

Kommunal krisberedskap i Skåne

**Inventering av sju skånska kommuners
dokumenterade krisberedskap**

Henrik Nordström & David Tonegran

Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety
Lund University, Sweden

Brandteknik och Riskhantering
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet

Report 5266, Lund 2008

Kommunal krisberedskap i Skåne

Inventering av sju skånska kommuners dokumenterade krisberedskap

Henrik Nordström

David Tonegran

Lund 2008

Titel: Kommunal krisberedskap i Skåne – Inventering av sju skånska kommuners dokumenterade krisberedskap

Title: Emergency preparedness at a municipal level in Skåne – An evaluation of the documented emergency preparedness in seven municipalities in Skåne

Authors: Henrik Nordström & David Tonegran

Report 5266

ISSN: 1402-3504

ISRN: LUTVDG/TVBB--5266--SE

Number of pages: 88

Illustrations: Unless otherwise stated, Henrik Nordström & David Tonegran

Sökord

Dokumentation, förmågebedömning, innehållsanalys, krisberedskap, verksamhetslogik, rapportering, krishantering, risk- och sårbarhetsanalys, kommun, länsstyrelse.

Keywords

Documentation, ability estimation, content analysis, emergency preparedness, programme logic, reporting, crisis management, risk- and vulnerability analysis, municipality, county administration.

Abstract

The aim with this report was to evaluate whether it is possible for the county administration in Skåne to assess the emergency preparedness in the county based on available documented information produced in the county's municipalities. Seven municipalities' documented emergency preparedness was evaluated using a direct content analysis. The analysis was based on an assessment template reflecting explicit statutory requirements and the actual purpose of the legislation. The evaluation showed that the quality and extent of the analyzed documentation varied significantly. The fact that municipalities had used different methods to analyze and document the emergency preparedness made it difficult to aggregate the preparedness at a regional level. Legislators are therefore advised to clarify the regulations and develop uniform reporting routines to facilitate a relevant aggregation at the regional level. The county administration in Skåne is advised to recommend the municipalities to use recognized methods for risk- and vulnerability analysis and develop common routines to report emergency preparedness in cooperation with the municipalities.

© Copyright: Brandteknik och Riskhantering, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2008.

Brandteknik och Riskhantering

Lunds tekniska högskola

Lunds universitet

Box 118

221 00 Lund

brand@brand.lth.se

<http://www.brand.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60

Telefax: 046 - 222 46 12

Department of Fire Safety Engineering

and Systems Safety

Lund University

P.O. Box 118

SE-221 00 Lund

Sweden

brand@brand.lth.se

<http://www.brand.lth.se/english>

Telephone: +46 46 222 73 60

Fax: +46 46 222 46 12

"This is not the end. It is not even the beginning of the end. But it is, perhaps, the end of the beginning." – Sir Winston Churchill

Förord

Vi har hört att det svenska språket har ovanligt många ordspråk som hyllar individualism. Huruvida detta stämmer är oklart men ordspråk som "ensam är stark", "själv är bäste dräng" och "ju fler kockar desto sämre soppa" pekar i denna riktning. Arbetet med denna rapport har för oss visat att det svenska språket snarare behöver fler ordspråk som hyllar kollektivet och som kan sammanfatta den tacksamhet vi känner inför alla som på något sätt bidragit till denna rapport. Vi vill särskilt tacka följande personer som bidragit extra mycket till rapporten:

Vår handledare vid LTH, Henrik Tehler, som har utmanat oss att tränga längre in i den snåriga skog som modern riskhanteringsteori utgör.

Våra kontaktpersoner och bollplank på Länsstyrelsen i Skåne län, Gunilla Wiklander Andersson, Anna Frid och Anna Kristensson, för värdefulla kommentarer och nitiska granskningar av våra utkast.

Skånes kommuners krisberedskapssamordnare, för att ni bidragit med material och tid trots att vi granskat resultatet av ert ibland otacksamma och sällan uppmärksammade arbete.

Ivar Hamrin och Michael Strömgren, för att ni inspirerat oss till denna rapport och för att ni granskade en kommunal risk- och sårbarhetsanalys parallellt med oss.

Anders Rosqvist och Joakim Almén för en väl utförd opponering med många relevanta synpunkter som höjde kvaliteten på arbetet.

Avslutningsvis vill vi tacka avdelningen för Brandteknik och Riskhantering vid Lunds Tekniska Högskola för tillhandahållen kontorsplats.

David & Henrik

Lund 2008

Sammanfattning

Ett antal nya lagar som reglerar svenska myndigheters krishantering har stiftats under senare år. Dessa lagar betonar vikten av en fungerande rapportering mellan kommuner och länsstyrelser eftersom detta behövs för att kunna aggregera information på olika nivåer i samhället till en samlad bild av rikets krisberedskap. Denna rapport har studerat tillgänglig dokumentation om krisberedskap i sju skånska kommuner. Syftet med denna studie var att undersöka om det är möjligt för Länsstyrelsen i Skåne län att uttala sig om krisberedskapen i länet baserat på en analys av kommuners dokumenterade krisberedskap. För att besvara denna centrala frågeställning utarbetades en bedömningsmall som med hjälp av direkt innehållsanalys applicerades på respektive kommuns risk- och sårbarhetsanalys och övrig tillgänglig dokumentation som beskriver krisberedskapen i kommunen.

Bedömningsmallen baserades på en problematisering som resulterade i slutsatsen att kommunal krisberedskap kan beskrivas och inventeras genom att studera huruvida kommuner uppfyller explicita lagstadgade krav och dessutom bedöma om kommunerna uppnår syftet med lagen, att minska sårbarheten i kommunen och att ha en god förmåga att hantera kriser i fredstid. För att beskriva explicita lagkrav rekommenderas att kommuner sammanställer informationen i ett integrerat dokument som baseras på en helhetssyn av krisberedskapen i kommunen. För att beskriva och uppfylla syftet med lagen bör kommuner analysera risker och sårbarheter med en metod som kombinerar styrkorna i system- respektive scenariobaserade analysmetoder. Det systembaserade angreppssättet används för att avgränsa det studerade systemet eftersom detta möjliggör en logisk motivering av studerade scenarier. Förmågan att hantera respektive scenario beskrivs och bedöms genom att använda verksamhetslogik. Genom att vidta åtgärder baserade på analyser utförda med verksamhetslogik kan den förväntade effekten av åtgärden bedömas, förmågan att hantera scenariot ökas och sårbarheten minskas.

Trots att fjorton kommuner i Skåne uppgett att de har en färdigställd risk- och sårbarhetsanalys till Krisberedskapsmyndigheten kunde bara sju kommuner leverera dessa analyser. Inventeringen av dessa sju analyser visade att kommuner som arbetat enligt erkända metoder för risk- och sårbarhetsanalys har producerat analyser av högre kvalitet. Särskilt påtagliga och generella brister rörde främst kvalitetsgranskning och hantering av osäkerheter i analyserna. Ingen analys inkluderade heller politiska beslut med avseende på lägsta nivå för särskilt viktiga verksamheter, trots att detta åligger kommunerna. Inventeringen av övrig tillgänglig dokumentation visade på stora skillnader i fråga om aktualitet, omfattning och kvalitet. Framförallt saknades en enhetlig struktur för att beskriva och dokumentera aspekter på kommunal krisberedskap som inte diskuterades i respektive kommuns risk- och sårbarhetsanalys. Eftersom kommunernas arbete inte följer en gemensam struktur är det svårt att aggregera informationen till en regional bild. Svaret på rapportens centrala frågeställning är därför nekande.

För att åtgärda identifierade brister rekommenderas att den nya myndighet som skall arbeta med samhällets säkerhet tydligare reglerar och definierar kommuners arbete med krisberedskap. Dessutom bör det statliga ersättningssystemet förändras så att kommuner själva ansöker om ekonomiska medel för att finansiera arbetet med krisberedskap. Länsstyrelsen i Skåne län bör verka för att kommuner använder erkända metoder för risk och sårbarhetsanalys och i samarbete med kommunerna utarbeta gemensamma kriterier och rutiner för rapportering. Dessutom bör det utarbetas rutiner för hur erfarenheter från genomförda utbildningar och övningar bättre kan tillvaratas samt hur dessa erfarenheter kan implementeras i det framtida arbetet.

Summary

A number of new legislations regulating emergency management in Swedish public authorities have been issued in recent years. These legislations stress the importance of a well-functioning reporting structure between municipalities and county administrations. This is required to aggregate information at different levels in society to one uniform picture of the emergency preparedness in the country. This report evaluates available documented information regarding emergency preparedness in seven municipalities in Skåne. The aim with the study was to evaluate whether it is possible for the county administration in Skåne to assess the emergency preparedness in the county based on an analysis of documented municipal emergency preparedness. In order to answer this central question, an assessment template was created. The template was applied to each municipal's risk- and vulnerability analysis and other available documented information using a direct content analysis.

The assessment template was based on a problematisation indicating that emergency preparedness at the municipal level can be described and assessed by evaluating whether municipalities meet explicit statutory requirements and whether the municipalities achieve the actual purpose of the legislation, to reduce the vulnerability in the municipality and to have a good ability to manage crises in peacetime. In order to describe emergency preparedness at a municipal level, municipalities are recommended to report explicit statutory requirements in one integrated document based on a holistic view of the emergency preparedness in the municipality. In order to achieve the actual purpose of the legislation, municipalities are advised to analyze risks and vulnerabilities using a method that combines the strengths of both system-based and scenario-based methods. The system-based approach can be used to delimit the analyzed system, which enables a logically sound justification of evaluated scenarios. The ability to manage each scenario is recommended to be described and assessed using programme logic. If preventive measures based on these analyses are taken, the expected effects of the measures can be estimated, the ability to manage the scenario can be increased and the vulnerability can be reduced.

Even though fourteen municipalities in Skåne reported that they had a finalized risk- and vulnerability analysis to the national Swedish Emergency Management Agency, only seven municipalities could deliver an analysis. The evaluation of these analyses indicates that using recognized methods to produce risk- and vulnerability analyses generates analyses of a higher quality. Evident and general concerns include issues regarding quality control and handling of uncertainties in the analyses. No analysis included political decisions defining a lowest level for particularly important activities even though municipalities are responsible to make these decisions. The evaluation of other available documentation varied significantly with regard to actuality, extent and quality. It is therefore apparent that there is a need for a uniform structure to describe and document emergency preparedness not discussed in the risk- and vulnerability analyses. Because of the variation between different municipalities it is difficult to aggregate the information at the regional level. The answer to the central question is therefore negative.

To mitigate these identified concerns, the newly proposed national agency for safety matters is recommended to further regulate and define emergency preparedness at a municipal level. The subsidy system is also recommended to be altered to a system where municipalities actively apply for government funds. The county administration in Skåne should persuade municipalities to use recognized methods for risk- and vulnerability analyses and develop common routines to report emergency preparedness in cooperation with the municipalities. Routines to make better use of the results from educations and exercises and implement the results in future work should also be developed.

Innehållsförteckning

1	Nomenklatur.....	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Mål och syfte	4
2.3	Centralt antagande och frågeställning.....	4
2.4	Avgränsningar.....	5
2.5	Målgrupp	6
3	Metod och disposition.....	7
3.1	Litteraturstudie och problematisering kring kommunal krisberedskap.....	7
3.2	Inventering av dokumentation	7
3.3	Diskussion och slutsatser.....	8
4	Teori.....	9
4.1	Sveriges krishanteringssystem.....	9
4.2	Rapportering mellan olika nivåer i samhället	14
4.3	Problematisering kring begreppet krisberedskap.....	18
5	Modell för att beskriva kommunal krisberedskap	25
5.1	Syfte	25
5.2	Funktion	26
5.3	Form.....	26
6	Bedömningsmallar.....	37
6.1	Bedömningsmall för inventering av risk- och sårbarhetsanalyser	37
6.2	Bedömningsmall för inventering av övrig dokumentation	41
7	Inventering och resultat.....	45
7.1	Tillgängligt material.....	45
7.2	Risk- och sårbarhetsanalyser	46
7.3	Övrig dokumentation	61
8	Diskussion.....	69
8.1	Tillgängligt material.....	70
8.2	Inventering.....	70
8.3	Osäkerheter och felkällor	72
8.4	Aktuella utredningar.....	73
8.5	Förslag till åtgärder och fortsatt forskning	75
9	Slutsatser	79
10	Referenser	81
	Bilaga A – Utdrag ur LXO	85
	Bilaga B – Ursprunglig bedömningsmall	87

1 Nomenklatur

I detta avsnitt beskrivs kortfattat rapportens centrala begrepp, med fokus på tillämpad definition i Sveriges krishanteringssystem.

Central nivå	Central nivå avser Sveriges regering (KBM 2005).
Delmål 4 enligt kommunöverenskommelsen	För att en kommun skall bedöma att de helt uppfyller delmål 4 enligt kommunöverenskommelsen i KBMs årliga enkät skall kommunen bland annat ”kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarheter och om de lokala krisaktörernas förberedelser för en extraordinär händelse” (KBM 2008a).
ESV	Ekonomistyrningsverket
Extraordinär händelse	Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (SFS 2006:544).
Handlingsprogram enligt LSO (”handlingsprogram”)	I programmet skall anges de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras (SFS 2003:778).
KBM	Krisberedskapsmyndigheten.
Kvalitativ metod	Kvalitativa metoder används främst för att identifiera risker i ett inledande skede av en riskanalys. De mått som ibland används för att bedöma riskkällans risknivå anges ofta genom en kvalitativ rangordning av typen ”stor” eller ”liten” (Nilsson 2003).
Kvantitativ metod	Kvantitativa metoder är helt numeriska och baseras på oundvikliga osäkerheter i exempelvis beräkningsmodeller och indata. Ofta inkluderas statistiska mått för osäkerhet i dessa metoder (Nilsson 2003).
Lokal nivå	Lokal nivå avser Sveriges kommuner (KBM 2005).
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
LXO	Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
Plan för att hantera extraordinära händelser enligt LXO (”hanteringsplan”)	Enligt LXO skall kommuner och landsting, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser (SFS 2006:544).

Regional nivå	Regional nivå avser Sveriges länsstyrelser (KBM 2005).
Risk	En sammanvägning av sannolikheten för att en händelse skall inträffa samt de (negativa) konsekvenser händelsen i fråga kan leda till (KBM 2006a).
Riskanalys	Ett systematiskt sätt att organisera och analysera kunskap och information om händelser och omständigheter som kan innebära risker. Riskanalysen har ofta fokus på att identifiera riskkällor och bedöma sannolikheter för oönskade händelser samt de omedelbara konsekvenserna av dessa (KBM 2006a).
Risk- och sårbarhetsanalys	Analys av konsekvenser är en del i riskanalysen och riskinventering är en del i sårbarhetsanalysen (för att veta för vilka händelser eller typer av händelser som konsekvenser bedöms) Risk- och sårbarhetsanalys är därför ett uttryck och genomförandet av analysen en process (KBM 2006a).
Riskperception	Den subjektiva uppfattningen om en risk hos de medborgare som kan komma att utsättas för risken (Slovic 1997).
RSA	Risk- och sårbarhetsanalys.
Scenario	En beskrivning av en tänkt händelse och det förlopp som är förknippat med händelsen i form av konsekvenser och följdhändelser (KBM 2006a).
Sårbarhet	Hur mycket och hur allvarligt (delar av) samhället kan påverkas av en händelse. Sårbarhet är därför direkt kopplad till konsekvens (KBM 2006a).
Sårbarhetsanalys	Ett systematiskt sätt att organisera och analysera kunskap och information om de konsekvenser i form av olika följdhändelser som en önskad händelse medför (KBM 2006a).
Vardagshändelse	Olyckor med hög sannolikhet och låg konsekvens (KBM 2006a).

