2 timmar i veckan på lägesbildrapporteringen till länsstyrelsen men att de aktivt valde att prioritera ned arbetsinsatsen då de upplevde att det var viktigare att arbeta med beredskapshöjande åtgärder: "Hade vi svarat, gett nya svar varje vecka som var mer omfattande så hade det krävt mer och det är ett skäl till att vi kanske inte heller lade den tiden på det.". En respondent från en kommun beskriver vidare att länsstyrelsen inte kunde leda kommunerna i länet i deras utveckling av exempelvis krisorganisation och säkerhetsskydd då de istället har arbetat med lägesbilder först för covid19 och nu för Ukraina.

Två respondenter från en länsstyrelse beskriver att de lade cirka 40-50% av sin arbetstid på att sammanställa information, både för den regionala lägesbilden till Matskansliet men även för övriga informationsinhämtningar riktat till länets aktörer. Respondenterna beskriver att de skulle ha arbetat med att utveckla beredskapen i länet tillsammans med länets aktörer, genom t.ex. utbildningar och övningar, om de inte hade lagt tid på informationsarbetet. I vissa fall läggs inte arbetet åt sidan utan utförs samtidigt som krishanteringsarbetet, vilket i förlängningen riskerar att leda till överbelastning. En respondent från länsstyrelserna beskriver att hen fick lägga sitt ordinarie chefskap åt sidan för att arbeta i Matskansliet. Dock behöll respondenten vissa arbetsuppgifter kopplade till utveckling av krisberedskapen för att den tillförordnade inte hade den bakgrunden. Som respondenten beskriver: "Så att ibland har det känts som i alla fall hade ett och ett halvt jobb liksom".

En respondent från länsstyrelserna beskriver att hen har fått lägga ett arbetsledaransvar åt sidan, för en grupp som jobbar med krisberedskap. Hen skulle annars ha arbetat med utvecklingsprojekt inom krisberedskap, bl.a. genom att stötta kommuner genom 2:4-medel från MSB. Respondenten beskriver att de släpar efter med arbete med krigsorganisation och strategiarbete kring civilt försvar. Respondenten beskriver att när länsstyrelserna arbetar operativt med en händelse finns inte utrymme över till att arbeta med utvecklingsarbete. I ljuset av detta reflekterar respondenten över att exempelvis lägesbildarbetet inte känns särskilt meningsfullt. Respondenten menar att detta tröttnar ut människor i krishanteringssystemet och bidrar till att personal slutar:

"Alltså vi skulle verkligen behöva bygga upp vår förmåga, vi skulle behöva gasa liksom. Men istället så [...] tröttar man ju ut människor. Och det är ett jättebra sätt att bli av med personal för att det är slitigt i kriser. Och då får man hög personalomsättning [...] det stannar ju upp allting".

En respondent lyfter avslutningsvis att det är många persontimmar som används för rapportering från kommun till länsstyrelse till Matskansliet och att den rapportering som sker inte "har så mycket annat värde än att serva RK. Och då hade man kunnat använda de resurserna... Ja men till faktiskt arbete istället. Så att jag ser ju att det är... Nej men och sedan sa just det att ju det ju tröttar ut systemet så otroligt liksom.". Hen konstaterar att "vi skulle kunna använda de timmarna på ett klokare sätt just för Sverige AB."

9 Utvecklingen av länsstyrelsernas samordningskansli över tid

Länsstyrelsernas sätt att organisera sig genom ett samordningskansli, både för covid19 och för följderna av Rysslands invasion av Ukraina, är ett exempel på en ny organisatorisk struktur som bildas för att omhänderta nya samordningsbehov. I dessa fall handlar det om händelser som korsar geografiska, administrativa och sektoriella gränser (s.k. *transboundary crises*, se Ansell et al., 2010) där existerande organisatoriska strukturer inte alltid passar för att hantera de problem som samhället ställs inför, och då det kan krävas nya lösningar för samordning (Bodin & Nohrstedt, 2016; Bynander & Nohrstedt, 2020; Christensen et al., 2016). Det finns många exempel på liknande lösningar i litteraturen, men mindre finns beskrivet om hur sådana utvecklas över tid, både inom och över olika händelser. Detta ser vi som en möjlighet att reflektera över då vi har studerat både Coronakansliet och Matskansliet. I detta kapitel reflekterar vi över länsstyrelsernas samordningskansli över tid utifrån tre delar: institutionaliseringen av samordningskansliet, gränsdragning mellan linjeorganisation och särskild organisation samt erfarenhetsåterföring över tid.

9.1 Institutionaliseringen av samordningskansliet

Studierna över länsstyrelsernas två samordningskanslier visar på en institutionalisering över tid, d.v.s. den process genom vilken en praktik blir till något som förväntas eller tas för givet. I följande diskussion, som bygger på de två forskningsstudierna samt på en artikel av Frykmer och Becker (2023), visar vi på denna institutionalisering; från skogsbränderna 2018, till Coronakansliet och slutligen till Matskansliet.

Coronakansliet etablerades utifrån ett enhälligt beslut av landshövdingarna i mars 2020 för att samordna egna aktiviteter och ansvarsområden samt för att möta externa aktörers behov av information. Kansliet baserades på tidigare erfarenheter från skogsbränderna 2018 samt existerande samverkansstrukturer. Respondenter från länsstyrelserna beskriver betydelsen av att bygga på erfarenheterna från skogsbränderna utifrån att "*alla visste hur vi hade jobbat med skogsbränderna*". Skogsbränderna 2018 kan alltså ses som den initierande händelsen för Coronakansliets etablering. Även om länsstyrelserna då organiserade sig i mindre skala och utifrån andra uppgifter och mål, så kunde man snabbt koppla till de erfarenheterna och nå konsensus om att det fanns behov av att organisera sig på liknande sätt igen. Man kan säga att samordningskansliet redan hade nått en grundläggande nivå av institutionalisering eftersom flera länsstyrelser hade erfarenhet av sådant arbete. Man hade redan investerat tid, energi och resurser i de rutiner och praktiker som upprättades för skogsbränderna vilket innebar att det fanns incitament att använda samma sätt att arbeta på under covid19 istället för att skapa nya.

Etableringen av Coronakansliet beskrivs som relativt snabb och smidig. Även om kansliet etablerades *bottom-up*, d.v.s. på länsstyrelsernas eget initiativ, så definierades dess roll mycket av de regeringsuppdrag som ålades länsstyrelserna, och som skulle koordineras genom kansliet. I och med regeringsuppdragen kan man säga att Coronakansliet och dess rutiner nu även blev legitimerat *top-down* i systemet. De arbetssätt och strukturer som togs fram och var verksamma inom ett par veckor ändrades knappt under de två år som Coronakansliet var aktivt. Detta tyder på att arbetssätten blev till rutiner, med aktiviteter som inblandade kunde utföra utan att explicit fundera över varför.

Förutom att samordna regeringsuppdragen så tog Coronakansliet hand om samordningsbehov både internt för länsstyrelserna och för andra aktörer på olika administrativa nivåer. Kansliet blev en väg in till de 21 länsstyrelserna och till länens aktörer, såsom kommunerna. Även om etableringen av Coronakansliet inte var helt utan friktion, vilket till stor del kopplades till att det var en ny konstellation i krisberedskapssystemet, så beskrivs rollen som nod för information och kontakter i positiva ordalag av respondenter från bl.a. MSB. Kansliet representerade även länsstyrelserna i flera forum, exempelvis

operativa chefsmötena med bl.a. MSB, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Försvarsmakten och SKR.

En vecka efter att Coronakansliet avslutades så invaderades Ukraina. För denna händelse kan vi se tydliga förväntningar på att länsstyrelserna skulle organisera sig i ett samordningskansli igen, synligt både i dialog med andra myndigheter och i regeringsuppdrag. Exempelvis, på ett möte för flertalet myndigheter kort efter invasionen frågar en representant från MSB en länsstyrelserepresentant: *"kommer inte ni bilda ett kansli?"*. Vid tidpunkten för landshövdingarnas beslut att inrätta ett samordningskansli beskriver respondenter från länsstyrelserna att diskussioner med Regeringskansliet redan pågick, och att länsstyrelserna kunde förvänta sig regeringsuppdrag inom kort.