2 Inledning

”Baserat på ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna och utifrån strukturen med områdesansvar som tyngdpunkten i krishanteringssystemet, utgör alltså kommunerna grundpelaren i samhällets kris-hanteringssystem.” (KBM 2005, p. 36)

Ovanstående citat är hämtat från Krisberedskapsmyndighetens beskrivning av Sveriges krishanteringssystem. Citatet belyser det faktum att kommunernas roll i Sveriges krishanteringssystem inte går att underskattas. Under senare år har ett flertal nya lagar och vägledningar som reglerar svenska kommuners förebyggande krisberedskapsarbete publicerats. I det nya krishanteringssystemet har dessutom Sveriges länsstyrelser ålagts att stötta, kontrollera och samordna kommunernas krisförberedande arbete (SFS 2006:637).

Denna rapport är utarbetad i samarbete med Länsstyrelsen i Skåne län. Rapporten syftar till att inventera dokumenterad krisberedskap i de skånska kommuner som själva uppgett att de implementerat centrala delar ur den nya lagstiftningen i en enkät som Krisberedskapsmyndigheten årligen genomför.

2.1 Bakgrund

Historiskt sett har Sveriges förebyggande arbete vid samhälleliga kriser baserats på en situation där det militära hotet har varit överhängande. Under 1990-talet skedde dock en förändring till en situation där det förebyggande arbetet skall baseras på situationer som kan ske under fredstid (KBM 2006a). Eftersom Sveriges hotbild är förändrad är det inte längre relevant att fokusera på den militära sektorn och statens agerande när man ska beskriva och studera samhällets säkerhet. Istället råder en multisektoriell syn på säkerhet som berör flera olika sektorer och involverar flera olika aktörer (KBM 2005).

På grund av att förutsättningarna för Sveriges krishanteringssystem idag är annorlunda har en rad förändringar nyligen skett i den lagstiftning som reglerar Sveriges krishanteringssystem. En central princip i dagens krishanteringssystem är det geografiska områdesansvaret. Med områdesansvar avses ett ansvar för samordning av krishantering inom ett avgränsat geografiskt område. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället, lokalt, regionalt, och centralt. Ansvarig för respektive geografiska områdesansvar är kommuner, länsstyrelser och ytterst regeringen (KBM 2005).

Genom de förändringar som skett i svensk lagstiftning är aktörer med ett geografiskt områdesansvar skyldiga att inventera, analysera, dokumentera och rapportera vilken krisberedskap som finns inom respektive geografiska ansvarsområde. Detta krävs för att regeringen skall få en samlad bild av krisberedskapen i landet. I praktiken innebär detta att information om krisberedskapen inom respektive geografiska områdesansvar skall aggregeras från den lokala nivån via den regionala nivån till den centrala nivån. På den centrala nivån används informationen för att fatta beslut rörande rikets fortsatta säkerhetsstrategi (KBM 2006b). Huruvida beslutsunderlaget på central nivå håller en hög kvalitet beror därför i förlängningen på kvaliteten på rapporteringen från Sveriges kommuner och länsstyrelser. Därför är det angeläget att kommunernas rapportering till länsstyrelsen möjliggör en relevant och korrekt bedömning av krisberedskapen i respektive kommun vilket i förlängningen kan resultera i en korrekt bedömning av krisberedskapen i länet.

För att underlätta arbetet med att implementera den nya lagstiftningen i Sveriges kommuner infördes ett ersättningssystem som trädde i kraft den 1 januari 2006. Ersättningen skall bland annat användas för att upprätta kommunala risk- och sårbarhetsanalyser, möjliggöra en ökad samordning och utbilda personalen i kommunerna. I det nya ersättningssystemet betalar staten en årlig ersättning på cirka 250 miljoner kronor för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet (SKL 2006). Vid införandet av den nya lagstiftningen bestämdes att de nya bestämmelserna skulle implementeras under en uppbyggnadsperiod mellan 2006 till 2009. Efter denna period kan diskussioner kring kommuners uppgifter och ersättningsnivåer inledas (KBM 2004a). Eftersom kommuner erhåller statligt stöd för att arbeta med uppgifter inom krishanteringssystemet och eftersom uppbyggnadsperioden snart är slut är det motiverat att granska huruvida uppgifterna har genomförts i enlighet med de nya krav som infördes.

I dagens svenska krishanteringssystem utgör kommuners risk- och sårbarhetsanalyser en grund för rikets samlade arbete (Försvarsdepartementet 2006a). Ett nyligen publicerat examensarbete vid Lunds Tekniska Högskola värderade kvaliteten på Sveriges länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser. Denna analys visade att det fanns brister i kvaliteten på studerade risk- och sårbarhetsanalyser (Hamrin och Strömngren 2008). Eftersom kommuner skall producera liknande analyser är det därför motiverat att särskilt undersöka Sveriges kommuners risk- och sårbarhetsanalyser och analysera huruvida de brister som identifierades för Sveriges länsstyrelser analyser är giltiga även på kommunal nivå. Eftersom kraven som ställs på kommuner med avseende på krisberedskap skiljer sig från kraven som ställs på länsstyrelser är det också rimligt att anpassa denna analys till de förutsättningar som råder på kommunal nivå. I samband med detta är det också befogat att utöka analysen till att omfatta annat material utöver risk- och sårbarhetsanalyser som beskriver kommunal krisberedskap.

2.2 Mål och syfte

Det övergripande syftet med rapporten är att öka kunskapen om kommunal krisberedskap i allmänhet och att öka kunskapen om krisberedskap i Skånes kommuner i synnerhet. Bakgrundsstudien motiverar en inventering av kommunal krisberedskap som relaterar till den nya lagstiftningen och att samtidigt undersöka huruvida det finns dokumenterad information i kommunerna som kan användas för det viktiga kunskapsutbytet mellan olika nivåer i det svenska krishanteringssystemet. Målsättningen med rapporten är därför att bedöma den kommunala krisberedskapen i ett antal skånska kommuner baserat på en analys av tillgänglig dokumentation och utvärdera om det är möjligt att sammanställa en regional bild av krisberedskapen i Skåne län baserat på denna dokumentation. För att uppnå detta mål beskriver och problematiserar rapporten kring kommunal krisberedskap, detta resulterar i en modell som kan användas för att beskriva kommunal krisberedskap.

2.3 Centralt antagande och frågeställning

En inledande översiktlig litteraturstudie resulterade i följande centrala antagande som ligger till grund för problemformulering och rapportens vidare utformning.

Baserat på Sveriges krishanteringssystemets utformning är det nödvändigt med en omfattande rapportering mellan olika nivåer i samhället. Denna rapportering bör ske genom en strukturerad dokumentering av arbetet på respektive nivå. Om dokumentationen brister är det svårt att uttala sig om samhällets krisberedskap och i förlängningen fatta relevanta beslut om Sveriges fortsatta säkerhetsstrategi.

Detta centrala antagande låg till grund för ett antal frågor som utarbetades. Baserat på det centrala antagandet formulerades följande huvudsakliga frågeställning:

- *Är det möjligt för Länsstyrelsen i Skåne län att uttala sig om krisberedskapen i länet baserat på en analys av kommuners dokumenterade krisberedskap?*

För att kunna uttala sig om krisberedskapen i länet är det relevant att studera krisberedskapen i respektive kommun. Den övergripande frågeställningen kommer därför att besvaras genom följande fråga.

- *Är det möjligt för Länsstyrelsen i Skåne län att uttala sig om krisberedskapen i respektive kommun, baserat på en analys av tillgänglig dokumentation?*

Denna fråga ska besvaras genom att studera följande frågor:

- *Vilka lagkrav ställs på kommuner respektive länsstyrelse med avseende på krisberedskap och rapportering?*
- *Är det tillräckligt att uppfylla explicita lagkrav för att uppnå en god kommunal krisberedskap?*
- *Finns det annan dokumentation utöver risk- och sårbarhetsanalyser som kan användas för att bedöma krisberedskapen i respektive kommun?*

För att möjliggöra en jämförelse mellan kommunala risk- och sårbarhetsanalyser och analyser utförda av Sveriges länsstyrelser besvaras även nedanstående fråga:

- *Är de brister som påvisats för Sveriges länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser giltiga även på kommunal nivå?*

2.4 Avgränsningar

En vanlig definition på krishanteringsprocessen kategoriserar krishanteringsarbete i en förebyggande, en förberedande, en akut avhjälpande och en avvecklande/återuppbyggande fas (CCMD 2003). Som namnen antyder sker arbetet före, under och efter en kris. Dessa delar är vanligtvis svåra att separera eftersom det finns många beroenden och relationer mellan de olika faserna. Det arbete som sker före en kris består i huvudsak av planering och förberedelser. Den operativa fasen som sker under och efter en kris bör baseras på den planering som skett före en kris. Därför avgränsas arbetet till att enbart studera tillgänglig dokumentation och rapportering som sker före en kris inträffar och som beskriver risker och sårbarheter samt hur en potentiell kris ska hanteras.

Krisberedskapsmyndigheten genomför varje år en enkät om krisberedskap som Sveriges kommuner besvarar (KBM 2008a). Eftersom lagstiftningen är relativt ny har kommunerna hunnit olika långt i det förberedande och förebyggande arbetet inför en kris. För att möjliggöra en relevant inventering studeras bara de kommuner i Skåne som själva uppgett att de kan lämna en samlad bild av krisberedskapsläget i kommunen till Länsstyrelsen i Skåne län samt de kommuner som uppgett att de har färdigställt en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys.

För att möjliggöra en rättvis analys av Skånes kommuners krisberedskap baseras rapporten främst på de lagar, vägledningar och skrifter som publicerats innan och i samband med att den nya kommunala krisberedskapslagstiftningen infördes. Under 2008 har ett antal utredningar som diskuterar Sveriges krishanteringssystemets framtid publicerats. Dessa publikationer diskuteras främst i rapportens avslutande diskussion, eftersom erfarenheterna från dessa utredningar inte var publicerade vid tidpunkten för implementeringen av den nya lagstiftningen.

2.5 Målgrupp

Rapportens främsta målgrupp är personer verksamma inom Sveriges krishanteringssystem och forskare som bedriver forskning inom krishantering och krisberedskap. Rapporten riktar sig även till högskolestudenter inom akademiska discipliner som behandlar risk- och krishantering.

3 Metod och disposition

I detta avsnitt diskuteras rapportens disposition och valet av metod. Eftersom delar av denna rapport baseras på ett tidigare publicerat examensarbete av Hamrin och Strömgren (2008) är diskussionen kring metodval något begränsad. För en utförlig diskussion kring valet av metod hänvisas till nämnda examensarbete som finns tillgängligt på Lunds Tekniska Högskolas webbplats.

För att besvara rapportens problemformuleringar är det viktigt att de vetenskapliga metoder som används möjliggör ett korrekt besvarande av dessa problem. Vid val av metod är det främst två aspekter som är viktiga, metoden skall generera hög validitet och hög reliabilitet. Med validitet avses att metoden mäter det som avses att mätas och med reliabilitet avses att metoden är tillförlitlig, det vill säga att metoden ger samma resultat vid upprepade mätningar och oberoende av vem som utför mätningen (Ejvegård 2003). I följande stycken beskrivs rapportens disposition och de vetenskapliga metoder som kommer att användas för att besvara rapportens problemformulering.

3.1 Litteraturstudie och problematisering kring kommunal krisberedskap

Rapporten inleds med ett avsnitt som diskuterar krishanteringsteori och Sveriges krishanteringssystem. Syftet med kapitlet är att beskriva den teoretiska grunden för rapportens fortsatta inriktning. Detta görs genom att studera svenska och internationella lagstiftningar och vägledningar samt teorier kring krishantering och krisberedskap. Litteraturstudien är deskriptiv eftersom deskriptiva studier är den enklaste metoden för att beskriva hur något fungerar (Ejvegård 2003). Avsnittet syftar särskilt till att belysa relationen mellan Sveriges kommuner och länsstyrelser, sett ur ett länsstyrelseperspektiv. Teoriavsnittet inkluderar även en problematisering kring begreppet "krisberedskap" eftersom detta begrepp är centralt inom Sveriges krishanteringssystem trots att det saknas en allmänt vedertagen definition på detta begrepp. Avslutningsvis skapas en modell som kan användas för att beskriva kommunal krisberedskap.

3.2 Inventering av dokumentation

När den teoretiska grunden för den fortsatta rapporten är definierad syftar rapporten till att inventera ett antal skånska kommuners krisberedskap genom att studera tillgänglig dokumentation som producerats i respektive kommun. Inventeringen kan sägas vara en fallstudie eftersom inventeringen inte kommer att inkludera samtliga kommuner i Skåne län. Eftersom fallstudier inte inkluderar exempel från hela populationen bör resultatet tolkas med försiktighet när det gäller att beskriva hela populationen (Ejvegård 2003). De kommuner som studeras i denna rapport har själva uppgett att de implementerat centrala delar av den nya lagstiftningen. Att vissa kommuner inte uppgett att de implementerat lagstiftningen kan bero på att dessa kommuner spenderat mer tid och resurser på att dokumentera arbetet inom kommunen. Detta kan också bero på att kommunerna ännu inte påbörjat arbetet med implementeringen av den nya lagstiftningen. Eftersom orsaken till varför dessa kommuner inte uppgett att de implementerat lagstiftningen är okänd är det viktigt att understyrka att resultatet från inventeringen är representativt för den avgränsade population av skånska kommuner som själva uppgett att den nya lagstiftningen är implementerad.

Analysen av tillgänglig dokumentation utförs genom en direkt innehållsanalys eftersom denna metod syftar till att beskriva skriftligt material (Hsieh och Shannon 2005). Metoden har bland annat använts vid två liknande studier av Sveriges krishanteringssystem (Hamrin och Strömgren 2008; Johansson och Svedung 2006). Direkt innehållsanalys bygger på att en bedömningsmall med frågor skapas, därefter appliceras bedömningsmallen på tillgänglig dokumentation för att analysera huruvida studerad dokumentation besvarar frågorna i bedömningsmallen. För en utförlig diskussion kring metodiken hänvisas till Hamrin och Strömgren (2008). Bedömningsmallen som används för att analysera kommuners risk- och sårbarhetsanalyser är till stor del baserad på en mall som återfinns i Hamrin och Strömgrens (2008) rapport. Analysen baseras på den dokumentering som Länsstyrelsen i Skåne län har tillgång till. Eftersom att syftet med inventeringen är att utreda om det är möjligt för Länsstyrelsen i Skåne län att uttala sig om krisberedskapen i respektive kommun baserat på tillgänglig dokumentation förväntas därför metoden leda till resultat med hög validitet. För att säkerställa hög reliabilitet kommer tillgänglig dokumentation att analyseras parallellt av rapportens två författare. Detta tillvägagångssätt ökar förutsättningarna för att metoden ska ge samma resultat oavsett vem som utför analysen. Parallellt med detta kommer en kommuns risk- och sårbarhetsanalys att analyseras av författarna till det examensarbete av Hamrin och Strömgren (2008) som delar av denna rapport inspirerats av. Därigenom möjliggörs en relevant jämförelse mellan resultatet från det tidigare publicerade examensarbetet och resultatet från denna rapport.