I beslutet från landshövdingarna specificerades uppdraget till det nya samordningskansliet tydligare än för covid19. Bl.a. beskrivs nu att kansliet ska representera *"en väg in"* för andra myndigheter och aktörer och att det ska *"säkerställa att informationsflödet fungerar hela vägen från nationell nivå till lokal nivå i händelsen"*. Dessa skrivningar visar på att den samordnande roll som Coronakansliet hade, d.v.s. en nod för information och kontakter, nu blev formaliserad och tilldelad det nya samordningskansliet.

Även för Ukraina fick länsstyrelserna flera regeringsuppdrag, att samordnas av Matskansliet, bl.a. att redovisa lägesbilder till Regeringskansliet. Det finns en del skrivningar som skiljer detta uppdrag åt från det för covid19. Främst handlar det om det vi tolkar som länsstyrelsernas roll som nod i krisberedskapssystemet (se Frykmer et al., 2021). På liknande sätt som i länsstyrelsernas beslut om att inrätta ett samordningskansli så formaliserades länsstyrelsernas roll som nod och *"en väg in"* i det nya lägesbilduppdraget. Länsstyrelserna skulle nu även samordna informationsinhämtning från kommuner och regioner som andra myndigheter behöver samt bistå andra myndigheter vid förmedling av information till kommuner och andra aktörer i länen. Vidare skulle länsstyrelserna uttryckligen samverka med aktörer som Försvarsmakten, Migrationsverket, MSB och SKR.

Matskansliet använde sig av flera rutiner och praktiker från Coronakansliet. Bl.a. så överförde man rutinerna för lägesbildarbetet, inklusive mallar för regionala och nationella lägesbilder, med enbart några mindre justeringar. Användandet av Coronakansliets existerande rutiner anges som en framgångsfaktor för att man kunde starta upp så snabbt som man kunde. En respondent från kansliet beskriver betydelsen av att ta hjälp av erfarenheter från Coronakansliet med att *"det blev ju ganska tryggt att kunna stå på Coronakansliet så här. Ja, men så här brukar vi göra."*

Uppstarten av Matskansliet visar på en stor återanvändning av Coronakansliets roll och rutiner, både i relation till länsstyrelserna och för externa aktörer. Detta kan kopplas till att aktörerna under händelsen hade investerat ännu mer tid, energi och resurser för att arbeta med samordningskansliet och att incitamenten för att använda samma sätt att arbeta på nu var ännu starkare, både för länsstyrelserna och för stora delar av krisberedskapssystemet. Man kan därmed säga att sättet att organisera sig genom ett samordningskansli nu har blivit en institutionaliserad del av krisberedskapssystemet och, helt enkelt, något man bara gör. Detta stärks av en respondent från en extern myndighet som beskriver en förväntan om att det vid nästa händelse kommer etableras ett samordningskansli. I avsnitt 9.3 reflekterar vi vidare över utmaningar med att återanvända rutiner från tidigare händelser.

9.2 Gränsdragning mellan linjeorganisation och särskild organisation

För att möta behoven under samhällsstörningar är det vanligt att aktörer sätter upp en särskild organisation, ibland kallat krishanteringsorganisation. Det kan exempelvis handla om att sätta upp en stab som ett stöd för att hjälpa en organisation med ledningsuppgifter och övrigt som behövs för att bedriva krishantering. Den särskilda organisationen ligger vanligtvis utanför linjeorganisationen, syftar till att hantera den pågående händelsen, och avslutas när händelsen anses hanterad.

Respondenter från Matskansliet har lyft frågor som har att göra med gränsdragningen mellan den särskilda organisation som ett samordningskansli är och linjeverksamheten. Ibland har det uppstått svårigheter att dra gränser mellan vilket arbete som ska falla inom ramen för kansliet och vilket som

snarare ska hanteras i sedvanlig ordning. Denna gränsdragningsfråga har aktualiserats på lite olika vis i olika skeenden i hanteringen av händelsen, men framförallt inledningsvis och mot slutet av hanteringen. I detta avsnitt lyfts några frågeställningar fram i relation till gränsdragningsfrågan, vilka kan vara viktiga att reflektera över vid eventuella framtida samordningskanslier.

9.2.1 Vad ska skötas i linjen och vad ska skötas i särskild organisation?

Som beskrivet i avsnitt 4.1 har flera respondenter pekat på att det ibland var svårt att avgöra vad som skulle ingå i lägesbildrapporteringen, då uppdraget var ganska löst formulerat kring att redogöra för effekter eller konsekvenser av invasionen. Man beskriver det som svårt att dra linjen mellan det som ska vara med och det som inte ska vara med. Energifrågan var ett exempel där det diskuterades om detta skulle ingå i lägesbildsarbetet. I södra Sverige valde några länsstyrelser att genomföra en egen utredning av frågan. Ett annat exempel var när det under tidig höst kom indikationer på att covid19 ökade i vissa län, och det då uppstod en diskussion kring om detta skulle anges som påverkan i lägesbilderna. Även om det är svårt att dra gränsen mellan vilka frågor som ska hanteras var kan det i alla fall vara viktigt att explicitgöra svårigheten och fatta medvetna val som kommuniceras i organisationen.

9.2.2 Är det innehållet eller tempot som är annorlunda?

Vi kan se en skillnad mellan arbetsuppgifterna i Matskansliet där vissa kopplar till nytt innehåll medan andra kopplar till samma innehåll som i vardagen men där tempot är annorlunda. Det förra handlar t.ex. om sammanställningen av nationella lägesbilder som länsstyrelsen normalt inte utför, medan andra arbetsuppgifter redan finns i länsstyrelsernas ansvarsområden och uppdrag i vardagen. Här nämner vi ett exempel från migrationsfunktionen där en av respondenterna lyfte att arbetet som hen utförde inom ramen för kansliet var relativt likt det arbete hen utförde i sin vanliga tjänst, men att specifikt tempot och planeringshorisonterna skilde sig åt markant. För det första gick det väldigt snabbt att bli en del av kansliet då hen fick frågan klockan nio en morgon och deltog sedan i sitt första kanslimöte 30 minuter senare. Men då hens arbetsuppgifter i linjen i mångt och mycket ändå handlade om liknande frågor, om än mer detaljrika och på operativ nivå, var omställningen inte så stor. Dessutom grundade sig mycket av arbetet de bedrev inom Matskansliets migrationsfunktion i redan existerande nätverk inom länsstyrelsekollektivet samt i relation till externa samverkanspartners. Skillnaden i arbetet låg snarare i att många processer behövde gå mycket snabbare då rapporteringstiderna var kortare.

Här går det att skära kakan på flera sätt. Istället för att förlägga arbetet till en särskild organisation kan det istället vara mer lämpligt att föra in extra uppgifter i linjeverksamheten där det är möjligt, dock med en insikt om att tempot kan behöva ökas. En respondent från Matskansliet föreslår att inkludera representanter från relevanta nätverk i ett samordningskansli för att få in sakfrågekompetens i den särskilda organisationen.

9.2.3 Kriskompetens, sakfrågekompetens eller mitt i mellan: vilka ska med?

En aspekt av gränsdragningen mellan en särskild organisation och linjeorganisationen har att göra med vilka kompetenser som är lämpliga att dra på i ett samordningskansli. Kompetensen går grovt att dela in i en mer generell kriskompetens å ena sidan och sakfrågekompetens å den andra sidan. Beroende på vilken typ av händelse som ska hanteras kan olika sakfrågekompetenser bli aktuella. Om personer i samordningskansliet arbetar med liknande frågor som de gör inom ramen för sin linjetjänst kan detta tänkas underlätta exempelvis samverkan med externa aktörer, eftersom det då går att dra på existerande nätverk. Det är lättare att hantera och få kontroll över frågor där det redan finns en struktur för frågan i linjen. Detta talar för att sakfrågekompetensen är viktig vad gäller hur ett samordningskansli ska bemannas. Omvänt kan det också finnas större utmaningar att agera i frågor där det saknas på förhand upprättade strukturer, vilket gör att uppstartssträckan kan vara olika lång beroende på den aktuella händelsens karaktär. Men det är också relevant att få med personer som har någon form av kunskap eller erfarenhet av att arbeta med krishantering eller informationshantering under osäkra förhållanden. Bristen på sådan kunskap kan nämligen resultera i att personalen missar att informationsdelning är en central aspekt av krishantering, så att relevant information kommer berörda personer till del på ett

effektivt sätt. En kombination av sakfrågekompetens och kriskompetens är det allra bästa, men också det som kräver mest av en organisation.