3.3 Diskussion och slutsatser

Rapporten avslutas med diskussioner kring litteraturstudien och problematiseringen kring begreppet krisberedskap, dessutom diskuteras resultatet från inventeringen. I detta avsnitt återfinns reflektioner kring möjliga felkällor och osäkerheter i metoden. Avsnittet innehåller även en redogörelse för viktiga slutsatser kring kommunal krisberedskap som redovisats i nyligen publicerade utredningar om Sveriges krishanteringssystem. Baserat på diskussionen motiveras även förslag på åtgärder och fortsatt forskning. Avslutningsvis besvaras rapportens inledande frågeställningar för att sammanfatta slutsatserna från rapporten.

4 Teori

Syftet med detta avsnitt är att beskriva den teoretiska grunden för rapportens fortsatta inriktning. Avsnittet beskriver Sveriges krishanteringssystem, relevanta lagar och vägledningar samt internationell litteratur. Avsnittet avslutas med en problematisering och konkretisering av begreppet krisberedskap, sett ur ett svenskt kommunalt perspektiv.

4.1 Sveriges krishanteringssystem

Det övergripande syftet och målet med Sveriges krishanteringssystem baseras på tre målbilder som är fastslagna av regeringen. Dessa mål är att värna om:

- befolkningens liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet, och
- förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. (KBM 2005)

Ovanstående målbilder är vagt formulerade men Krisberedskapsmyndigheten har exemplifierat verksamheter som är särskilt viktiga för att uppnå dessa målbilder, så kallad samhällsviktig verksamhet. Exempel på verksamheter som måste fungera för att uppnå dessa mål är sjukvård, domstolar, energiförsörjning, järnvägar, radio och socialförsäkringssystemet (KBM 2007). Dessa exempel visar på mångfalden av verksamheter som måste fungera för att uppnå regeringens målbilder. Eftersom Sveriges krisberedskap spänner över så vitt skilda delar av samhället är en av utgångspunkterna i Sveriges krishanteringssystem ett helhetsperspektiv som skall vara vägledande i krishanteringssystemet. Krisberedskapsmyndigheten beskriver helhetsperspektivet enligt nedanstående citat:

”Samhällets krishanteringssystem vilar på hela samhällets resurser och på att beredskapen ska byggas underifrån. Detta innebär att utgångspunkten är den normala fredsverksamheten, som vi kompletterar med åtgärder för att öka beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället som inträffar i fredstid och för att motså väpnat angrepp. Det innebär vidare att krishanteringssystemets aktörer aktivt bör ha en gemensam och övergripande syn på vad som ska skyddas, mot vad det ska skyddas och på vilket sätt detta ska ske” (KBM 2005, p. 28)

Citatet beskriver den helhetssyn som skall genomsyra Sveriges krishanteringssystem och som är ett resultat av de senaste årens skiftade fokus från krigshot till påfrestningar i fredstid. Citatet belyser ett antal särskilt viktiga principer i Sveriges krishanteringssystem. Bland annat framgår det att beredskapen skall byggas underifrån, att systemets aktörer skall ha en gemensam och övergripande syn på förberedande arbete och att systemet ska präglas av en helhetssyn. För att uppnå dessa övergripande mål finns ett antal principer som Sveriges krishanteringssystem baseras på; ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen.

- **Ansvarsprincipen** innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha motsvarande ansvar vid en kris- eller krigssituation
- **Likhetsprincipen** innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig.
- **Närhetsprincipen** innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. (KBM 2005)

Utöver dessa generella principer finns även en struktur för hur krishantering ska utformas. Strukturen för krishantering baseras på ett sektors- och ett områdesansvar, där områdesansvaret ges en särskild tyngd. Med områdesansvar avses ett ansvar för krishantering inom sitt geografiska område. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället, lokalt, regionalt, och centralt. Ansvarig för respektive geografiska områdesansvar är kommuner, länsstyrelser, och regeringen (KBM 2005). Sektorsansvar kallas även verksamhetsansvar, och innebär att varje myndighet och organisation har särskilt ansvar för aktiviteter inom sin verksamhet. Det geografiska områdesansvaret är ett komplement vid en kris som berör flera sektorer. Då skall den myndighet med ett geografiskt områdesansvar vara en sammanhållande aktör för de gemensamma insatser som krävs för att hantera krisen. Sektorsansvaret upphör dock aldrig att gälla (KBM 2005).

Denna rapport fokuserar främst på det lokala och regionala områdesansvaret. För att reglera kommuner och länsstyrelserns roll och ansvar i det nya krishanteringssystemet har ett antal lagar stiftats och vägledningar publicerats under senare år. Nedan återfinns en redovisning av de förutsättningar som gäller för kommuner respektive länsstyrelser.

4.1.1 Förutsättningar för kommunal krisberedskap

Sveriges kommuner utgör den lokala nivån i samhällets krishanteringssystem. De viktigaste lagarna som reglerar kommuners arbete är *Kommunallagen (1991:900)*, *Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, samt *Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor* (KBM 2008b).

Kommunallagen (1991:900)

Utgångspunkten vid en kris är liksom under normala förhållanden *Kommunallagen (1991:900)*. Lagen ger en utförlig beskrivning av generella förutsättningar och skyldigheter för kommuner. 1 kap. 3 § anger särskilt att kommuners organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid baseras på *Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Dessutom diskuteras det kommunala självstyret utförligt i denna lag.

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

Kommuners ansvar vid räddningsinsatser och utformning av räddningstjänster regleras i *Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*. 3 kap. 1 § anger att kommuner skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen. Programmet skall också ange hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. *Enligt Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor* skall handlingsprogrammet tillställas länsstyrelsen samt kommuner och övriga där samverkan inom förebyggande arbete är aktuellt.

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

Den viktigaste lag som reglerar kommuners skyldigheter inom krishanteringssystemet är *Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Lagen gäller från och med den 1 september 2006 och ersätter den gamla *Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* samt vissa delar av *Lagen (1994:1720) om civilt försvar* som upphävts (Försvarsdepartementet 2006a). Följande avsnitt återger särskilt viktiga paragrafer ur lagtexten. Ett längre utdrag ur lagtexten återfinns i Bilaga A.

Eftersom LXO är central i krishanteringssystemet är det relevant att studera syftet med lagen. 1 kap. 1 § beskriver att bestämmelserna i lagen syftar till att kommuner skall ”minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera kriser i fred”. Syftet är dock vagt beskrivet eftersom sårbarhet och god förmåga ej definieras. I den proposition som föreligger lagen beskrivs utförligt vilka krav som ställs på kommuner, vilket i förlängningen förväntas leda till att lagens syfte kan uppnås. Nedanstående stycke är hämtat från nämnda proposition (Försvarsdepartementet 2006a).

Kommuner och landsting ges i lagen en skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser. De ges också ett ansvar att se till att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. En skyldighet att till regional och central nivå rapportera om krisberedskapsläget införs också. Kommunerna ges även ett geografiskt områdesansvar för samordning mellan aktiva krishanteringsaktörer.

Baserat på propositionen går det därför att beskriva de krav som ställs på kommuner i fyra sammanfattande punkter. Enligt propositionen skall kommuner:

- Ansvara för att kommunala risk- och sårbarhetsanalyser utförs
- Ansvara för den utbildning och övning som behövs för att personalen skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser
- Ansvara för att rapportera krisberedskapsläget till regional och central nivå
- Ansvara för samordning mellan relevanta aktörer enligt det geografiska områdesansvaret

LXO innehåller ett flertal paragrafer som reglerar arbetet med dessa övergripande krav. Eftersom denna rapport studerar relationen mellan kommuner och länsstyrelser är det relevant att särskilt kommentera två paragrafer som reglerar denna relation. 2 kap 9 § lyder:

Kommuner och landsting skall hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt detta kapitel och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

Paragrafen ålägger alltså kommuner att hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt ”detta kapitel”. I förordningen som kompletterar lagen anges att kommuner skall rapportera dessa åtgärder till länsstyrelsen (SFS 2006:637). Med ”detta kapitel” avses kapitel 2 i lagen. I samma kapitel kan man läsa att kommuner ska ansvara för analys och planering, upprättande av en krisledningsnämnd, samordning enligt det geografiska områdesansvaret, samt säkerställa att förtroendevalda och anställd personal får relevant utbildning och övning.

En annan central paragraf som reglerar relationen mellan kommuner och länsstyrelser är 5 kap. 1 §, som beskriver att kommuner är berättigade till statlig ersättning för det arbete som utförs i enlighet med 2 kap. Vidare står det att läsa att kommuner bara är berättigade till ersättning om verksamheten är till nytta för hanteringen av extraordinära händelser. Länsstyrelsen får föreslå att del av ersättningen skall reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter (SFS 2006:637). Fördjupade diskussioner kring ersättningsnivåer kommer att ske efter uppbyggnadsperiodens slut 2009 (KBM 2004a). Det kan således konstateras att Sveriges länsstyrelser har en viktig kontrollerande roll i krishanteringssystemet.

Kommunöverenskommelsen

År 2004 antogs den så kallade kommunöverenskommelsen. Överenskommelsen reglerar införandet av de nya uppgifter inom krishanteringssystemet som skall implementeras i kommunens verksamheter. Bland annat regleras tidsaspekter kring den inledande uppbyggnadsperioden, ersättningsnivåer till kommunerna och bedömningsindikatorer för särskilt viktiga aspekter av kommunal krisberedskap (KBM 2004a).

Eftersom erfarenheter av kommunernas kostnader för att utföra de nya uppgifterna i LXO var begränsade enades Kommunförbundet (nuvarande Sveriges Kommuner och Landsting) och staten om att under en uppbyggnadsperiod mellan 2006-2009 utvärdera kommunernas arbete inom krishanteringssystemet. Enligt överenskommelsen skall Krisberedskapsmyndigheten och förbunden (Sveriges kommuner och Landsting) tillsammans svara för en fortlöpande avstämning av genomförandet under hela uppbyggnadsperioden (SKL 2006).

Kommunens ansvar för rapportering till länsstyrelsen förtydligas i kommunöverenskommelsen. Överenskommelsen inkluderar bedömningsindikatorer för en rad olika aspekter av kommunalt krishanteringsarbete. Enligt överenskommelsen är en bedömningsindikator för rapporteringsrutiner att "kommunen har beslutat om ansvar och rutiner för sin rapportering till länsstyrelsen om sina åtaganden för att minska risker och sårbarheter och för att förbättra sin krishanteringsförmåga"(SKL 2006).

Den årliga uppföljningen genomförs genom en enkät som kommunerna besvarar under januari månad. Enkäten inkluderar ett antal olika frågor som berör krishantering inom kommunerna. Kommuners dokumentering och rapportering till länsstyrelsen regleras främst i delmål 4 enligt kommunöverenskommelsen. Enligt såväl överenskommelsen som enkäten skall kommuner för att kunna svara att de helt har uppnått delmål 4 kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarheter och om de lokala krisaktörernas förberedelser för en extraordinär händelse (KBM 2008a).

Det kommunala självstyret

Avslutningsvis är det relevant att diskutera det kommunala självstyret eftersom detta ger Sveriges kommuner stora möjligheter och befogenheter att själva utforma sin verksamhet. Det kommunala självstyret regleras i regeringsformen, som utgör en av Sveriges fyra grundlagar. 1 kap. 1 § beskriver att all offentlig makt utgår från folket. Detta ska förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom ett kommunalt självstyre (SFS 1974:152).

Ett exempel på hur det kommunala självstyret påverkar arbete inom Sveriges krishanteringssystem återfinns bland annat i Lagen om skydd mot olyckor. Trots att LSO reglerar kommuners verksamheter har varje kommun fortfarande möjlighet att anpassa sin verksamhet till kommunens förutsättningar (SFS 2003:775).

Krisberedskapsmyndigheten beskriver att LSO anger ett övergripande nationellt mål om att ”i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor”. De nationella målen kompletteras med verksamhetsmål och handlingsprogram. Systemet medför därför att kommunerna i enlighet med principen om kommunalt självstyre får en ökad möjlighet till lokal anpassning genom formulering av mål, prestationer för att nå dessa mål samt anpassning av organisationen (KBM 2005).

En statlig utredning som låg till grund för upprättandet av den ursprungliga lagstiftning som reglerade kommuners roll inför extraordinära händelser, *Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting*, diskuterar hur lagförslaget påverkar det kommunala självstyret. Bland annat beskrivs att det åläggande som kravet på krisplanering innebär är en inskränkning i det kommunala självstyret. Dessutom framgår det att kommunerna ges ökade befogenheter att samverka över kommungränser eftersom utredningen bedömer att dessa utvidgningar av det kommunala självstyret är nödvändiga för att möjliggöra en effektiv krishantering (SOU 2001:105).

Ovanstående referenser visar att det ibland finns ett motsatsförhållande mellan ny reglerande lagstiftning och det grundlagsskyddade kommunala självstyret. Detta visar sig bland annat i de vägledningar för kommunala risk- och sårbarhetsanalyser som Krisberedskapsmyndigheten publicerar, eftersom dessa är just vägledningar och därför inte är juridiskt bindande. I praktiken innebär detta bland annat att länsstyrelsen har begränsade möjligheter att styra kommunernas arbete trots att länsstyrelsen har ett geografiskt områdesansvar som inkluderar länets kommuner.

4.1.2 Förutsättningar för regional krisberedskap

Sveriges länsstyrelser utgör den regionala nivån i landets krishanteringssystem. Precis som kommunerna har länsstyrelserna ett geografiskt områdesansvar. Ett flertal lagar reglerar Sveriges länsstyrelserns arbete, för en utförlig redovisning av dessa lagar hänvisas till Hamrin och Strömgren (2008). Följande avsnitt redovisar viktiga lagar som särskilt reglerar relationen mellan regional och lokal nivå i Sveriges krishanteringssystem.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Av Sveriges statliga myndigheter är länsstyrelsen den myndighet som har det mest omfattande ansvaret när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser eftersom länsstyrelsen har ett geografiskt områdesansvar (KBM 2006b). Länsstyrelsens geografiska områdesansvar definieras i *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*. Förordningens sjunde paragraf anger att länsstyrelsen ska verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs och att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Relationen mellan länsstyrelser och kommuner beskrivs utförligt i *Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion*. Nedan redovisas valda stycken ur § 54, som bland annat beskriver relationen mellan länsstyrelser och kommuner.

54 § Länsstyrelsen ska avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen ska särskilt:

/.../

2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,

/.../

4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder

5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

6. årligen till Krisberedskapsmyndigheten rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,

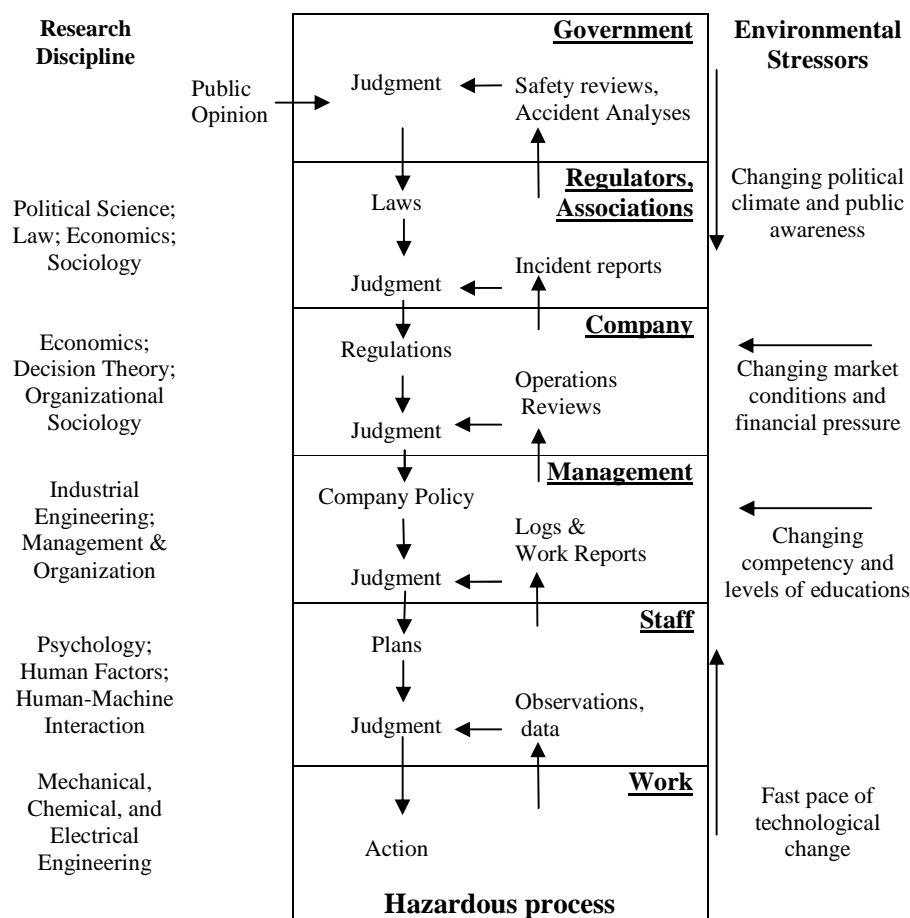
/.../

Baserat på ovanstående paragraf kan det konstateras att länsstyrelsen ska stödja kommuner, kontrollera kommuner enligt LXO, samt årligen till Krisberedskapsmyndigheten rapportera vilka förberedelser kommuner gjort, samt redovisa en bedömning av effekten av förberedelserna. Dessutom ska länsstyrelserna upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa regionala risk- och sårbarhetsanalyser bör till stor del baseras på de risk- och sårbarhetsanalyser som kommunerna utfört (Försvarsdepartementet 2006a). Om länsstyrelsen skall kunna bedöma effekten av kommunernas åtgärder är det viktigt att kommunernas rapportering till länsstyrelserna håller en hög kvalitet. Oavsett kvaliteten på underlaget går det dock att konstatera att lagen ställer höga krav på rapportering mellan olika nivåer i samhället.

4.2 Rapportering mellan olika nivåer i samhället

Den studerade lagstiftningen visar att det finns en struktur i Sveriges krishanteringssystem som förutsätter rapportering mellan olika nivåer i samhället. Denna struktur har stora likheter med en modell som beskriver relationen mellan olika nivåer i samhället och vilka faktorer som påverkar riskhanteringsarbete på respektive nivå (Rasmussen 1997). Enligt modellen spänner riskhantering över alla nivåer i samhället, från lagstiftare i toppen av samhället till de individer som skall utföra potentiellt farliga aktiviteter. Dessa olika nivåer påverkas av olika typer av stressorer och studeras av olika vetenskapliga discipliner. Enligt Rasmussen bör ett helhetsperspektiv användas för att studera dessa system. Därför bör riskhantering ses som ett kontrollproblem över alla nivåer i samhället.

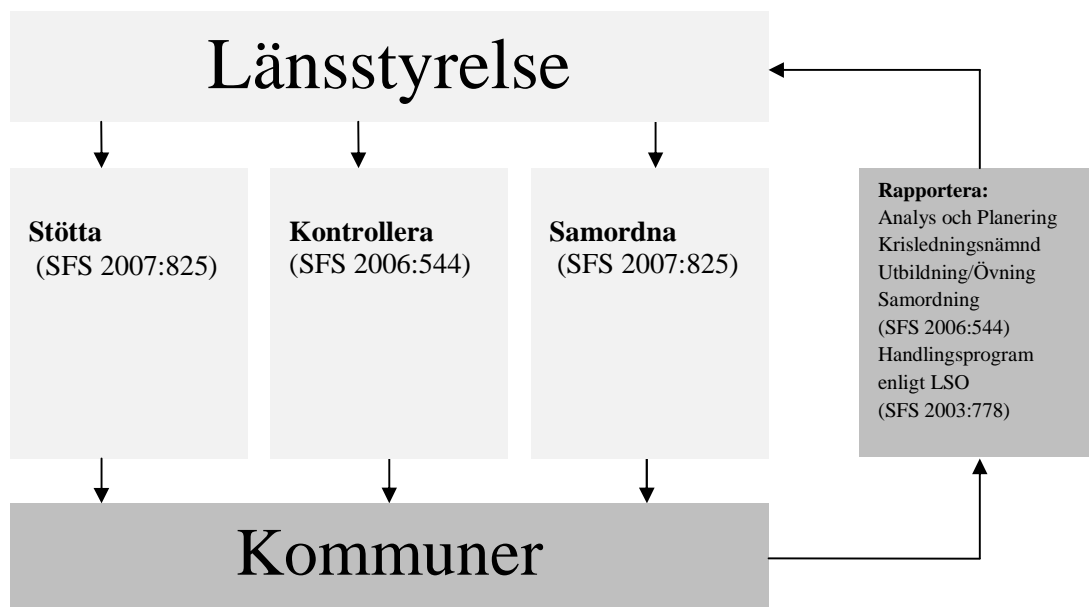
Figur 4-1 redovisar Rasmussens nivåmodell över kontrollstrukturen i samhället (Rasmussen 1997).



Figur 4-1 Rasmussens nivåmodell över samhällets kontrollstruktur (Rasmussen 1997)

Figur 4-1 redovisar olika nivåer i samhället, vetenskapliga discipliner som studerar respektive nivå, stressorer och den kontrollstruktur som reglerar flödet av information mellan olika nivåer i samhället. Figuren visar hur lagstiftare påverkar nedanstående nivåer genom lagstiftning och regleringar, men också hur aktörer på lägre nivåer bör förmedla information uppåt i samhället genom observationer, loggar och rapporteringsrutiner. Enligt Rasmussen (1997) bör olika systemavgränsningar, definitioner och kontrollsystem utvecklas för olika riskkällor. Baserat på detta kan modellen anpassas för att modellera systemet "Sveriges krishanteringssystem" där huvudnivåerna är central, regional och lokal nivå. Mellan dessa nivåer krävs en kontrollstruktur som reglerar informationen som skall förmedlas mellan olika nivåer. Modellen visar att den information som inte rapporteras riskerar att fastna på en nivå vilket kan påverka andra delar av systemet. Ovanstående resonemang kan tydliggöras genom att illustrera de laga förutsättningar som reglerar relationen mellan regional och lokal nivå i Sveriges krishanteringssystem.

I Figur 4-2 redovisas ett förslag på hur relationen mellan kommun och länsstyrelse kan beskrivas. Figuren är inspirerad av Rasmusens modell. Det är dock viktigt att understryka att Rasmussen argumenterar för att riskhantering bör ses som ett kontrollproblem över alla nivåer i samhället. Figur 4-2 redovisar relationen mellan kommun och länsstyrelse trots att finns andra krav på rapportering när den centrala nivån inkluderas i modellen. Bland annat genomför Krisberedskapsmyndigheten på den centrala nivån varje år den så kallade kommunenkäten för att inventera kommunal krisberedskap sett ur ett centralt perspektiv (KBM 2008a).



Figur 4-2 Schematisk beskrivning av relationen mellan länsstyrelse och kommuner inspirerad av Rasmussen (1997)

4.2.1 Rapportering genom dokumentering

Rasmusens nivåmodell och redovisningen av de lagstadgade krav som ställs på kommuner och länsstyrelser vittnar om att rapportering mellan olika nivåer i samhället utgör en central och viktig del av Sveriges krishanteringssystem. Generellt sett preciseras inte formen för denna rapportering. Studerad litteratur indikerar att det finns en relativ samstämmighet om att krishanteringsarbete och dess rapportering bör baseras på en väl utförd dokumentation.

Inledningsvis är det relevant att särskilt belysa vikten av dokumentation inom krishanteringsarbete. National Fire Protection Agency (NFPA) är en amerikansk ideell organisation som har publicerat en internationellt erkänd standard för krishanteringsprogram. Vägledningen är godkänd som amerikansk standard och rekommenderas av den kommission som tillsattes för att utreda terroristattentaten mot World Trade Center (Schmidt 2007). Implicit kan det utläsas att dokumentering är viktigt eftersom standarden kräver att planer, processer, åtgärder, och rutiner skall dokumenteras (NFPA 2007).

Emergency Management Accreditation Program (EMAP) är en annan ideell organisation som beskriver att dokumentation är viktigt inom krishanteringsarbete. EMAP erbjuder lokala och regionala amerikanska myndigheter att akkreditera myndighetens krishanteringsprogram genom att utföra en extern granskning och revision av krishanteringsprogrammet.

Enligt EMAPs vägledning går det inte att bli ackrediterad utan en utförlig dokumentation, eftersom dokumentationen krävs för att det skall vara möjligt att granska respektive krishanteringsprogram (EMAP 2007). Eftersom en av länsstyrelsens roller är att just granska kommuners arbete vittnar denna referens om att kommuners rapportering inom krishanteringssystemet med fördel kan baseras på dokumentation.

Trots att det finns skillnader mellan ledningssystem och krishanteringsprogram finns det också likheter. Såväl ledningssystem som krishanteringsprogram kan sägas vara en organisatorisk struktur som implementeras för att uppnå övergripande mål. Ett välkänt ledningssystem inom kvalitet, ISO 9001, kräver att det finns rutiner för dokumentering och hantering av dokument för att organisationen ska bli certifierad (Mahoney 2007).

Eftersom kommuner är så kallade förvaltningsmyndigheter finns det också en rättssäkerhetsaspekt som kan tolkas som att dokumentation är viktig. Kommuners skyldigheter ur en rättssäkerhetsaspekt diskuteras bland annat i förvaltningslagen. Ett viktigt syfte med förvaltningslagen är att säkerställa myndigheters service till allmänheten eftersom lagen bland annat bygger på antagandet att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service (Justitiedepartementet 2006). I förvaltningslagen står det att varje myndighet skall lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. (SFS 1986:2223). Ur ett krisberedskapsperspektiv innebär detta att kommuner bör ha kunskap om sin krisberedskap och rutiner för hur denna kunskap bör förmedlas till allmänheten. Genom rutiner för dokumentering förankras kunskapen i organisationen och dessutom underlättas servicen till enskilda. Krisberedskapsmyndigheten beskriver också att ett av syftena med risk- och sårbarhetsanalyser är att öka allmänhetens kunskap om kommunens sårbarhet (KBM 2008c).

Förutom att konstatera att dokumentering är viktigt är det också motiverat att diskutera vilka fördelar som kan uppnås genom att spendera tid och resurser på dokumentering av beslut, processer och aktiviteter. Nilsson (2002) beskriver viktiga fördelar som kan uppnås genom att dokumentera en organisations arbete:

- Visa att krav uppfyllts
- Bevara kunskap
- Ha underlag för förbättringar
- Visa på uppnådda resultat
- Ha underlag för bearbetning
- Kunna bedöma trender över tiden

För det första kan det konstateras att dokumentation kan användas för att visa att krav har uppfyllts och visa på uppnådda resultat, vilket indikerar att det är lämpligt för länsstyrelsen att basera sin granskande roll av kommuner på väl utförd dokumentering. För att regeringen skall kunna utforma samhällets säkerhetsstrategi är det också en fördel att dokumentation kan vara underlag för förbättringar och för att kunna bedöma trender över tiden. Dessutom är det också viktigt att bevara kunskapen inom en kommun.

En viss kritik har också riktats mot förespråkare av utförlig dokumentation. Eriksson (2008) diskuterar en del av den kritik som riktats mot dokumenterade planer som ska användas vid den operativa och avhjälpande fasen av en kris. Bland annat finns det kritiker som menar att dessa planer är inaktuella när de publiceras och att planerna ofta är okända hos dess framtida användare (Carley och Harrald 1997; Robert och Lajtha 2002). Dessutom kan dessa dokumenterade planer leda till en illusion av att organisationen är förberedd, något som ibland kallas "paper plan" syndromet (Auf der Heide 1989).

Det finns även forskare som menar att dessa planer ofta är fantasidokument som lovar betydligt mer än vad organisationen kan uppfylla (Clarke 1999).

Det kan också konstateras att personer som är kritiska mot utförlig dokumentering ofta brukar argumentera för att det är viktigare att genomföra en aktivitet än att spendera resurser på en dokumenterande och byråkratisk process. I många fall har det dock visat sig att skillnaden mellan ”onödigt pappersarbete” och ”viktig dokumentering” ofta främst beror på attityden hos den tillfrågade (Domalik 2008).

Trots att det alltså har riktats kritik mot utförlig dokumentering är det ett faktum att Sveriges krishanteringssystem förutsätter att det finns en fungerande rapportering inom och mellan olika nivåer i samhället. Om detta skall fungera i praktiken är det därför rimligt att spendera resurser på att dokumentera processen och arbetet inom respektive nivå i krishanteringssystemet. Därför baseras inventeringen i denna rapport på information som är tillgänglig i dokumentation som kommuner har producerat.

4.3 Problematisering kring begreppet krisberedskap

Den inledande litteraturstudien har identifierat laga krav på krishanteringssystemets aktörer och dessutom visat på fördelar som kan uppnås genom att dokumentera arbete inom krishanteringssystemet. En inledande översiktlig inventering av Sveriges krishanteringssystem identifierade dock en problematik kring begreppet krisberedskap. Trots att krisberedskap är ett centralt begrepp i Sveriges krishanteringssystem saknas i dagsläget en enhetlig och vedertagen definition av vad som avses med krisberedskap. Därför är det relevant att reflektera kring vad som egentligen avses med begreppet krisberedskap och dessutom applicera detta på Sveriges kommuner.

4.3.1 Definition

En studie visade att myndigheter i Australien använder tretton olika begrepp för att beteckna större olyckor med potentiella dödsfall. Studien visade att denna begreppsförvirring leder till en icke-optimal hanteringsförmåga av större olyckor (Nocera 2001). Det finns alltså motiv för att definiera krishanteringssystemets begrepp, inte bara ur ett teoretiskt men även ur ett praktiskt perspektiv.

Ordboken

Inledningsvis går det att beskriva krisberedskap med hjälp av ett uppslagsverk. Med kris avses en ”mycket svår situation” (NE 2008a), beredskap avser ”tillståndet att vara beredd” (NE 2008b). En ordagrann tolkning av begreppet krisberedskap kan därför sägas vara ”tillståndet att vara beredd på en mycket svår situation.” Detta är dock en generell tolkning som är svår att tillämpa vid en analys av Sveriges krishanteringssystem. Därför är det relevant att även studera hur krisberedskap preciseras i lagar och vägledningar.

Central nivå

Enligt regeringens tre målbilder för samhällets säkerhet syftar krisberedskap ytterst till att skydda befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter (Försvarsdepartementet 2006b). Definitionen anger målen med Sveriges krisberedskap men diskuterar inte vägen för att nå målen.

Regional nivå

Krisberedskap på regional nivå regleras främst i *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*. Enligt denna förordning är krisberedskap:

”..förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer..”
(SFS 2006:942)

På regional nivå anges alltså medlen för att uppnå regeringens tre övergripande mål. Paragrafen understryker tre principer, för det första handlar krisberedskap om aktiviteter före, under och efter en kris. Vidare beror krisberedskap bland annat på organisation och strukturer. Dessutom är krisberedskap ytterst en förmåga att på olika sätt förmildra effekten av olika typer av kriser.