Sammanfattningsvis kan det vara relevant att reflektera över vilka frågor och arbetsuppgifter som ska skötas i linjeorganisationen respektive särskilda organisationen, samt vilka kompetenser som blir viktiga att ha med.

9.2.4 Hur vet man att krisen är slut och allt ska gå tillbaka in i linjen?

När det kom till arbetet inom migrationsfunktionen i Matskansliets uppstod det diskussioner som handlade om när arbetet borde återgå till linjen. Den bredare frågan är egentligen när omständigheterna slutar vara så utmanande att det krävs särskild anpassning av verksamheten för att möta behoven, och det då är dags att helt gå tillbaka till linjen. Flera av respondenterna pekar på att när det väl fanns en lagstiftning på plats för mottagandet enligt massflyktsdirektivet, då upplevde flera att migrationsfrågorna borde återgå till linjen:

”nu vet vi vad som gäller och att det mesta har ändå drivits inom ramen för linjen och vi märker att det här sköter vi lika bra eller till och med bättre inom linjen så att Matskansliet kan jobba med lägesbilsarbetet och säkerhetsfrågorna.”

På liknande sätt beskrivs i Kapitel 8 hur viktigt det kan vara att kunna gasa och bromsa i systemet, vilket kopplar till frågan när man bäst löser uppgifter i särskild organisation eller linjeorganisation.

9.2.5 Glappar systemet utan den särskilda organisationen?

Som beskrivits ovan finns det indikationer på att övriga aktörer inom krisberedskapssystemet nu förväntar sig att länsstyrelserna upprättar ett samordningskansli vid större händelser. I samband med att Matskansliet lades ner i mars 2023 så vittnade också personal inom kansliet om att de haft svårt att veta hur de skulle kommunicera detta till sina externa samverkanspartners, då de var medvetna om att det skulle komma att upplevas som att länsstyrelserna nu saknade en enhetlig ingång och återigen var 21 disparata myndigheter. Här kan man reflektera över hur särskild en anpassad organisation egentligen är om behovet av den och förväntningarna på dess existens är stora bland övriga aktörer i systemet, till synes även i normalläget. Det är som att samordningskansliet utifrån vissa synpunkter skulle behöva bli en del av länsstyrelsernas linjeverksamhet, för att vara en mer permanent nod för intern samordning och externa aktörer att ha kontakt med i relevanta frågor. Det ligger nära till hands att även relatera tillbaka till Coronakansliets roll i att emotta en bred uppsättning frågor utan känd hemvist, för att utgöra en viktig del i att lösa dessa frågor (se Frykmer et al., 2021). Sammantaget kan man då fråga om systemet eventuellt glappar utan den särskilda organisationen som samordningskanslierna har utgjort, eller om det är en funktion som endast bör finnas för att lösa relevanta samordnings- och informationsbehov under specifika händelser.

9.2.6 Hur möta en framtid av tvärsektoriella kriser som avlöser varandra?

En respondent pekar i intervjun på att hen tycker sig se att kriser i framtiden dels kommer att bli än mer tvärsektoriella och dels avlösa varandra i större utsträckning än idag. Hen illustrerar med nuvarande händelse där Ryssland invaderade Ukraina vilket dels resulterade i att många skyddsbehövande kom till Sverige, dels i andra följdproblem som exempelvis ökande elpriser, vilket i sin tur kan få ytterligare följdproblem i flera olika samhällssektorer. Att dra gränsen för vilka frågor som ska behandlas inom ett samordningskansli blir därför en komplex uppgift:

”jag tror att vi mer och mer kommer hamna i samhällsstörningar som är för tvärsektoriella för att vi ska kunna sätta en etikett på dem. Och att det är inte riktigt meningsfullt att hålla på med de här etiketterna utan vi kanske behöver ha. Jag vet inte, vi kanske behöver samordningskansli alltid liksom”.

Detta ställer eventuella framtida samordningskansliers existens i nytt ljus.

9.3 Erfarenhetsåterföring över tid

I detta avsnitt reflekterar vi över erfarenhetsåterföringen som har ägt rum under den tid som de två kanslierna har varit aktiva. Först kan vi konstatera att samhällsstörningarna har avlöst varandra under de senaste åren, och att detta sannolikt gjort att en systematisk process för lärande och erfarenhetsåterföring är svår att upprätta, då aktörerna har fullt upp med att hantera de aktuella händelserna. Flera respondenter vittnar om att man har gått från höga vattenflöden, till covid19, till Ukraina, och att det har frestat på. Bl.a. har det funnits stora utmaningar att starta upp ett nytt samordningskansli så nära in på avvecklingen av föregående kansli. En respondent beskriver att:

”vi hade just trott att vi avslutade krishanteringen och sa att vi skulle återgå till det normala, det kan jag bara se på min egna länsstyrelse. Sen gick det inte många veckor eller dagar eller månader högst så var vi där igen. Det är klart att vi hade en verksamhetsskuld, utmattade medarbetare”.

Däremot kan vi se att erfarenhetsåterföring mellan de två kanslierna har skett, vilket även var en explicit målsättning för Matskansliet utifrån landshövdingarnas beslut. Från intervjuerna råder stor samstämmighet kring betydelsen av de positiva erfarenheter som kunde nyttjas från Coronakansliet. Exempelvis uttryckte en av respondenterna att *”min bild är att erfarenheterna från pandemin var en bärande faktor. Att det var det som var utgångspunkten. De goda erfarenheter vi har från det arbetet och den återkoppling som vi har fått”*. En fördel som nämns är att arbetet med ett samordningskansli var välkänt internt inom länsstyrelserna, som uttryckt av en respondent:

”Alltså det är klart att det gick smidigare. Alla visste ju vad ett samordningskansli var och när vi blev tillfrågade om resurser kring det så visste ju alla att det handlade om att göra lägesbild och våra medarbetare förstod och vi kunde prata om tempo och rapporteringsfrekvenser och sånt där som var ett sökande först under covid”.

Vad gäller lägesbildarbetet har det skett en stor erfarenhetsåterföring från Coronakansliet. Man samarbetade nära med dem som hade arbetat med lägesbilderna under pandemin och gjorde i princip *“copy paste”* (som uttryckt av en respondent från funktionen i Matskansliet) av mallar och rutiner. Man såg inget behov av att ändra på något som har fungerat väl under pandemin, då regeringsuppdraget hade samma inriktning. En respondent från länsstyrelserna uttrycker att: *“vi hade tränat lägesbilder i två och ett halvt år, alltså vi visste vad vi skulle göra. Vi hade ensat våra processer i länsstyrelsen”*. Även den utvärdering av Matskansliet som länsstyrelserna själva utförde har fångat upp positiva kommentarer kring användandet av samma mallar och rutiner.

Här vill vi dock belysa en risk, som kopplar till institutionalisering av praktiker, med att praktiker som har utvecklats under särskilda förhållanden och som sedan blir till rutiner som tas för givna används i nya situationer även om de inte passar helt eller borde förbättras. Vi säger inte att det är fel att använda tidigare rutiner, men att det är viktigt att utvärdera dessa utifrån de kriterier som gäller i den specifika situationen samt utifrån möjliga förbättringar. Vi kan exempelvis inte urskilja att man systematiskt har övervägt de rekommendationer från vår studie av Coronakansliet vad gäller lägesbildernas innehåll och utformning (se Frykmer et al., 2021). Detta kan naturligtvis bero på att rekommendationerna inte passar i enlighet med uppfyllandet av regeringsuppdraget (t.ex. utifrån syftet att förse Regeringskansliet med fakta i nutid) eller anses förbättra lägesbilderna, men vi menar att detta lämpligen bör ske i en mer systematiserad lärandeprocess.

I kontrast kan vi urskilja mer explicita överväganden och förändringar av kansliets struktur samt rutiner för kommunikation inom länsstyrelserna, som syftade till att förbättra kansliets funktion och effekt. Bl.a. infördes informationsmöten för länsstyrelserna, där kansliet bl.a. kunde förmedla viktig information och beskriva vilka aktiviteter man utförde, samt presentera den aktuella lägesbilden. I länsstyrelsernas utvärdering av Matskansliet har dessa möten lyfts fram som en uppskattad aktivitet, där man beskriver att det fanns plats för diskussioner och frågor, och där det var *“högt i tak”* under dessa diskussioner.