Lokal nivå

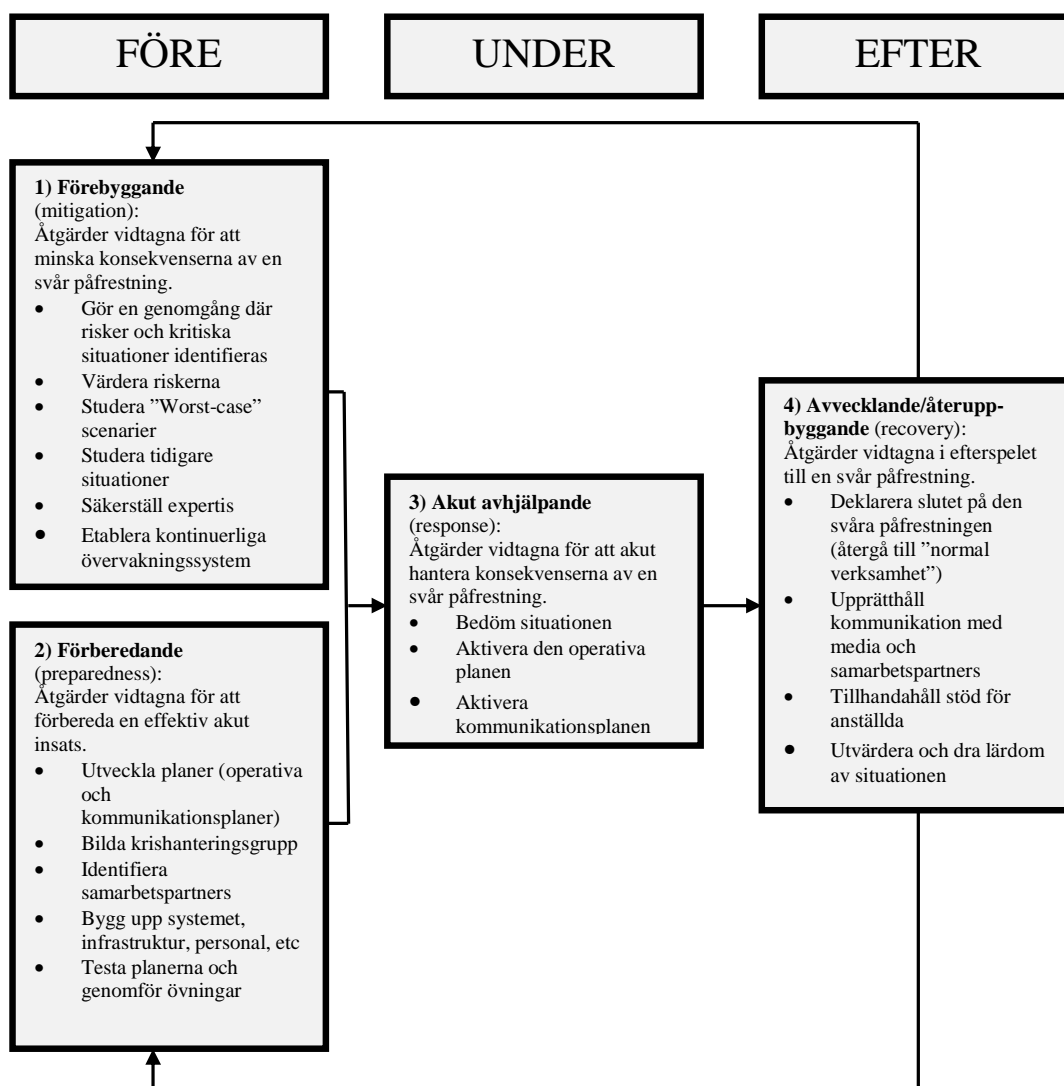
Kommunernas roll i Sveriges krishanteringssystem regleras främst i L XO. En närmare studie av lagtexten visar att begreppet krisberedskap bara nämns i 2 kap. 9 §, som reglerar kravet på rapportering från kommunerna. Paragrafen beskriver att kommuner skall rapportera hur de åtgärder som skall vidtas enligt detta kapitel har påverkat krisberedskapsläget i kommunen. En implicit tolkning av lagtexten innebär därför att krisberedskap på kommunal nivå definieras i kapitel 2 i L XO. Det är dock inte orimligt att anta att hela lagen beskriver krisberedskap på kommunal nivå. Därför är det relevant att också kommentera syftet med lagen. Lagens syfte är att kommuner skall ”minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred” (SFS 2006:544). Det finns således en likhet mellan regional och lokal nivå eftersom respektive lagstiftning särskilt betonar vikten av att ha en *förmåga* att hantera krissituationer.

Internationellt

Krishantering är inte unikt för Sverige, det finns en rad myndigheter och organisationer i andra länder som arbetar med krishantering och publicerar vägledningar och råd. Trots att dessa vägledningar inte alltid explicit definierar begreppet krisberedskap understryker samtliga vägledningar vikten av proaktiva förberedelser inklusive organisation och dokumentation. USA:s myndighet för krishantering beskriver förebyggande planering som en process i fyra steg; organisera resurser, analysera risker, utveckla en förebyggande plan samt implementera planen och övervaka processen (FEMA 2008). Storbritanniens myndighet för krishantering beskriver att lokala aktörer är lagstadgade att utveckla krishanteringsplaner. Planerna skall beskriva hur aktören förebygger kriser, hur aktören minskar, kontrollerar eller förebygger effekten av kriser, samt vilka åtgärder som görs i händelse av en kris. Dessutom kan man läsa att det skall finnas procedurer för att säkerställa att planerna granskas och ständigt hålls aktuella (UK Resilience 2008). Utöver dessa referenser viger en Kanadensisk vägledning för kommunala krishanteringsplaner ett helt kapitel åt hur krishanteringsplanen skall underhållas (CCEP 2008). Dessutom betonar en Australiensisk vägledning för krisplanering också vikten av att dokumentera planer och att övervaka och revidera planer. (EMA 2004). Förutom att ovanstående referenser ytterligare understryker vikten av dokumentation kan det också konstateras att krishantering till stor del utgörs av proaktiv planering och upprättandet av krishanteringsplaner före en kris inträffar. NFPAs standard för krishanteringsprogram inkluderar en explicit definition av begreppet beredskap som till stora delar sammanfattar huvuddragen i ovanstående internationella referenser .

Beredskap: Aktiviteter, uppgifter, program och system som utarbetats och implementerats före en kris som används för att underlätta förhindrandet av, förmildrandet av, responsen på och återhämtandet efter kriser. (NFPA 2007)

Inledningsvis kan det konstateras att ovanstående definition på (kris)beredskap innebär att beredskap är en struktur som implementerats före en kris för att säkerställa en proaktiv förmåga att förhindra kriser och en operativ förmåga att hantera en kris. Dessutom framgår det att beredskap är det arbete som sker *före* en kris inträffar för att åstadkomma en *hanteringsförmåga* före, under och efter en kris. NFPAs standard skiljer sig därför från svensk lagstiftning, som definierar krisberedskap på regional nivå som en process före, under och efter att en kris inträffar. Denna skillnad kan delvis förklaras av att de aktiviteter som sker före, under och efter en kris är svåra att kategorisera. Detta intryck förstärks vid en analys av ett vanligt förekommande sätt att kategorisera krishanteringsprocessen utvecklad av Canadian Centre for Management Development (CCMD 2003). Figur 4-3 redovisar en svensk översättning av denna kategorisering (Abrahamsson och Magnusson 2004).



Figur 4-3 CCMDs modell över krishanteringsprocessen i svensk översättning. (Abrahamsson och Magnusson 2004)

Förebyggande åtgärder beskrivs som åtgärder vidtagna för att minska konsekvenserna av en svår påfrestning eller minska sannolikheten för konsekvensen eller påfrestningen. Detta kan liknas vid sårbarhetsreducerande åtgärder som diskuteras i propositionen som föreligger LXO (Försvarsdepartementet 2006a). Förberedande åtgärder avser åtgärder vidtagna för att förbereda en effektiv akut insats. Detta kan liknas vid LXO:s beskrivning av en god krishanteringsförmåga i kommunerna. Denna jämförelse indikerar att svensk kommunal krisberedskap som den är uttryckt i LXO främst avser åtgärder och aktiviteter som sker före en kris inträffar. I den fortsatta diskussionen kring begreppet krisberedskap kommer därför fokus att ligga på aktiviteter som sker före en kris inträffar och som syftar till att förebygga risker, att förbereda förmågan att motstå en kris och att minska sårbarheten i samhället.

4.3.2 Krisberedskap i Sveriges kommuner

Ovanstående litteraturstudie vittnar om att det finns ett antal internationella organisationer som arbetar med krisberedskap och som beskriver olika typer av övergripande krishanteringsprogram som reglerar kraven som ställs på aktören som skall uppnå en krisberedskap. Trots att krishanteringsprogrammen till viss del skiljer sig åt mellan olika referenser kan det generellt sett konstateras att en lägsta nivå på krisberedskap kan sägas vara ett tillstånd när det underliggande och reglerande krishanteringsprogrammet är implementerat och dokumenterat. Trots att olika organisationer beskriver det underliggande krishanteringsprogrammet på olika sätt kan därför en lägsta nivå på krisberedskap uttryckas enligt:

Utifrån en, för organisationen, gemensam definition på vad som bör ingå i ett reglerande krishanteringsprogram är en lägsta nivå på krisberedskap tillståndet när krishanteringsprogrammet är implementerat och dokumenterat på ett sätt som möjliggör en objektiv granskning.

Denna definition avspeglar insikten om att det inte finns en specifik och konkret definition av ett vagt begrepp som krisberedskap. Vid värdering av krisberedskap måste därför måluppfyllelsen alltid relateras till de förutsättningar som råder för varje organisation. En organisation som helt uppfyller kraven som ställs enligt organisationens reglerande krishanteringsprogram, som förvisso kan vara lätt att uppfylla, kan sägas ha en lägsta nivå på krisberedskap enligt de förutsättningar som råder. Därmed inte sagt att krishanteringsprogrammet som reglerar organisationens arbete är relevant eller motiverat, men definitionen möjliggör en analys av den grundläggande måluppfyllelsen. En styrka med denna definition är att den kan appliceras på olika organisationer. Enligt detta synsätt kan det sägas att en lägsta nivå på krisberedskap enligt de förutsättningar som råder för Sveriges kommuner är att implementera det underliggande krishanteringsprogram som är gemensamt för kommunerna och som kan utläsas ur lagen.

Enligt LXO beror krisberedskapen i en kommun på de åtgärder som listas i kapitel 2. I Tabell 4-1 återfinns de laga krav som ställs på kommuner med avseende på krisberedskap enligt detta kapitel. Tabellen kategoriserar även explicit lagstadgade krav enligt Abrahamsson och Magnussons (2004) svenska översättning av CCMDs kategorisering av krishanteringsprocessen.

Tabell 4-1 Explicit lagstadgad krisberedskap enligt LXO samt kategorisering enligt CCMD

Frågeställning	Lagrum	Kategorisering enligt CCMD
Hur ser det ut idag?	Enligt LXO 2 kap. 1 § ställs krav på att Risk- och sårbarhetsanalys skall utföras	Förebyggande (Inventera och värdera risker)
Hur ska en kris hanteras?	Enligt LXO 2 kap. 1 § ställs krav på att hanteringsplan skall utarbetas.	Förberedande (Utveckla planer)
Varför skall det göras?	Enligt LXO 2 kap. 1 § ställs krav på att hanteringsplanen baseras på nämnda Risk- och sårbarhetsanalys	Förebyggande/Förberedande (Illustrerar koppling mellan förebyggande och förberedande åtgärder)
Hur ser ledningsorganisationen ut?	Enligt LXO 2 kap. 2 § skall en krisledningsnämnd utses	Förberedande (Bilda krisledningsgrupp)
Hur sker samverkan med övriga aktörer?	Enligt LXO 2 kap. 7 § skall kommuner verka för samordning enligt geografiskt områdesansvar	Förberedande (Identifiera samarbetspartners)
Vilken utbildning och övning har genomförts?	Enligt LXO 2 kap. 8 § skall kommuner ansvara för personalen får relevant utbildning och övning	Förberedande (Bygg upp systemet, inklusive personal, och testa planer och genomför övningar)
Hur sker rapportering?	Enligt LXO 2 kap. 9 § ställs krav på att kommuner skall rapportera vilka åtgärder som vidtagits enligt 2 kap. till länsstyrelsen samt hur dessa åtgärder påverkat krisberedskapsläget i kommunen	Förberedande (Bygg upp systemet, inklusive infrastruktur)

Eftersom det finns olika kopplingar mellan förebyggande och förberedande åtgärder är det svårt att helt kategorisera åtgärderna i svensk lagstiftning enligt CCMDs definition på krishanteringsprocessen. I Tabell 4-1 har åtgärder som faller inom förebyggande och förberedande åtgärder klassats i den kategori som bäst representerar syftet med åtgärden. Tabellen indikerar att explicit lagstadgad krisberedskap enligt LXO främst kan beskrivas som förberedande och förebyggande åtgärder, vilket styrker påståendet att krisberedskap främst beror på aktiviteter som implementeras före en kris inträffar, även om krisberedskap i svensk lagstiftning ibland beskrivs som aktiviteter som sker före, under och efter en kris inträffar.

Det är viktigt att understryka att Tabell 4-1 främst redovisar explicit lagstadgade krav på kommunal krisberedskap. Tabellen visar att kommuner bland annat skall analysera och planera sin verksamhet, upprätta en krisledningsnämnd, verka för samordning och samverkan samt ansvara för utbildning och övning. Eftersom LXO är vagt formulerad är det dock möjligt att genomföra dessa åtgärder utan att relatera åtgärderna till det egentliga syftet med lagen, att minska sårbarheten i sin verksamhet och att ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Trots att det är viktigt att efterleva lagen är det kanske ännu viktigare att efterleva syftet med lagen. Därför är det motiverat att utöka definitionen på kommunal krisberedskap som ett tillstånd när kommunen har kunskap om sårbara verksamheter i kommunen och kunskap om kommunens hanteringsförmåga. När en kommun har kunskap om dessa aspekter bör kommunen även verka för att minska sårbarheten och öka hanteringsförmågan. Ovanstående resonemang kan sammanfattas i följande punkter som beskriver svensk kommunal krisberedskap.