10 Avslutande diskussion

Detta kapitel utgör en sammanfattning av de övergripande slutsatser kring samordningsvinster och positiva effekter vi kan dra utifrån vårt material samt våra reflektioner kring skillnader och likheter med tidigare samordningskansli. Slutligen landar vi i ett antal punkter som vi anser viktiga för länsstyrelserna att beakta inför framtida kriser och etablering av ett samordningskansli, där vi diskuterar lärdomar kring struktur, process och kompetens.

Våra slutsatser och förslag på vad länsstyrelserna kan ta med sig till framtida kriser ska ses i skenet av att studien bygger på ett antal nedslag i Matskansliets arbete, snarare än att vara heltäckande. Ambitionen har varit att fånga in många olika perspektiv på kansliets arbete men täckningsgraden av framförallt de externa perspektiven är relativt begränsad. Speciellt på kommunal nivå och bland länsstyrelser som inte var aktiva i Matskansliet har vi endast med exempel, snarare än att perspektiven är representativa för alla kommuner och länsstyrelser. Dessutom har vi endast fått begränsad input från Regeringskansliet.

10.1 Samordningsvinster och positiva effekter

En övergripande slutsats är att Matskansliet, precis som för Coronakansliet, har spelat en viktig roll. Följande positiva effekter är speciellt framträdande:

- Matskansliet har utgjort en nod som inneburit “en väg in” för externa aktörer vilket underlättat i samverkan med de 21 länsstyrelserna.
- Rollen som nod har lett till samordningsvinster även för länsstyrelserna som har kunnat samordna frågor som t.ex. rör kontakter med externa aktörer.
- Framtagande av nationella lägesbilder tycks ha varit viktigt för framförallt Regeringskansliet, även om det finns oklarheter kring dess effekter.
- Framtagande av cybersäkerhetslägesbild, som baserades på en innovativ arbetsprocess, tycks ha fallit väl ut framförallt när det gäller att skapa förutsättningar för kommuner att proaktivt kunna förbättra sin cybersäkerhet.

10.2 Likheter och skillnader med föregående samordningskansli

Jämfört med arbetet i Coronakansliet finns både likheter och skillnader. Många av Matskansliets positiva effekter liknar de för Coronakansliet (se Frykmer et al., 2021). Det är tydligt att Matskansliet i stor utsträckning bygger på en redan etablerad organisationsstruktur, där man i stor utsträckning har använt befintliga mallar och strukturer från föregående samordningskansli. Snarare än omfattande omtag har man därmed framför allt förfinat och utvecklat vissa områden och byggt vidare på sådant som visat sig fungera väl. Exempelvis kan nämnas att Matskansliet har utvecklat en mer systematisk dokumentation av samordningsbehov som dessutom kan nås av samtliga länsstyrelser. Uppstarten tycks ha underlättats av att den skedde endast någon vecka efter att Coronakansliet stängdes ner, vilket innebär att det fanns erfarenheter färskt i minne att utgå ifrån. En skillnad jämfört med Coronakansliet är att de uppdrag man arbetade med var färre till antalet och låg närmare de frågor som man hade erfarenhet av att arbeta med sedan tidigare. Migrationsuppdraget är ett tydligt exempel på detta, där man efterhand lyfte tillbaka arbetet till linjen.

I vår studie av Coronakansliet (se Frykmer et al., 2021) lyfte vi farhågor om att kansliets arbete var väldigt personberoende. Detta är inte lika tydligt för Matskansliet, vilket kan tyda på att överlämningen skett på ett bra sätt. Utöver att ha blivit en känd nod externt så förefaller det som att samordningskansliet nu har blivit välkänt inåt för länsstyrelsekollektivet som helhet och att det finns en vana av att arbeta i denna organisationsform. Det finns även en trygghet i att det utvecklats en förmåga att kunna arbeta i

särskild organisation med längre uthållighet. Även detta var något vi lyfte som en farhåga i samband med föregående rapport (Frykmer et al., 2021).

Samtidigt är det tydligt att mycket arbete har fått läggas åt sidan av de personer som arbetat i kansliet eller till följd av de uppdrag kansliet genomfört. Flera respondenter pekar på att det uppstått en verksamhetsskuld och att mycket av den tid som lagts på att hantera effekterna av Rysslands invasion av Ukraina har skett på bekostnad av annat viktigt utvecklingsarbete, exempelvis kopplat till totalförsvarsplanering. Det finns samtidigt uppfattningar om att visst arbete, speciellt kopplat till den nationella lägesbilden, i perioder upplevts som mindre meningsfullt vilket haft negativ inverkan på motivation, rapporteringsbenägenhet och kvaliteten i den insamlade datan.

10.3 Lärdomar inför framtiden

Vi kan konstatera att det finns en förväntan i krisberedskapssystemet att länsstyrelserna även vid framtida större kriser ska organisera sig i ett samordningskansli. Det finns till och med indikationer på att externa samverkanspartners gärna vill ha ett samordningskansli som en permanent ingång till de 21 länsstyrelserna. Denna samordningslösning – som först uppstod ”bottom-up” i relation till hanteringen av skogsbränderna 2018, formaliserades via en ”top-down” styrning genom regeringsuppdrag i relation till covid19 och slutligen blev en förväntad funktion i systemet när Ryssland invaderade Ukraina – har alltså institutionaliserats över tid. Här skulle en möjlig väg framåt vara att samordningskansliet blir en del av länsstyrelsernas linjeverksamhet, som en permanent nod både för intern samordning och extern samverkan. Självklart blir en viktig aspekt i ett sådant permanent kansli att utifrån en begränsad organisation i normalläget snabbt kunna skala upp sin verksamhet då en kris inträffar.

I skrivande stund pågår etableringen av de civilområdesansvariga länsstyrelsernas kanslier, som i någon mån skulle kunna tänkas bli just sådana permanenta noder. Länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser (Förordning 2022:525). Relationen mellan dessa och eventuella framtida samordningskanslier som kan uppstå i ljuset av framtida händelser är i dagsläget oklar. Under en situation av höjd beredskap skulle de civilområdesansvariga länsstyrelserna utgöra högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet. I fredstid ansvarar de för den civila delen av den pågående totalförsvarsplaneringen och ska verka som en nod mellan de nya sektorsansvariga myndigheterna å ena sidan och det geografiska områdesansvaret å den andra sidan. Det är oklart om civilområdeskanslierna kan få liknande funktion som samordningskansliet har haft i händelse av en fredstida kris, eller om de kommer att existera jämsides med framtida samordningskansli då de i huvudsak har planerande uppgifter under fredstid. I en situation av höjd beredskap är det dock mer tänkbart att civilområdeskanslierna kan få en liknande roll som samordningskanslierna har haft under fredstida kriser, för att hantera exempelvis gräzonsproblematik eller andra säkerhetspolitiskt relaterade kriser. Samtidigt vore det lämpligt att på något sätt dra nytta av den förmåga och kompetens inom övriga länsstyrelsekollektivet som har utvecklats under hanteringen av skogsbränderna, covid19 och Rysslands invasion av Ukraina.

Utifrån perspektivet att liknande samordningskanslier kan etableras även i framtiden menar vi att länsstyrelserna bör genomföra en strukturerad reflektion och analys av de erfarenheter som man har samlat på sig. Sannolikt finns en viss grad av utmattning hos många medarbetare, och möjligen en vilja av att ”gå vidare” från de händelser som har varit och fokusera på den verksamhet som blivit åsidosatt. Trots detta vill vi betona vikten av att på allvar dra lärdomar för att på bästa sätt kunna nyttja dessa vid nästa kris där organisationslösningar som liknar samordningskansliet lär etableras. Eftersom nästa kris kan dröja, och att personal då har bytts ut och minnen bleknat, är det även viktigt att erfarenheter och lärdomar dokumenteras. Givetvis hade uppstarten av ett nytt kansli också underlättats av om det finns en avskalad kanslifunktion etablerad även i normalläget.

Framtida kriser kommer sannolikt ha både likheter och skillnader med de kriser där ett samordningskansli hittills har varit etablerat. Tidigare erfarenheter är givetvis användbara för att hantera även nästa händelse, vilket framträtt som mycket tydligt i övergången från Coronakansliet till

Matskansliet. I mångt och mycket är detta positivt där sådant som visat sig fungera väl och är väl anpassat även för nästa kris är att föredra framför nya, oprövade praktiker. Men det medför även en risk för att “köra på i gamla hjulspår” i situationer där annat vore mer lämpligt att använda. Därför bör förutsättningarna som måste råda för att en befintlig praktik ska fungera väl även i en framtida kris analyseras, vilket kan ge bättre möjligheter att etablera ett nytt kansli i en situation som kraftigt avviker från de förutsättningar som funnits för Corona- och Matskansliet.

I lärandeprocessen som bör följa avslutandet av Matskansliet är det viktigt att ta sig tid att fundera över hur man proaktivt skapar så bra förutsättningar som möjligt för hantering av nästa kris. Finns det samordningsutmaningar, exempelvis med andra myndigheter, som har identifierats och som lika väl kan lösas i vardagen, för att på så sätt slippa tvingas hantera dessa under tidspress vid nästa kris? Finns det utmaningar man redan på förhand kan förutse, som exempelvis rapporteringströtthet kopplat till lägesbildsrapportering, som kan mildras genom att redan på förhand skapa kommunikationsmaterial som beskriver både syfte och betydelse av rapporteringen (som med enkla medel kan anpassas efter de förutsättningar som uppstår i en aktuell kris)? Finns det förutsättningar för att arbete som initierades av Matskansliet tas vidare i linjen för att ge upphov till långsiktig förmågehöjning? Ett exempel är hur arbetet med cybersäkerhetslägesbild kan få ett liv även efter Matskansliets arbete avslutats. Som vi har beskrivit skiljde sig denna lägesbild från den nationella lägesbilden, där den förra handlade om att långsiktigt stötta förmågehöjning snarare än att ge en ögonblicksbild över händelsens påverkan. På så sätt är denna typ av lägesbild kanske mer relevant i normalläget än under pågående kris.

I det följande ger vi förslag på några mer konkreta lärdomar kring struktur, process och kompetens.

10.3.1 Lärdomar kring struktur

Några respondenter nämner att det vore bra om alla som ska arbeta i ett samordningskansli får en kort introduktion till vad samordningskansliet är för typ av kansli, och vilka funktioner, frågor och personer som ingår i arbetet. Samma sak lyfts även i länsstyrelsernas utvärdering av Matskansliet. En annan respondent påtalar behovet av att reda ut vilken typ av information och vilken typ av källor som ett samordningskansli förväntar sig att länen använder sig av när de sammanställer sina lägesbilder.

Lägesbildsarbetet kommer sannolikt även vid nästa kris vara ett viktigt uppdrag för ett samordningskansli. Därmed finns all anledning att under lugnare förhållanden skapa en beredskap kring hur detta arbete på bästa sätt kan startas upp och genomföras. Hur kan man på ett effektivt och genomtänkt sätt minimera de utmaningar som identifierats och strukturera arbetet så att arbetsinsatsen motsvarar nyttan? Vi har identifierat några relativt konkreta områden som kan vara föremål för vidareutveckling:

- Det går att effektivisera framtagandet och sammanställningen av den nationella lägesbilden genom att lägga mindre tid på ren textredigering.
- Lägesbildsmallen skulle kunna innefatta en separat rapportering av framåtblickande indikationer kring hur händelsen är på väg att utveckla sig. Sådan information kan vara viktig då lägesbilden redan är daterad då den når Regeringskansliet. Indikationer om framtida utveckling kan ge Regeringskansliet ökade möjligheter att förstå hur situationen kan se ut “just nu” snarare än när informationen lades in i mallarna. Värt att poängtera är att vi inte föreslår att ett samordningskansli ska tolka innebörden av det som rapporteras in, utan enbart sammanställa den kunskap avseende händelseutvecklingen som personer på kommunal och regional nivå besitter.

Matskansliet bedrev intensiv samverkan med en rad myndigheter, dels genom redan upprättade samverkanskanaler och forum, dels genom ett antal forum som startades upp i relation till händelsen. När det gäller arbetet med samverkan vill vi här lyfta tre aspekter som kan komma väl till pass även i framtida samverkanskanslier:

- En person i Matskansliet strukturerade inkommande samverkansbehov i en så kallad samverkanslogg, där samverkansfrågor samlades och uppdaterades i ett översiktligt format som

också delades med länsstyrelserna. En sådan administrativ funktion skulle kunna institutionaliseras ytterligare.

- De digitala informationsmöten som Matskansliet arrangerade och som var viktiga både för den externa samverkan och för den länsstyrelseövergripande samordningen är en viktig aktivitet att ta med.
- Betydelsen av den samverkansperson som utsågs och som satt samlokaliserad med Migrationsverket ska inte underskattas. Att på detta sätt integrera organisationerna är något som, om det görs på lämpligt sätt, kan resultera i samordningsvinster. Några viktiga lärdomar ifrån processen är dock att det bör vara en balans mellan vilken information en sådan samverkansperson får och ger.

10.3.2 Lärdomar kring process

Många kriser innehåller en dynamik där tempot kan variera. I vissa faser förvärras krisen vilket skapar behov av mer intensivt krishanteringsarbete medan andra faser kan vara lugnare, där personal kan få möjlighet att återhämta sig samt förbereda sig inför en mer intensiv period. Dynamiken skapar alltså behov av att kunna "gasar och bromsar". Det är viktigt att det finns marginal i systemet och att personal inte tröttnas ut i onödan. Kopplat till Matskansliet var det framförallt rapporteringen av lägesbilder som kunde vara bättre anpassad till situationen för att undvika rapporteringströtthet. En respondent lyfter att den största lärdomen som behöver göras är hur länsstyrelserna skapar en uthållighet. En annan respondent menar att det bästa är att arbeta i perioder och se till att ha bra överlämningar så att man kan rotera personalen. Dock är andra sidan av myntet att samverkan ofta kräver tillit vilket i sin tur uppstår först efterhand när människor arbetat tillsammans ett tag. För tät rotation på personal kan störa detta, enligt en respondent som menar att *"så fort någon byts ut måste man lite börja om från början."* Lärdomen som kan dras kring processen blir här att det är viktigt att ha en plan för uthållighet över tid, med exempelvis rotation av personal, samtidigt som detta måste balanseras mot de personliga relationernas betydelse.

Utifrån samverkansprocessen går det också att dra några lärdomar. Matskansliets personal fick klä skott för och hantera en del frustration i de flöden av information som var en del av processen. Det är inte särskilt förvånande utifrån att kriser ofta har snabba förlopp, och information ibland behöver förmedlas trots att den inte är helt säkerställd. Ett samordningskansli får då i uppdrag att tolka, stödja, bistå och återkoppla när det uppstår låsningar eller när något blir otydligt och förvirrande. Det kan vara bra att vara medvetna om den typen av utmaningar redan innan man etablerar ett samordningskansli.

10.3.3 Lärdomar kring kompetens

Inom ett samordningskansli kan det uppstå situationer där man behöver bidra i att reda ut oklarheter, förvirring och frustration. Vi vill lyfta betydelsen av att personal inom ett samordningskansli är kommunikativa och samarbetsvilliga, vilket många respondenter vittnar om för Matskansliet. Den personliga lämpligheten blir något som bör beaktas i bemanningen, då den kan få stor påverkan både för den interna samordningen och för den externa samverkan.

När det gäller vilka mer generella kompetenser som är lämpliga för bemanningen av framtida samordningskansli går det att dra några slutsatser. Kompetenser går dela in utifrån en mer generell kriskompetens å ena sidan och sakfrågekompetens å den andra sidan. Beroende på händelsen kan olika sakfrågekompetenser bli aktuella och då kan personer med sakfrågekompetens underlätta samverkan med externa aktörer, då det går att använda existerande nätverk. Men det är också av vikt att få med personer som kunskap eller erfarenhet av att arbeta med krishantering eller informationshantering under osäkra förhållanden. En kombination av sakfrågekompetens och kriskompetens är det allra bästa, men också det som kräver mest av en organisation. Ett medskick skulle kunna vara att erbjuda utbildningar i krishantering och krisledning för ett brett spektrum av handläggare inom länsstyrelserna.