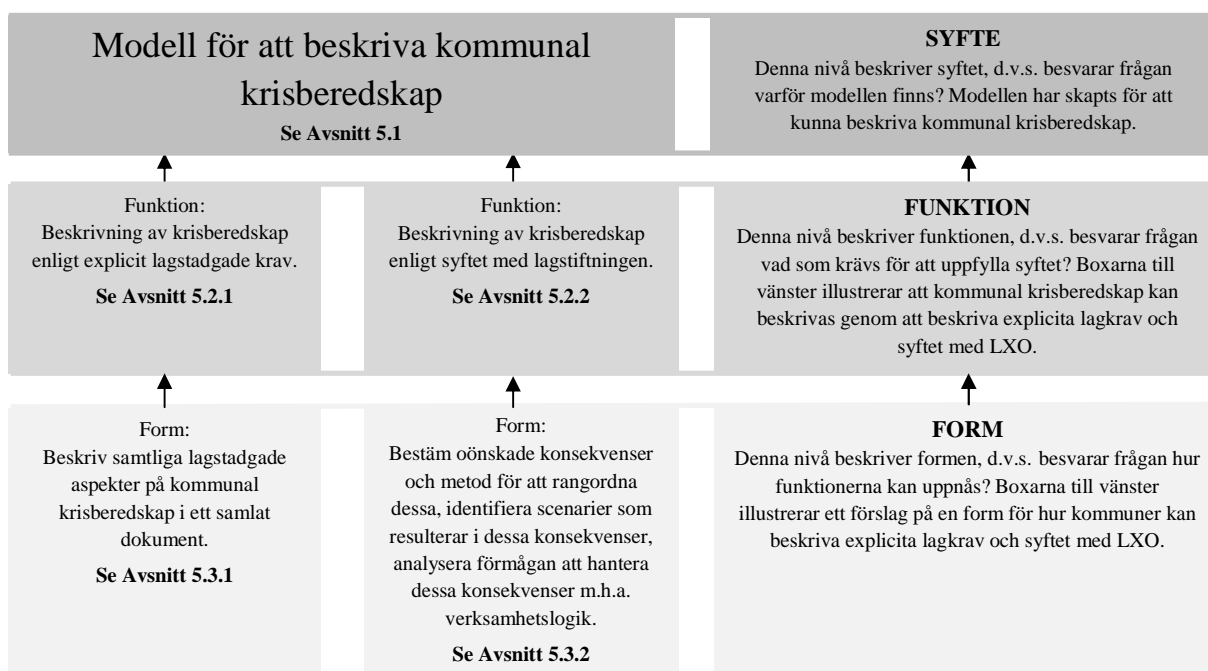
- Enligt ordboken kan krisberedskap sägas vara ”tillståndet att vara beredd på en mycket svår situation”. Detta påstående förstärks vid en jämförelse mellan internationella definitioner på krisberedskap. Krisberedskap beror därför främst på det arbete som sker före en kris.
- En miniminivå på svensk kommunal krisberedskap kan uppnås genom att implementera ett underliggande krishanteringsprogram, det vill säga genom att uppfylla explicita lagstadgade krav.
- Minimnivån bör kompletteras med aktiviteter som gör att syftet med lagstiftningen uppnås, dessa aktiviteter bör därför leda till att sårbarheten i verksamheten minskas och att förmågan att hantera krissituationer i fredstid är god.
- Baserat på det svenska krishanteringssystemets upprepade krav på rapportering mellan olika nivåer i samhället och rapportens centrala antagande kring vikten av dokumentation bör kommuners arbete inom krishanteringssystemet dokumenteras för att bland annat underlätta kunskapsspridning, kontinuitet, granskning och rapportering.

5 Modell för att beskriva kommunal krisberedskap

För att kunna inventera krisberedskapen i respektive kommun är det befogat att utarbeta kriterier för att beskriva krisberedskapen i de studerade kommunerna. För att göra detta utvecklades en modell som kan användas för att beskriva kommunal krisberedskap baserat på den inledande litteraturstudien.

Designlogik

Modellen som utvecklades för att beskriva kommunal krisberedskap inspirerades av ett tankesätt som beskriver en logik för hur system kan skapas, så kallad designlogik. System som konstrueras eller analyseras med hjälp av designlogik är uppbyggda i tre olika nivåer, syfte, funktion och form. Syftet ska svara på frågan om varför systemet finns och vad det är till för. Funktionen talar om vad systemet måste kunna göra för att uppfylla syftet. Formen beskriver hur systemet konkret uppfyller de olika funktionerna. På formnivån kan det finnas många olika möjliga lösningar, syftet och funktionen bör dock vara densamma oavsett form (Brehmer 2008). För att möjliggöra en beskrivning av kommunal krisberedskap utvecklades därför en modell som är baserad på designlogik. Figur 5-1 redovisar modellen som kan användas för att beskriva kommunal krisberedskap. Utförliga diskussioner kring respektive nivå i modellen återfinns i följande avsnitt.



Figur 5-1 Modell baserad på designlogik som kan användas för att beskriva och inventera kommunal krisberedskap.

5.1 Syfte

Som tidigare beskrivits består en modell uppbyggd av designlogik av tre nivåer, syfte funktion och form. Eftersom denna rapport avser att inventera den kommunala krisberedskapen i Skåne län är syftet med den utarbetade modellen att den skall kunna användas för att beskriva kommunal krisberedskap.

5.2 Funktion

För att uppnå syftet måste ett antal funktioner uppnås. Funktionerna beskriver vad modellen måste göra för att uppfylla syftet.

5.2.1 Funktionen explicit lagstadgad krisberedskap

Om syftet med modellen är att beskriva kommunal krisberedskap måste en funktion beskriva kommunens arbete enligt de explicita lagstadgade krav som kan ställas på en kommun. Detta krävs eftersom kommunal krisberedskap bland annat beror på huruvida en kommun uppfyller explicita lagstadgade krav.

5.2.2 Funktionen krishanteringsförmåga och sårbarhet

Som tidigare diskuterats är syftet med LXO att ha en god förmåga att hantera kriser samt att minska sårbarheten i respektive kommun. Vid en beskrivning av kommunal krisberedskap är det därför motiverat att inkludera en funktion som särskilt beskriver kommunens hanteringsförmåga och sårbarhet.

5.3 Form

Denna nivå skall beskriva en konkret form för hur modellens funktioner och i förlängningen modellens syfte ska uppnås. Som diskuterats ovan finns det ofta många olika former för hur en modell eller ett system ska uppnå funktionen och syftet. Nedanstående förslag på form baseras på denna rapports litteraturstudie och annan relevant riskhanteringsteori som applicerats på den kommunala nivån.

5.3.1 Form för att beskriva explicit lagstadgad krisberedskap

Baserat på rapportens centrala antagande och tidigare diskussioner kring fördelar med utförlig dokumentering är det underförstått att kommuner bör rapportera huruvida de uppfyller lagen genom väl utförd dokumentation. Det går dock att ytterligare precisera viktiga aspekter på denna dokumentation. För det första är det viktigt att understryka att risk- och sårbarhetsanalyser inte är det enda dokument som beskriver kommunal krisberedskap. Utöver dessa analyser ska kommuner bland annat rapportera till länsstyrelsen om övningar och utbildningar, samverkansformer, krisledningsnämndens sammansättning samt redovisa planer för hur olika kriser ska hanteras. Eftersom samtliga dessa aktiviteter påverkar krisberedskapen i en kommun och dessutom påverkar varandra är det rimligt att argumentera för att en samlad dokumentation som beskriver kopplingar mellan aktiviteter och förändringar i kommunens verksamhet bör kunna generera en rad fördelar. Genom att sammanställa informationen i ett samlat dokument bör förutsättningarna för kunskapsspridning inom kommunen och möjligheterna till rapportering till såväl länsstyrelser som Krisberedskapsmyndigheten förbättras. I dagens krishanteringssystem utgör risk- och sårbarhetsanalyser ett centralt dokument. Genom att även dokumentera andra aspekter på kommunal krisberedskap i en gemensam rapport skiftas fokus från risk- och sårbarhetsanalyser till kommunens samlade förberedelser inför en kris. Krisberedskapsmyndigheten (2004b) har i tidigare publicerade vägledningar beskrivit att det är viktigt med ett helhetsperspektiv vid upprättandet av hanteringsplaner inför en kris, därför går det att argumentera för att detta helhetsperspektiv även bör gälla vid en utökad beskrivning av kommunens krisberedskap.

5.3.2 Form för att beskriva förmåga och sårbarhet

Som diskuterats tidigare är syftet med kommunal krisberedskap enligt LXO att minska sårbarheten och att ha en god förmåga att hantera kriser. En modell som skall beskriva kommuners krisberedskap bör därför inkludera en form som kan användas för att beskriva dessa aktiviteter eftersom det finns en risk att syftet med lagen inte uppnås trots att en kommun efterlever lagens explicita krav. Inledningsvis är det också motiverat att understryka att sårbarhet och förmåga är relativt komplexa begrepp som inte sällan är svåra att definiera och dessutom är beroende av varandra. Nedanstående framställning syftar därför till att övergripande beskriva och diskutera ett förslag på metod som kan användas för att beskriva sårbarhet och förmåga.

Sårbarhet

Inom riskhanteringslitteraturen finns det idag en relativt accepterad och tillämpad definition på risk som innebär att risk kan uttryckas som en tripplett av möjliga händelser, sannolikheten för händelserna och konsekvensen av händelserna. I dagsläget saknas dock en allmänt vedertagen definition på begreppet sårbarhet. En definition som ibland används för att definiera sårbarhet beskriver att sårbarhet är en relation mellan ett system och en riskkälla. Sårbarhet är således inte en egenskap som existerar utan riskkällor utan måste alltid relateras till en specifik riskkälla. Sårbarhet kan också ses som ett tillstånd som innebär att de negativa konsekvenserna i ett system blir stora om en påfrestning inträffar. En analys av den första typen av sårbarhet (ett systems oförmåga) är en förutsättning för att identifiera den andra typen av sårbarhet (ett tillstånd) och när man vet ett systems oförmåga att motstå specifika risker är det lättare att uttala sig om systemets tillstånd. (Johansson och Jönsson 2007)

Krisberedskapsmyndigheten (KBM 2006a) beskriver att sårbarhet avser hur mycket och hur allvarligt delar av samhället kan påverkas av en händelse och att graden av sårbarhet bland annat bestäms av förmågan att hantera händelsen. Därför är sårbarhet direkt kopplad till konsekvens och hanteringsförmåga. Dessutom framgår det att sårbarhet relaterar till en specifik händelse. För att kunna beskriva hur sårbart samhället är mot olika scenarier bör därför kommunens förmåga att hantera respektive scenario beskrivas. Om kommunen saknar en förmåga att hantera ett scenario kan samhället sägas vara sårbart mot detta scenario. På samma sätt kan sårbarheten i samhället antas minska om förmågan att hantera potentiellt kritiska scenarier ökar.

Olika metoder för risk- och sårbarhetsanalys

Eftersom det är rimligt att anta att kommunens sårbarhet och förmåga främst beskrivs och dokumenteras i risk- och sårbarhetsanalyser är det befogat att diskutera olika metoder för risk- och sårbarhetsanalys. Vanliga metoder för risk- och sårbarhetsanalys kan grovt indelas i scenariobaserade och systembaserade metoder. En viktig skillnad är att scenariobaserade metoder inte explicit utgår från en systemmodell när olika riskscenarier skall analyseras (Johansson och Jönsson 2007). Trots att Krisberedskapsmyndigheten (2006a) beskriver att kommuner bör arbeta efter en seminariebaserad scenariometod menar Johansson och Jönsson (2007) att det kan vara relevant att kombinera system- och scenariobaserade metoder. Detta kan resultera i att analysen kombinerar styrkan med detaljerade genomgångar av scenarier med en systematisk uppdelning av den så kallade riskscenariorymden.

Systemavgränsning

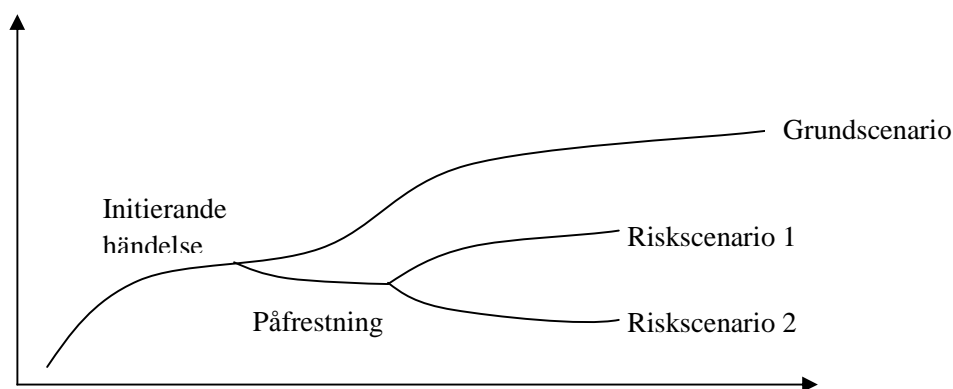
Scenario- och systembaserade metoder för risk- och sårbarhetsanalys skiljer sig åt eftersom de systembaserade metoderna betonar vikten av att tydligt avgränsa och beskriva det studerade systemet. Eftersom

Krisberedskapsmyndigheten (2006a) beskriver att sårbarhet är kopplat till konsekvens är det logiskt att avgränsa en risk- och sårbarhetsanalys genom att definiera vilka konsekvenser som inte är önskvärda.

För att kunna rangordna olika konsekvenser är det också motiverat att utarbeta en måttstock för hur icke önskvärda konsekvenser kan jämföras mot varandra. Om olika negativa konsekvenser skall kunna rangordnas är det rimligt att relatera respektive konsekvens till regeringens tre övergripande mål för samhällets säkerhet och dessutom inkludera vilka egna värden som kommunen anser är särskilt skyddsvärda. Genom att göra detta kan det systematiska angreppssätt som kännetecknar de systembaserade metoderna inkluderas i en scenariobaserad risk- och sårbarhetsanalys. Att värdera risker och negativa konsekvenser är kanske främst politiska beslut och kan till exempel baseras på en avvägning mellan teknisk expertis, samhällsvetare, politiker och samhällets medborgares riskacceptans och riskperception. Detta ämne är dock komplext och flitigt debatterat inom akademiska discipliner som studerar politiskt beslutsfattande med avseende på risk och osäkerhet (Renn 1998). Trots att det är svårt att fastställa kriterier för oacceptabla risker och negativa konsekvenser skall Kommunfullmäktige enligt kommunöverenskommelsen fastställa mål och riktlinjer för kommunens verksamhet. Dessa mål skall bland annat innefatta en lägsta godtagbar nivå för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas, oavsett omfattning och karaktär på en inträffad kris (KBM 2004). Genom att inledningsvis definiera den lägsta godtagbara nivå som måste kunna upprätthållas finns förutsättningar att ta fram scenarier vars negativa konsekvenser överstiger denna nivå och som direkt relaterar till regeringens övergripande mål och de egna värderingar som kommunen bedömer vara särskilt viktiga att upprätthålla.

Motivera valet av scenarier med en systemavgränsad scenariobaserad metodik

Krisberedskapsmyndigheten rekommenderar att risk- och sårbarhetsanalyser bör utföras med hjälp av en scenariobaserad metodik. Enligt KBM (2006a) är ett scenario en beskrivning av en tänkt händelse och det förlopp som är förknippat med händelsen i form av konsekvenser och följdhändelser. Detta kan också uttryckas som att ett scenario är en väg genom ett systems tillståndsrymd, vilket leder till att ett scenario kan beskrivas som en vektor bestående av ett antal olika systemtillstånd som följer på varandra (Johansson och Jönsson 2007). Detta illustreras i Figur 5-2.

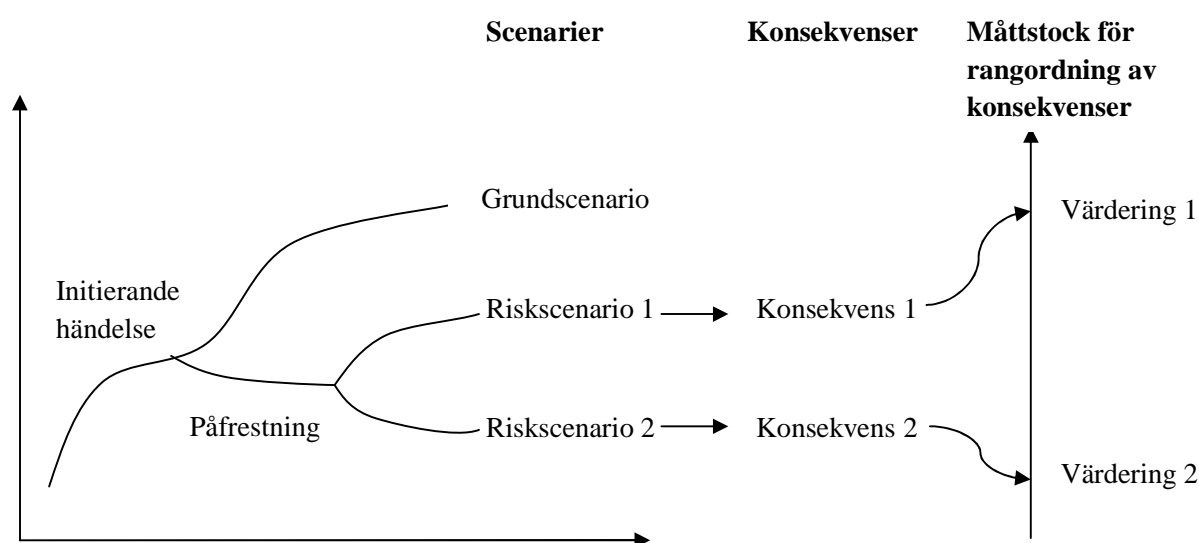


Figur 5-2 Exempel på ett grundscenario och initierande händelse som leder till olika riskscenarier. Inspirerad av Johansson och Jönsson (2007).

Enligt Figur 5-2 är ett scenario en väg genom ett systems tillståndsrymd. Grundscenariot innebär att ingen yttre påfrestning stör scenariots väg genom tillståndsrymden. På grund av en initierande händelse kan

dock grundscenariot rubbas från sin ursprungliga och förväntade väg. Om grundscenariot rubbats kan olika påfrestningar leda till att olika typer av riskscenarier inträffar. Dessa riskscenarier kan då leda till olika typer av oönskade och negativa konsekvenser.

Om en resulterande konsekvens bedöms kunna hota de på förhand definierade värden som anses vara skyddsvärda bör den resulterande konsekvensen rangordnas för att kunna motivera för vilka scenarier en fördjupad analys bör göras. Figur 5-3 visar hur en på förhand definierad måttstock för att rangordna icke önskvärda konsekvenser kan användas för att motivera vilka scenarier som är mest relevanta att studera vidare.



Figur 5-3 Exempel på hur olika negativa konsekvenser kan rangordnas och jämföras med hjälp av en på förhand definierad måttstock som relaterar olika konsekvenser till skyddsvärda verksamheter och aspekter inom kommunen.

För att tydliggöra tillvägagångssättet som redovisas i Figur 5-3 beskrivs ett exempel nedan. Trots att nedanstående exempel är förenklat framhävs vikten av att tidigt avgränsa det studerade systemet genom att skapa en metod för att värdera och rangordna olika typer av negativa konsekvenser. Baserat på Figur 5-3 kan den initierande händelsen vara kraftiga regn. På grund av regnet inträffar en översvämning inom kommunen, detta är en påfrestning som är ett resultat av den initierande händelsen. Påfrestningen kan leda till att en rad olika riskscenarier inträffar. Tabell 5-1 redovisar två exempel på möjliga riskscenarier som kan vara en följd av den initierande händelsen och hur dessa scenarier kan rangordnas.

Tabell 5-1 Värdering av scenarier genom att rangordna negativa konsekvenser.

Scenario	Konsekvens	Värdering
Riskscenario 1: Innebär att de <i>södra</i> delarna av staden blir översvämmad. På grund av detta drabbas kommunens sjukhus av ett elavbrott eftersom en transformatorstation slås ut. Översvämningen slår även ut sjukhusets reservkraft eftersom en reservgenerator skadas av vattnet.	Konsekvens 1: På grund av att sjukhuset saknar ström avlider patienter kopplade till respiratorer. Dessutom kan sjukhuset inte bedriva en normal verksamhet.	Konsekvenserna bedöms resultera i negativa konsekvenser med avseende på befolkningens liv och hälsa och dessutom påverka samhällets funktionalitet.
Riskscenario 2: Innebär att de <i>norra</i> delarna av staden blir översvämmad. På grund av detta drabbas kommunens växel av ett elavbrott.	Konsekvens 2: På grund av att kommunens växel inte är funktionell kan inte allmänhet, media och personal inom kommunen få information om översvämningen. Därför försvåras det operativa arbetet vid hanteringen av översvämningen.	Konsekvensen bedöms resultera i negativa konsekvenser med avseende på samhällets funktionalitet.

Eftersom Riskscenario 1 bedöms kunna påverka befolkningens liv och hälsa samt samhällets funktionalitet och Riskscenario 2 främst bedöms kunna påverka samhällets funktionalitet rangordnas konsekvenserna av Riskscenario 1 som värre. Baserat på detta bedömer kommunen att det främst är motiverat att analysera scenario 1 som inkluderar ett potentiellt strömbortfall på kommunens sjukhus djupare. Exemplet visar nyttan av att kunna rangordna negativa konsekvenser för att motivera valet av studerade scenarier. Med anledning av detta exempel är det också motiverat att diskutera begreppet extraordinär händelse. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (SFS 2006:544). Vid valet av scenarier är det viktigt att välja scenarier som kan klassas som extraordinära eftersom syftet med lagen är att hantera just denna typ av händelser. Det kan argumenteras för att exemplet med en översvämmad kommunväxel inte är en extraordinär händelse, men under förutsättning att stora delar av kommunen är översvämmad är det rimligt att klassa detta som en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner som kräver skyndsamma insatser av kommunen, eftersom det operativa avhjälpande arbetet kan bli lidande utan en fungerande kommunikationscentral. I detta fall är det därför motiverat att klassa denna störning som extraordinär och inkludera händelsen vid en första utgällning av relevanta scenarier.

Om en kommun identifierar många potentiellt kritiska scenarier finns det en problematik kring hur kommunen bäst kan välja ”rätt” scenarier att prioritera. Inom riskhanteringslitteratur diskuteras ofta att dessa prioriteringar bör baseras på sannolikhetsuppskattningar för respektive scenario (Johansson och Jönsson 2007). Krisberedskapsmyndigheten (2006a) beskriver dock att det inte är meningsfullt att basera urvalet på sannolikheter utan snarare på konsekvenser. I praktiken är det dock svårt att helt undvika sannolikheter när olika scenarier skall jämföras. Detta kan illustreras genom att återvända till exemplet ovan. Sannolikheten för att all elförsörjning till sjukhuset samtidigt skall slås ut av en översvämning är rimligen väldigt låg, samtidigt är den negativa konsekvensen mycket stor. Sannolikheten för att kommunens växel skall slås ut av en översvämning är troligtvis högre, men konsekvensen är inte lika stor. I praktiken är det kanske därför mer motiverat att analysera scenariot som innefattar en översvämning i kommunens växel, trots att konsekvensen för denna händelse är lägre. Riksrevisionen (2008) argumenterar för att sannolikheten för en händelse alltid bör beaktas vid val av studerade

scenarier, men de diskuterar även problematiken kring scenarier med låga sannolikheter och stora konsekvenser. Trots att sannolikheten för dessa scenarier är låg kan man inte direkt avfärda dessa scenarier. Om scenariot som beskriver händelsen är för detaljerat kan den totala sannolikheten för ett antal scenarier med liknande konsekvens vara större än vad som förutspåddes. I vissa fall kan dessutom den negativa konsekvensen vara så stor att sannolikheten för att konsekvensen skall inträffa är av mindre betydelse. Det kan alltså konstateras att det är komplext att värdera olika scenarier och att det är svårt att komma ifrån det faktum att det bör tas hänsyn till sannolikheter i denna process. Det är också svårt att hitta andra exempel på urvalsmetoder som inte inkluderar sannolikhetsuppskattningar. Detta kan illustreras genom att applicera ekonomiska urvalskriterier för att motivera valet av scenarier. En vanlig ekonomisk metod för att rangordna alternativ bygger på att de ekonomiska konsekvenserna av en åtgärd skall relateras till den förväntade nyttan som kan erhållas genom att genomföra åtgärden, en så kallad kostnad/nytta analys (Mattsson 2000). Enligt detta synsätt bör de scenarier som har bäst förutsättningar att förebyggas för en så liten kostnad som möjligt analyseras djupare. För att genomföra en kostnad/nytta analys krävs dock att sannolikheten för olika utfall är känd.

Krisberedskapsmyndigheten (2006a) rekommenderar att valet av scenarier som skall analyseras bör baseras på kvalitativa diskussioner inom kommunens riskhanteringsgrupp. Baserat på komplexiteten kring olika metoder som kan användas för att besluta vilka scenarier som skall analyseras vidare verkar detta vara en rimlig ansats eftersom detta förfarande möjliggör att den expertkunskap om kommunens verksamheter som rimligtvis bör finnas i kommunens riskhanteringsgrupp kan tillvaratas. För att öka spårbarheten i dessa kvalitativa diskussioner är det dock viktigt att dokumentera på vilka grunder olika scenarier, konsekvenser och sannolikheter värderas. Trots att dessa parametrar inte behöver uttryckas i numerisk form baserad på empiri är det viktigt att motivera och förtydliga de kvalitativa resonemang som förts inom gruppen för att öka kvaliteten på analysen och för att möjliggöra en extern granskning.

En annan viktig problematik kring valet av scenarier är frågan hur många scenarier som skall analyseras. Det idealiska fallet innebär att samtliga scenarier som kan inträffa har analyserats, detta kallas fullständig täckningsgrad och innebär att samtliga möjliga händelser och konsekvenser kan representeras av de riskscenarier som har identifierats i analysen (Johansson och Jönsson 2007). Eftersom antalet scenarier som kan inträffa i en kommun i praktiken är oändligt är det svårt att basera en bedömning av krishanteringsförmåga och sårbarhet på alla potentiella scenarier som kan inträffa. När kommunens krishanteringsgrupp identifierat och rangordnat ett antal scenarier som bedöms vara särskilt kritiska är det rimligt att fördjupa analysen och vidta åtgärder för ett begränsat antal scenarier. Vid valet av scenarier är det relevant att diskutera hur täckningsgraden påverkas av valet av scenarier. Om olika scenarier kan leda till liknande konsekvenser kan det vara motiverat att försöka välja ett antal scenarier som på bästa sätt representerar scenariorymden. Hur många scenarier som skall studeras beror i praktiken på vilka resurser som finns tillgängliga i kommunen. Harryson och Malmsten (2004) diskuterade en scenariobaserad metodik, de bedömde att fem till tio scenarier är lämpliga att arbeta med i en kommun varje mandatperiod. Det är svårt att argumentera för huruvida detta påstående är rimligt, men sett till den praktiska verkligheten i kommunerna är det svårt att argumentera för att kommuner grundligt bör analysera och vidta åtgärder för att kunna hantera fler än tio scenarier per mandatperiod. Genom att analysera förmågan att hantera ett begränsat antal scenarier kan kommunens kunskap om krishanteringsförmågan och sårbarheten i kommunen ökas. Dessutom kan analyserna även ligga till grund för åtgärder som ökar förmågan att hantera respektive scenario. I förlängningen resulterar dessa åtgärder till att sårbarheten i kommunen kan minskas.

Krishanteringsförmåga

När en kommun har identifierat ett antal scenarier som anses som särskilt viktiga att kunna hantera är nästa steg att bedöma förmågan att hantera respektive scenario. Att bedöma förmågan att hantera ett givet scenario proaktivt är en komplicerad uppgift. I praktiken går det bara att helt säkert uttala sig om förmågan att hantera olika händelser och scenarier när en kris har inträffat och det går att bedöma om krisen hanterats på det sätt som förutspåddes. Det kan dock argumenteras för att det är oansvarigt att invänta en kris för att bedöma kommunens förmåga att hantera en kris. Eftersom det är svårt att uttala sig om förmågan att hantera en kris innan en kris inträffar ställs det stora krav på utförandet av förmågebedömningar.

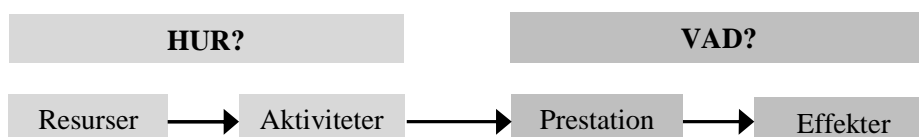
Enligt LXO skall kommuner verka för att uppnå en god förmåga att hantera olika kriser. Två kommuner som påstår att krishanteringsförmågan i kommunen är ”god” kan i praktiken ha studerat olika scenarier, definierat förmåga på olika sätt och tolkat begreppet ”god” olika. I praktiken är det därför svårt att bedöma vad som är en ”god” hanteringsförmåga.

Jönsson m.fl. (2007) har diskuterat denna problematik. De menar att förmåga måste relateras till en specifik uppgift när den analyseras, det går alltså inte att generellt sett påstå att förmågan att hantera kriser i kommunen är god. Vidare argumenteras för att det inte går att påstå att förmågan är god utan att definiera vad som avses med god. I ett specifikt fall kan hanteringsförmågan rimligtvis sägas vara god om en kommun kan förhindra en potentiellt negativ konsekvens vid en påfrestning. Enligt detta synsätt kan ett grovt mått för ”god” hanteringsförmåga vara tillståndet när kommunen kan förhindra den negativa konsekvensen av samtliga studerade specifika och väl avgränsade scenarier. I takt med att kommunen analyserar och vidtar åtgärder för ett ökat antal scenarier kan kommunens hanteringsförmåga ständigt förbättras över tiden trots att det är svårt att definiera vad som avses med god hanteringsförmåga.

Beskrivning av hanteringsförmåga

Eftersom uttalanden om hanteringsförmågan i en kommun bör relateras till specifika och väl avgränsade scenarier bör kommuner inledningsvis sträva efter att beskriva förmågan att hantera specifika kriser som kan inträffa i kommunen. Genom att först *beskriva* förmågan att hantera olika kriser på ett utförligt sätt finns det större möjligheter att *bedöma* vilken förmåga kommunen har baserat på den utförliga beskrivningen. Att beskriva förmågan att hantera olika scenarier kan göras genom att basera analysen på en metod som kallas verksamhetslogik.

Verksamhetslogik används för att tydliggöra tänkta samband mellan resurser, aktiviteter, prestationer och effekter. Målet med metoden är att skapa större möjligheter till långsiktighet i planeringsarbete och att ge beslutsfattare ett bättre underlag för prioriteringar och beslut om den framtida verksamheten (Annemalm och Bergling 2007). Figur 5-4 illustrerar kopplingen mellan resurser, aktiviteter, prestationer och effekter enligt ett synsätt baserat på verksamhetslogik.



Figur 5-4 Illustrering av verksamhetslogik baserad på Annemalm och Bergling (2007).

Figuren visar att verksamhetslogik ytterst syftar till att bedöma och beskriva effekten av olika aktiviteter och prestationer på ett systematiskt sätt. Med prestationer avses produkter eller tjänster som lämnar myndigheten och med effekt avses ”en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat” (ESV 2006). Enligt svensk lagstiftning är länsstyrelsen ålagd att bedöma och rapportera effekten av de åtgärder som kommuner vidtagit till Krisberedskapsmyndigheten (SFS 2007:825). Ekonomistyrningsverket (2006) argumenterar för att verksamhetslogik bör användas när offentliga myndigheter beskriver effekten av vidtagna åtgärder. För att underlätta länsstyrelsers arbete finns det därför anledning för kommuner att beskriva åtgärder med hjälp av verksamhetslogik, detta kan i förlängningen resultera i att beslutsunderlaget vid beslut som rör rikets fortsatta säkerhetsstrategi blir bättre. Dessutom kan verksamhetslogik förbättra kommunens arbete eftersom metoden redovisar en färdig struktur som kan appliceras på kommuners interna arbete för att höja kvaliteten på detta.