11 Referenser

- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>
- Bingham Blomgren, L., O'Leary, R., & Carlson, C. (2008). Frameshifting: Lateral Thinking for Collaborative Public Management. I Bingham Blomgren, L. & O'Leary, R. (red). *Big Ideas in Collaborative Public Management* (s. 3-16). New York: M. E. Sharpe.
- Bodin, Ö., & Nohrstedt, D. (2016). Formation and performance of collaborative disaster management networks: Evidence from a Swedish wildfire response. *Global Environmental Change*, 41, 183–194. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.10.004>
- Bondesson, S., Bynander, F., & Hermansson, H. (2019). *Att samverka i kris: vanliga människor i ovanliga situationer*. Lund: Nordic Academic Press.
- Brehmer, B. (2008), "Vad är ledningsvetenskap?" Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, 1: 43-72.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review* 66, 44-55.
- Bynander, F., & Nohrstedt, D. (2020). Collaborative crisis management: Inter-Organizational Approaches to Extreme Events. In F. Bynander & D. Nohrstedt (Eds.), *Collaborative crisis management: Inter-Organizational Approaches to Extreme Events* (pp. 1–12). Routledge.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887-897.
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Finansdepartementet. (2022, 1 december). *Svar på frågor från FHS för forskningsstudie om samordningskansli*. [Promemoria]
- Frykmer, T. & Becker, P. (2023). Emergence and institutionalisation of inter-organisational coordination structures in crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, X, XX-XX. [Opublicerat manuskript]
- Frykmer, T., Hassel, H., Cedergren, A., Fredholm, C., Uhr, C. & Wester, M. (2021) *Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19*. LTH, Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet
- Försvarsdepartementet. (2022) *Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser*.
- Försvarsdepartementet. (2022) *Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser*.
- https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2022525-om-civilomradesansvariga_sfs-2022-525

- Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994137-om-mottagande-av-asylsökande-mfl_sfs-1994-137
- Länsstyrelserna (2022, 24 mars). [Informationsmöte]
- Länsstyrelserna. (2022, 2 mars). *Samordning med anledning av invasionen av Ukraina*. [Promemoria]
- Länsstyrelserna. (2022, 26 april). *Information om skolgång för ukrainska barn i Sverige i länsstyrelsernas lägesbilder*. [Promemoria]
- Migrationsverket (2022, 28 februari) [Lägesbild]
- Migrationsverket. (2022, 8 mars). *Förfrågan om anskaffning och nyttjande av 12 000 tillfälliga boendeplatser (extraordinärt läge) där kommuner om möjlig bistår Migrationsverket*.
- Montibeller, G., & Von Winterfeldt, D. (2015). Cognitive and motivational biases in decision and risk analysis. *Risk analysis*, 35(7), 1230-1251.
- MSBFS 2020:6. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter*. <https://www.msb.se/siteassets/dokument/regler/forfattningar/msbfs-2020-6-foreskrifter-om-informationssakerhet-for-statliga-myndigheter.pdf>
- Regeringens proposition 2021/22:250 Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande
- Regeringsbeslut Fi2022/00900, Fi2022/00902. *Uppdrag att regelbundet redovisa läget i länen och samordna informationsinhämtning med anledning av den ryska invasionen av Ukraina*.
- Regeringsbeslut Ju2022/00942. *Uppdrag till länsstyrelserna att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga boenden*. <https://www.regeringen.se/contentassets/4f76d4b6d9364a64ba7bcd98ccd97a77/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-inventera-forekomsten-av-befintliga-platser-for-tillfalliga-boenden.pdf>
- Regeringsbeslut Ju2022/01220. *Uppdrag till länsstyrelserna att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag att anskaffa boenden för skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet*. <https://www.regeringen.se/contentassets/c29d5af2b8284eae984a8f5cbf32c567/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-delta-i-genomforandet-av-migrationsverkets-uppdrag-att-anskaffa-boenden-for-skyddsbehovande-enligt-massflyktsdirektivet.pdf>
- Regeringsbeslut Ju2022/01219. *Uppdrag till Migrationsverket att åstadkomma en jämn fördelning mellan kommuner för boende för skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet*.
- Sloper, P. (2004). Facilitators and Barriers for Co-ordinated Multi-Agency Services. *Child: Care, Health and Development* 30. 6, 571-580.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat: tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. <https://www.regeringen.se/contentassets/792a8511629447d8abf5aa2520161631/med-tillit-foljer-battre-resultat--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-i-staten-sou-201943.pdf>
- Utbildningsdepartementet. (2022, 12 april). *Önskemål om frågor om mottagande i svensk skola m.m. Till länsstyrelsernas veckovisa lägesbilder*. [Promemoria]

12 Appendix 1 – Exempel på regional och nationell lägesbild

Regional lägesbild från Länsstyrelsen i Stockholm 25 oktober 2022.

Samlad lägesbild: Länsstyrelsen i Stockholms län	
Datum: 2022-10-25	Endast öppen information Diarienummer: 100-7908-2022
Övergripande lägesbild Länets aktörer har förmåga att hantera ytterligare händelser med hjälp av samordning och inriktning. Det aktiverade läget för aktörerna i Samverkan Stockholmsregionen avseende Rysslands invasion i Ukraina är avslutat. Kvarstående behov inom verksamhetsområdet migration och säkerhetspolitik hanteras inom ordinarie strukturer. Omvärldsbevakning kvarstår för att återta det gemensamma arbetet om situationen eller behoven förändras. Svenska Kraftnät har informerat om elförbrukningen i september månad minskat jämfört med september 2021. Minskningen är för hela landet 4,3 %. Stockholms län hör till det län med störst minskning. Det är hushållen som står för minskningen medan övriga, och då framför allt industrikunder, står för en procentvis ökning. NATO. Situationen gällande ansökan om svenskt medlemskap i NATO följs och Försvarsmakten (MRM) delar bedömningar om hotbild och eventuella följkonsekvenser. Migration. Fortsatt planering sker i kommunerna för att ta emot anvisade skyddsbehövande från Ukraina. Antalet nya registrerade ärenden om skydd enligt massflyktsdirektivet har varit stabilt de senaste veckorna. Andelen som har tagit sig till länet ökar något, samtidigt som andelen barn och unga fortsatt minskar och i nuläget ligger på knappt 30 procent. Åtgärder som länsstyrelsen har genomfört eller planerar - Aktörsgemensamt arbete pågår för att minimera samhällskonsekvenserna vid eventuella elbristsituationer eller störningar i energiförsörjningen. Detta görs både genom en mindre arbetsgrupp och en kommande kunskapsutvecklande insats. - Kommunikation har skett av nytt uppdrag "Stöd i energibesparing", som innebär att kommuner och regioner kan få stöd av Länsstyrelsen i arbetet med åtgärder för att göra energibesparingar. Länsstyrelsen har delat Energimyndighetens nationella kampanj med kommuner/aktörer i länet. - Handläggning av kristid pågår. Drygt 2 000 ansökningar har inkommit, vilket motsvarar en ansökningsgrad på 68 procent och är lägre än prognosen (75-80 procent). Ansökningsperioden för animalie- och växthussektorn är avslutad, men pågår till den 26 oktober för yrkesfiskare. - Flera civilsamhällsorganisationer och några kommuner har beviljats medel för att ge stöd i form av svenskundervisning, samhälleinformation och insatser för att främja psykisk hälsa, där skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet är en av målgrupperna. - Kommunkrädter genomför regelbundet för att fånga upp påverkan på kommunal verksamhet. - Kontinuerlig samverkan med kommunerna fortsätter i migrationsfrågan.	Behov av information, samverkan och åtgärder Kommunspecifikt Ny information gulmarkerad
Godkänd av: Länsöverdirektör Åsa Rydning	

Endast öppen information	
Länsstyrelserna	
Samlad bedömning	
Liv och hälsa	Region Stockholm Hälso- och sjukvård arbetar tillsammans med en rad andra aktörer för att upprätthålla en god och säker verksamhet och beredskap i relation till aktuellt världsläge och planerade händelser.
Samhällets funktionalitet	
Grundläggande värden (demokrati, bankkonventionen, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter)	Ökade el- och livsmedelspriser och en förstärkt oro i ekonomin skapar ökad sårbarhet för redan utsatta grupper. Situationen förstärker befintliga ojämlikheter och innebär att fler grupper riskerar försämrade levnadsstandard, minskad trygghet och ökad ohälsa. Ukrainas massflyktningar utgör en särskilt sårbar grupp där flyktingsituationen i sig i kombination med en låg dispersaltning utgör risk för utsatthet. Hjälporganisationer rapporterar om ett ökat antal personer i behov av hjälp med mat för dagen främst på grund av ökade livsmedelspriser. Medlemsantalet hos Matmissionens butiker med subventionerade livsmedel har ökat med 6 000 under året och är nu cirka 13 000.
Miljö och ekonomiska värden	Konjunkturen har en fallande trend. På näringsgrensnivå är effekterna betydande inom bland annat jordbruk och livsmedelsförädlingsföretag. Hushållen ser dystert på framtiden och pressas av hög inflation, till exempel genom ökade energi- och livsmedelspriser, stigande räntor och fallande tillgångspriser. En god utveckling på arbetsmarknaden har mildrat effekterna.
Nationell suveränitet	
Förtroende	Ingen märkbar brist på förtroende när det gäller ansvariga aktörers hantering av säkerhetsläget och mottagande av personer från Ukraina (migration). Det finns information hos ansvariga myndigheter. Dock tendens till en tilltagande oro över energisituationen och hur samhället kommer att kunna hantera denna.
Bedömningskala: Grå: Uppgift saknas, Grön: Ingen påverkan, Gul: Måttlig påverkan, Orange: Betydande påverkan, Röd: Allvarlig påverkan, Mörkröd: Kritisk påverkan.	

Nationella lägesbilden 25 oktober 2022.

Endast öppen information

Länsstyrelserna

Dnr 106-13710-2022

Samlad nationell lägesbild den 25 oktober 2022

Allmänt

- Energifrågorna dominerar fortfarande lägesrapporteringarna från länen.
- Flera kommuner och myndigheter genomför energibesparingsåtgärder och förbereder för eventuell kommande manuell förbrukningsfrånkoppling.
- Fortsatta rapporter från länsstyrelserna om påverkan på näringsliv, privatpersoner, föreningsverksamhet, trossamfund och kulturverksamhet med anledning av ökande och oförutsägbara elpriser.
- Flerparten länsstyrelser bedriver regional samverkan med offentliga och privata aktörer med anledning av höjda elpriser och risk för bortkoppling av elkunder.
- Fortsatt stort informationsbehov från allmänhet och näringsliv om energipriser och energibesparingsåtgärder medför ökat tryck på bland annat kommunala miljö- och energirådgivare.

Skola och utbildning

- De flesta skyddsökande barn i skolålder som kommunerna har kännedom om har börjat skolan.
- Vissa kommuner har fortsatt uppsökande informationsverksamhet.
- Enstaka rapporter om utmaningar med att rekrytera personal med språk- och pedagogisk kompetens.
- En kommun undersöker möjligheterna att skriva in skyddssökande som läser enligt ukrainsk läroplan på svensk gymnasieskola. En annan kommun lyfter utmaningarna med att förhålla sig till två skolsystem.

Cybersäkerhet och desinformation

- Arbete med sammanställning av lägesbilder pågår.

Näringslivet

- Höga och oförutsägbara el- och drivmedelspriser får fortsatt mycket stor påverkan på näringsliv.
- Ökat antal varsel rapporteras från två län.

Migration och social hållbarhet

- Ytterligare rapportering om att enskilda har ett ökat behov av stöd från civilsamhället på grund av prisökningar, vilket indikerar att fler riskerar ekonomisk utsatthet samt påverkan på liv och hälsa.
- Uppfyllnadsgraden av fördelningstalen varierar mellan landets kommuner.

Gulmarkerat = förändring sedan föregående rapportering

Skapad av KL & OK Godkänd av samordningskansliet Mats den 25 oktober 2022 kl. 16:00

Endast öppen information

Länsstyrelserna

Länsspecifika rapporteringar

Blekinge: Höga elpriser och osäkerhet kring hur situationen kommer att utveckla sig under hösten/vintern får påverkan på länets kommuner och länets företagsklimat samt samhälls viktig verksamhet.

Dalarna: Vecka 43 har Länsstyrelsen sitt sista Ukraina-relaterade samverkansmöte med kommunerna och kommer därefter övergå till att skicka ut skriftlig information. Region Dalarnas kollektivtrafiknämnd har föreslagit en förlängning av beslutet om gratis kollektivtrafik för ukrainska medborgare fram till den 20 februari 2023.

Gotland: Aktörer inom offentlig verksamhet såväl som näringsidkare och ideell sektor signalerar om konsekvenser från energisituationen. Många aktörer arbetar för att ställa om och energieffektivisera.

Gävleborg: Inget nytt att rapportera sedan senaste lägesbilden.

Halland: Näringslivschefer i Halland rapporterar att likviditeten hos mindre livsmedelsbutiker inte håller på grund av höga elräkningar.

Jämtland: Inget nytt att rapportera sedan senaste lägesbilden.

Jönköping: Regionens energikontor rapporterar att antalet inkommande samtal om energieffektiviseringsåtgärder för företag har ökat med över 400 procent under den senaste månaden. Arbetslöshet och konkurser i länet befinner sig på en låg nivå. Arbetsformedlingen rapporterar större antal varsel jämfört med föregående månad, framförallt inom handelssektorn och byggsektorn.

Kalmar: Inget nytt att rapportera sedan senaste lägesbilden.

Kronoberg: Inom skyddssökande finns en ökad oro kopplat till privatekonomin på grund av beslut att dra in gratis bussresor. Efter uppstartsmöte i en kommun, om psykisk ohälsa, har insatser planerats i samverkan för att tex höja kompetens hos personal och volontärer. Ökat antal varsel i länet.

Norrbotten: Låg påverkan på länets aktörer. Norrbottens uppfyllnadsgrad (antal mottagna flyktingar från Ukraina) har ökat och ligger nu på 62 %.

Skåne: Inom "Klimatklivet" fördubblades årets ansökningar jämfört med föregående år, framförallt gällande biogasanläggningar. Inom ramen för arbetet med RU Energibesparing framkom att kommunerna i länet efterfrågar ytterligare resurser till energirådgivning, skapande av forum för samverkan, erfarenhetsutbyte, benchmarking och goda exempel.

Stockholm: Svenska Kraftnät har informerat om elförbrukningen i september månad minskat jämfört med september 2021. Stockholms län är ett av de län där elförbrukningen har minskat mest.

Södermanland: Inget nytt att rapportera sedan senaste lägesbilden.

Uppsala: Graden av inrapporterad påverkan är lägre i den här lägesbilden ligger i linje med föregående lägesbild.

Västerbotten: Länsstyrelsen bedömer läget i länet som fortsatt stabilt avseende följd effekter av den ryska invasionen i Ukraina. En ideell organisation rapporterar om en tendens att stödsökande och ensamstående mammor ger uttryck för att själv avstå måltider, till förmån för barnen, på grund av förhöjda livsmedel.

Västernorrland: Region Västernorrland har nu lämnat förstärkningsläge och gått in i normalläge igen efter 6 månader i stabs- eller förstärkningsläge. Sjukvården är dock fortfarande ansträngd.

Västmanland: Det totala antalet inskrivna skyddsökande från Ukraina i länet har minskat sedan förra lägesbilden.

Västra Götaland: Inget nytt att rapportera sedan senaste lägesbilden.

Värmland: En verksamhet som tydligt påverkas av höga energipriser och inflation är skolbespising. Flera kommuner tvingas anpassa matsedel och utbud. Många kommuner har genomfört stora energieffektiviseringar. Nästa steg för att spara energi kan därför vara att överväga reduktion i den verksamhet som bedrivs. Region Värmland har presenterat ett särskilt energistöd under hösten för att hjälpa företag när elpriserna är höga.

Örebro: Generellt stabilt läge hos länets kommuner.

Östergötland: Det råder fortsatt osäkerhet kring hur en eventuell effektbrist kommer att påverka samhället under kommande period.

Skapad av KL & OK Godkänd av samordningskansliet Mats den 25 oktober 2022 kl. 16:00

Endast öppen information	
Länsstyrelserna	
Åtgärder som länsstyrelserna genomfört eller planerar	
Blekinge: Informationsmöten genomförs på torsdagar i syfte att samordna budskap och utbyta information och planerade åtgärder mellan kommunerna kopplat till elsituationen.	Uppsala: Länsstyrelsen har mottagit aktörernas svar på den enkät som skickats ut för att utvärdera årets arbete kring Ukraina relaterade frågor. Sammanställning och analys pågår.
Dalarna: Länsstyrelsen fortsätter att följa upp signaler om utnyttjande av flyktingar från Ukraina i ordinarie samverkansforum.	Värmland: Länsstyrelsen planerar att genomföra en regional energikonferens. Samverkan bedrivs med kommunerna avseende förväntade problem avseende energiförsörjning, till exempel möjlig fränkoppling.
Gotland: Länsstyrelsen har spridit information till allmänheten via lokaltidningarna och har genomfört en regional samverkanskonferens gällande energifrågor.	Västerbotten: Länsstyrelsen planerar för att genomföra gemensamt webinarium i slutet på november om det säkerhetspolitiska läget och energibesparingsuppdraget. Länsstyrelsen deltar den 31/10 i regionala socialchefsnätverket för att lyfta på vilket sätt det säkerhetspolitiska läget speglas inom kommunernas socialtjänst.
Jönköping: Inom energibesparingsuppdraget har länets kommuner med stöd av Länsstyrelsen utökat samverkan med nätverk för fastighets och belysningsfrågor samt kommunala fritidsanläggningar. Vecka 42 genomförde landshövdingen tillsammans med övriga landshövdingar i sydännen två möten, där Svenska kraftnät och Energimyndigheten var inbjudna för att föra dialog med näringslivsorganisationer, Region och kommuner, höja förmågan inom cybersäkerhet, bland annat genom planering av ett seminarium för länets kommuner om cybersäkerhet. Länsstyrelsen har genomfört övning i cybersäkerhet för ett antal av länets kommuner.	Västernorrland: Länsstyrelsen har upprättat en temasida på webben om energiläget. Samverkan kring energiinformation har genomförts i länet.
Kalmar: Länsstyrelsen har genomfört ett samverkansmöte med regionnåtsägaren i länet för att dela lägesbild och skapa en bättre förståelse om hur en effektkrist i länet ska hanteras enligt styrelsen.	Västmanland: Länsstyrelsen har genomfört ett analys- och beredningsmöte med länets beredskapssamordnare, med fokus på styrel, MFK och andra frågor rörande el- och energiförsörjning. Länsstyrelsen planerar ett möte med länets socialchefer och Migrationsverket för att behandla mottagandet av skyddsökande.
Norrbotten: Regional samverkanskonferens med energiförsörjningsfokus planeras den 25 oktober.	Västra Götaland: Länsstyrelsen har tagit fram en tillsynsvägledning till miljötillsynshandläggare inom kommunerna och avser hantering av arenden som handlar om att byta ut gas mot annat bränsle/råvara, med anledning av läget på gasmarknaden.
Skåne: Länsstyrelsens energistab har gett förslag på aktiviteter för informationsinsatser gällande energieffektivisering i kommunerna. Staben planerar att föra dialog med lokala elnåtsägare om möjligheter att minska sina effekttuttag under kritiska perioder samt med kommuners näringslivschefer som budbärare av energibesparingsåtgärder. Staben har även informerat kommunerna om utlysning om stöd för innovationer inom lösningar som snabbt bidrar till minskad eller flyttad elanvändning i Sverige samt erbjudit stöd i form av skrivarstugor kopplat till ansökningarna. Energistaben har utarbetat ett konceptförslag för seminarier inom ramen för ett projekt inom energieffektivisering av offentliga byggnader och värdeskapande fastighetsförvaltning.	Östergötland: Länsstyrelsen har bjudit in till samverkansmöte för länets elnåtsägare med anledning av energiförsörjningen och manuell förbrukningsfränkoppling. Länsstyrelsen har genomfört samverkansmöte för kriskommunikatörer och informationsmöte med länets större företag med anledning av energiförsörjningen.
	Örebro: Möte med Länsstyrelsen, kommunrepresentanter och elnåtsbolagen den 26 oktober Örebro läns energi- och klimatråd har genomfört möte angående energikrisen i relation till klimatomställningen. Länsstyrelsen har publicerat information om energisituationen och styrel på sin webbplats.

Skapad av KL & OK Godkänd av samordningskansliet Mats den 25 oktober 2022 kl. 16:00

Endast öppen information	
Länsstyrelserna	
Kommunspecifikt	
Gotland: Region Gotland/kommunen har kartlagt energianvändning, definierat förslag på prioriteringar och synliggjort behov av ekonomiskt stöd till vissa verksamheter, för vidare hantering och beslut i regionstyrelsen.	Värmland: Flera kommunerna rapporterar att antalet individer med försörjningsstöd minskar, bland annat beroende på den för tillfället höga sysselsättningsgraden, däremot ökar antalet ansökningar om extrapengar för specifika inköp såsom skor och vinterkläder. Karlstad kommun rapporterar om att många kommuninvånare vill prata med energirådgivare. Kommunen bjuder in till kostnadsfria webinarium om minskad elförbrukning. Karlstad kommun rapporterar även om att trycket har ökat på den kommunala budget- och skuldräddningen.
Jönköping: En kommun rapporterar om ett ökat antal inkommande samtal från kommuninvånare vars föräldrar/förälder inte har råd med uppvärmningskostnaderna i sin befintliga bostad och istället vill ansöka om plats i särskilt boende.	Västerbotten: Umeå kommun har i en skrivelse till Näringsdepartementet, Länsstyrelsen och Jordbruksverket lyft att förändringar i områdesindelningen för det nationella stödet och kompensationsstödet för norra Sverige ger ojämn fördelning av stöd till lantbrukare i kommunen.
Kronoberg: En kommun minskar gatubelysningstiden med 30 min morgon och kväll samt sänker inomhustemperaturen med 1 grad (inte hos äldreomsorg och förskolor) och begränsar julbelysning. En kommun har fått beviljad ansökan om medel från Europeiska Socialfonden för insatser för ukrainares inträde på arbetsmarknaden.	Västmanland: Kommunerna i länet inventerar elintensiv anläggningar och verksamhet för att vid eventuell förvarning om risk för MFK kunna minska förbrukningen.
Norrbotten: Övertorneå kommun anger att största utmaningarna att hantera just nu är cybersäkerhet och desinformation. Arjeplogs kommun genomför informationsinsatser om det nya fördelningstalet. Största utmaningen just nu är desinformation om det säkerhetspolitiska läget i Ukraina.	Östergötland: Kommuner signalerar problem med tolktjänster på ukrainska. Både tillgång till tjänsterna och dess kvalitet upplevs bristfällig. En kommun i länet kommer att erbjuda SFI och praktik till alla vuxna boende i kommunen med uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet.

Skapad av KL & OK Godkänd av samordningskansliet Mats den 25 oktober 2022 kl. 16:00

Samlad bedömning 25 oktober

Liv och hälsa	- Vård- och omsorgssektorn är fortsatt påverkad av förekomsten av covid-19 i samhället, om än i varierande utsträckning mellan länen. - Det finns risk för exploatering av skyddssökande från Ukraina och andra utsatta grupper. - Ökad ekonomisk utsatthet får effekter på människors liv och hälsa.
Samhällets funktionalitet	Inga nya uppgifter om påverkan på skyddsvärdet.
Grundläggande värden (demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter)	Ekonomiskt utsatta personer kan få svårt att klara egen försörjning i och med de stigande levnadskostnaderna.
Miljö och ekonomiska värden	- Högre priser och brist på insatsvaror påverkar stora delar av näringslivet och den offentliga sektorn. Särskilt drabbade sektorer är bland andra jordbruk och livsmedel, transport och bygg. - Ökande och oförutsägbara elpriser har fortsatt stor påverkan på näringsliv och privatpersoner. Skillnader i elpriser inom landet skapar ojämlika konkurrensförhållanden. - Omfattande rapporter om oro i samhället inför kommande vinter, kopplat till högre elpriser och eventuell manuell förbrukningsfrånkoppling.
Nationell suveränitet	Det förändrade säkerhetsläget på grund av Rysslands invasion av Ukraina och Sveriges Natoansökan föranleder utökat arbete med säkerhetsfrågor i länen.
Förtroende	Länsstyrelserna genomför kommunikationsinsatser gentemot kommuner och allmänheten rörande elförsörjningen.

*Grå: Uppgift saknas. Grön: Ingen påverkan. Gul: Måttlig påverkan. Orange: Betydande påverkan. Röd: Allvarlig påverkan. Mörkröd: Kritisk påverkan.

Samverkans- och informationsbehov

Behov:	Status
Behov av samordnade budskap, underlag och information till allmänhet och företag inför och vid en manuell förbrukningsfrånkoppling samt översättningar av detta, till exempel till nationella minoritetsspråk samt lättläst svenska.	Lyfts med berörda myndigheter för kommunikationssamordning.
Det finns behov av analys av möjliga negativa effekter av energibesparande åtgärder (t ex hälsoeffekter och mögelskador).	Vidare hantering av berörda myndigheter.