Enligt verksamhetslogik bedöms förmågan att hantera olika scenarier genom att systematiskt genomföra ett antal steg. Det första steget är att bedöma vilka resurser som organisationen har för att klara scenariot. När organisationens resurser har identifierats och definierats är nästa steg att beskriva vilka aktiviteter som organisationen kan genomföra, baserat på tillgängliga resurser.

Därefter bedöms prestationen som dessa aktiviteter leder till och i sista steget avgörs vilka effekter prestationen kan förväntas generera (Annemalm och Bergling 2007). Nedan återfinns två exempel på hur förmågan att hantera en kris kan beskrivas och bedömas. Det ena exemplet baseras på ett scenario med ett elavbrott. Förmågan att hantera detta scenario beskrivs enligt verksamhetslogik eftersom detta resulterar i en transparent beskrivning av förmågan, vilket ökar kunskapen om kommunens hanteringsförmåga inom såväl kommun som länsstyrelse. Det andra exemplet inkluderar en översvämning och analyseras inte med hjälp av verksamhetslogik. Redovisade exempel kan tyckas vara något överdrivna och förenklade, det främsta syftet är dock att förtydliga fördelarna med bedömningar baserade på verksamhetslogik.

Exempel på analys av scenario 1: På grund av en storm vintertid har ett antal träd blåst ner över 10 % av ledningsnätet, vilket resulterat i ett omfattande elavbrott som berör 30 % av kommunens invånare.

- Resurser: Krisledningsnämnd, ledningscentral med säkrad reservkraft, 15 reservkraftverk, rutiner för samverkan med privata elbolag och skogsbolag, planer för vilka verksamheter som är särskilt viktiga att upprätthålla funktionaliteten för.
- Aktiviteter: Krisledningsnämnden kan i samverkan med privata elbolag och med hjälp av tillgängliga planer bedöma var reservkraftverken gör mest nytta. Kommunen samverkar med skogsbolagen och på det viset röjs vägar så att elkraftverken kan transporteras till respektive plats.
- Prestation: Genom samverkan och inövade rutiner kan kommunen inom 24 timmar bedöma var resurserna gör mest nytta och i samverkan med elbolagen och skogsbolag fördela reservkraftverken.
- Effekt: Inom 24 timmar säkras elkraft till 15 verksamheter som bedömts vara särskilt viktiga i kommunen.

Kommunens bedömning: Kommunen bedömer att förmågan att hantera scenariot är god. Detta motiveras med att kommunen på förhand har definierat 10 viktiga verksamheter som måste kunna upprätthållas, oavsett omfattning på kris. Med anledning av de förberedelser och resurser som finns

tillgängliga beskrivs att kommunen inom 24 timmar kan säkerställa elleveransen till 15 särskilt viktiga verksamheter. Därför bedömer kommunen att förmågan att hantera detta scenario är god eftersom kommunen inom 24 timmar kan förhindra de negativa och oönskade konsekvenserna.

Denna beskrivning av förmågan är transparent, om ett elavbrott inträffar i kommunen har kommunen resurser att upprätta en krisledningsnämnd som i samverkan med privata elbolag och skogsbolag kan fördela de resurser som finns tillgängliga, för att inom 24 timmar säkra reservkraft till 15 särskilt viktiga verksamheter. Genom att beskriva hanteringsförmågan går det att motivera en bedömning av förmågan och relatera denna till kommunens måttstock för negativa konsekvenser. Exemplet visar också att en utomstående granskare kan värdera bedömningen eftersom kommunen beskriver förmågan innan denna bedöms. Eftersom den förväntade effekten är känd kan dessutom övningar och utbildningar relateras till förmågebedömningen.

Exempel på analys av scenario 2: Översvämning i kommunen

Kommunens bedömning: Kommunen bedömer att krishanteringsförmågan vid en översvämning är god.

Denna förmågebedömning kan förvisso vara korrekt, men det går inte att kritiskt granska bedömningen baserat på tillgänglig information. Det är oklart hur stor översvämning som avses, vilka resurser och rutiner finns som för att avhjälpa situationen och vad som avses med att förmågan är ”god”. Eftersom det saknas en beskrivning av hanteringsförmågan är det svårt att värdera bedömningen.

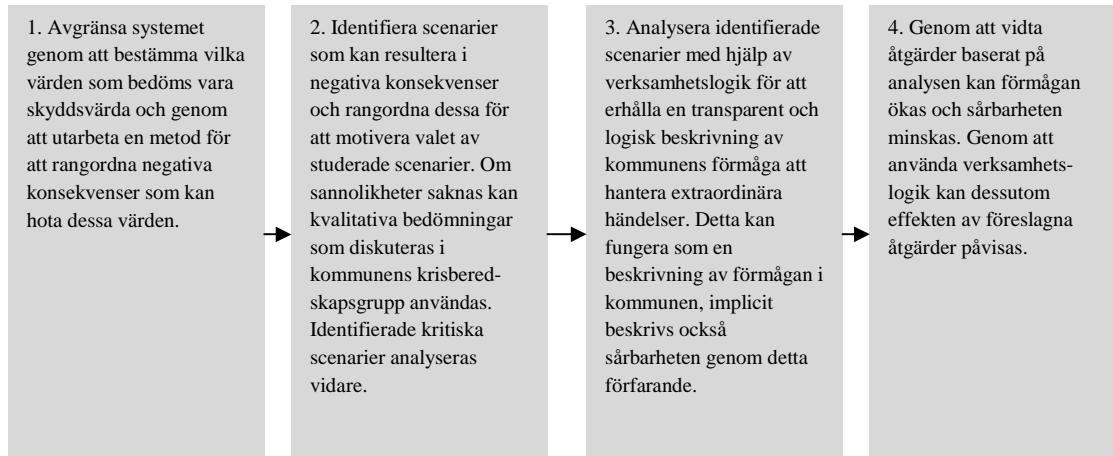
Enligt ovanstående exempel kan det konstateras att förmågebedömningen för scenariot elavbrott är mer utförlig än bedömningen för scenariot översvämning. Dessutom är det lättare att identifiera styrkor och brister i bedömningen av scenariot elavbrott, så att beslutsfattare kritiskt kan bedöma kommunens hanteringsförmåga. Om ett tillräckligt stort antal scenarier studeras och bedöms genom verksamhetslogik finns det möjligheter att ge en välgrundad bild av hanteringsförmågan i en kommun. Dessutom ökar kommunens egen kunskap om hanteringsförmågan i kommunen. Förutom att det är betydligt lättare att granska och utvärdera en förmågebedömning som baseras på verksamhetslogik går det dessutom att verifiera bedömningsförmågan när verksamhetslogik används eftersom alla antaganden visas explicit. Detta är en styrka med metoden, eftersom det är en utmaning att uttala sig om förmågan innan en kris inträffar. När en kommun har bedömt sin krishanteringsförmåga genom verksamhetslogik kan resultatet kontrolleras genom att öva de olika scenarierna. Eftersom kommunen tydligt har definierat vilka resurser som finns tillgängliga och hur resurserna ska användas inom en given tidsram är det möjligt att utvärdera bedömningen. Om kommunen i exemplet med elavbrott i samarbete med privata elbolag kunde identifiera 15 viktiga verksamheter och säkerställa fortsatt elleverans inom 24 timmar är detta en indikation på att förmågebedömningen är rimlig och därför relevant vid en bedömning av hanteringsförmågan i kommunen med avseende på det studerade scenariot. Detta kan jämföras med exemplet översvämning, där det går att öva en översvämning, men där det saknas relevanta mått på huruvida övningen gick bra och vad övningen skall relateras till. På samma sätt kan en utvärdering av en inträffad kris ske enklare om bedömningen av förmågan utförts med hjälp av verksamhetslogik.

5.3.3 Sammanfattning av formen för att beskriva sårbarhet och förmåga

Ovanstående stycken har diskuterat ett förslag på form för hur kommunal krisberedskap kan beskrivas. Det är viktigt att understryka att formen för att uppnå syftet med modellen beskrivs på ett relativt övergripande sätt. Majoriteten av diskuterade ämnen är komplexa och diskussionen kring dessa kan utvecklas med hänsyn till olika aspekter. Det är dock viktigt att betona att de grova dragen i modellen anses som särskilt viktiga vid en beskrivning av kommunal krisberedskap. Till dessa hör:

- Explicita lagstadgade krav bör beskrivas i ett samlat dokument baserat på ett helhetsperspektiv, Detta kan generera förbättringar med avseende på kontinuitet, återkoppling, kunskapsspridning och intern/extern granskning.
- Extraordinära händelser bör identifieras med hjälp av en systembaserad scenariometodik som relateras till regeringens övergripande mål och kommunens egen bedömning av viktiga värden som måste kunna upprätthållas. Detta kan resultera i att "rätt" scenarier kan identifieras och dessutom öka kunskapen om sårbarheter i systemet.
- Förmågan att hantera specifika scenarier bör beskrivas med hjälp av verksamhetslogik, detta kan resultera i transparenta och logiskt välgrundade bedömningar som gynnar såväl kommuner som länsstyrelse. Dessutom kan verksamhetslogik användas för att visa på effekten av planerade åtgärder.

Figur 5-5 förtydligar det tänkta tillvägagångssättet som kan användas för att särskilt beskriva kommuners hanteringsförmåga och sårbarhet på ett logiskt sätt som möjliggör en objektiv granskning av en utomstående aktör enligt vad som beskrivs i avsnitt 5.3.2.



Figur 5-5 Förslag på tillvägagångssätt som kan användas för att beskriva en kommuns hanteringsförmåga och sårbarhet.

6 Bedömningsmallar

I detta avsnitt beskrivs de bedömningsmallar som används för att inventera kommunernas dokumenterade krisförberedelser. Två bedömningsmallar används för att inventera kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser och en bedömningsmall används för att inventera övrig dokumentation som beskriver kommunernas krisberedskap. Vid utformningen av respektive bedömningsmall fokuserades särskilt på att inventera huruvida kommunerna dokumenterat lagens explicita krav och dokumenterat sin hanteringsförmåga och sårbarhet enligt den teori som diskuterades i föregående kapitel.

6.1 Bedömningsmall för inventering av risk- och sårbarhetsanalyser

Analysen av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser baseras på en bedömningsmall som utvecklats för att inventera Sveriges länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser (Hamrin och Strömgren 2008). Denna modell ställer högre krav på en risk- och sårbarhetsanalys än vad som kan utläsas ur Krisberedskapsmyndighetens vägledning för kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Trots att modellen ställer högre krav än tillgängliga vägledningar är det motiverat att basera analysen av kommunerna på denna modell eftersom detta möjliggör en relevant jämförelse mellan kommuners och länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser.

Ursprungligen innehåller bedömningsmallen för Sveriges länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser 51 frågor som är grupperade för att analysera olika aspekter av risk- och sårbarhetsanalyser. Inledande frågor är oftast av Ja/Nej-karaktär, därefter följer frågor som besvaras genom kvalitativa resonemang om vad som explicit eller implicit beskrivs i analyserna och hur det beskrivs. Nedan återfinns de grupperingar som ursprungligen ingick i bedömningsmallen.

Grupperingar

- A. Förutsättningar
- B. Avgränsningar, mål och syfte
- C. Genomförande och metodval
- D. Riskanalys
- E. Riskvärdering
- F. Riskkontroll
- G. Samverkan

Den ursprungliga metoden innehåller 25 frågor av Ja/Nej-karaktär. För att möjliggöra en effektiv inventering enligt den ursprungliga bedömningsmallen och dessutom fördjupa inventeringen kommer därför enbart dessa 25 frågor ur den ursprungliga bedömningsmallen att studeras. Samtliga ursprungliga frågor återfinns i Bilaga B. För en utförlig diskussion kring respektive fråga hänvisas till tidigare examensarbete av Hamrin och Strömgren (2008).

6.1.1 Kompletterande frågor vid inventering av risk- och sårbarhetsanalyser

I avgränsningarna till den ursprungliga bedömningsmallen går det att läsa att ingen bedömning av det bakomliggande arbetet har gjorts och att de åtgärdsförslag som angavs inte bedömdes utifrån om de faktiskt genomförts eller hur relevanta de är.

Dessutom beskrivs att eventuella förmågebedömningar inte behandlas enskilt (Hamrin och Strömberg 2008). Litteraturstudien argumenterade för att förmågebedömningar är centrala för att uppnå en kommunal krisberedskap och för att kunna avgöra hur sårbart samhället är. Påståendet bekräftas av Krisberedskapsmyndigheten (2006a) som beskriver att kommunala risk- och sårbarhetsanalyser främst bör utföras genom att bedöma förmågan att hantera scenarier som identifierats. Detta är en viktig skillnad jämfört med avgränsningarna i den ursprungliga bedömningsmallen. Därför är det motiverat att komplettera den ursprungliga mallen med frågor som specifikt rör förmågebedömningar och sårbarhet. Dessutom kompletteras bedömningsmallen med ytterligare frågor som syftar till att inventera frågor som rör kontinuiteten i arbetet. Kategorierna baseras till stora delar på Krisberedskapsmyndighetens vägledning för kommunala risk- och sårbarhetsanalyser (KBM 2006a) eftersom detta är en central vägledning som diskuterar kommunal krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser. Den ursprungliga mallen kompletterades därför med följande grupperingar som diskuteras i följande stycken.

Grupperingar

H. Hanteringsförmåga och sårbarhet

I. Kontinuitetsbeskrivning

H. Hanteringsförmåga och sårbarhet

H. 1. Går det att identifiera politiska beslut med avseende på tolerabel risk och/eller sårbarhet? (Ja/Nej)

Enligt kommunöverenskommelsen skall varje kommun fatta beslut om vilka verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas oavsett omfattning på kris (KBM 2004). Syftet med denna fråga är att undersöka huruvida det finns formella beslut i kommunen som möjliggör en kvantifiering av tolerabel risk och sårbarhet och som diskuterar vilka verksamheter som måste kunna upprätthållas. Om det finns politiska beslut kring vilka verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas är det lättare att värdera olika risker och sårbarheter eftersom det finns en gemensam måttstock.

H.2. Identifieras extraordinära händelser och dess konsekvenser på ett systematiskt sätt?(Ja/Nej)

Som diskuterats tidigare finns det ett oändligt antal händelser och resulterande konsekvenser som kan inträffa i en kommun. Därför är det viktigt att det finns en systematik för att identifiera dessa händelser och motivera valet av studerade händelser.

H.3 Hur motiveras valet av studerade extraordinära händelser och dess konsekvenser?

Även om en analys av risker och sårbarheter baseras på scenarier eller händelser som identifierats på ett systematiskt sätt kan värdet av analysen ifrågasättas om analysen inte inkluderar motiveringar kring valet av studerade scenarier eftersom det är svårt att värdera denna typ av analyser. Frågan syftar därför till att beskriva hur kommunerna motiverat valet av studerade händelser.

H.4 . Innehåller risk- och sårbarhetsanalysen förmågebeskrivningar?(Ja/Nej)

H.5. Hur beskrivs förmågan att hantera extraordinära händelser?

Genom att beskriva förmågan att hantera kriser förväntas analysen bli mer systematisk och transparent, vilket kan underlätta kommunernas arbete och länsstyrelsens kontrollerande och stöttande roll. Rapporten har argumenterat för att förmågebeskrivningar bör utföras med hjälp av verksamhetslogik, men detta är inte ett krav för att få ett jakande svar på denna fråga.

H. 6. Inkluderar risk- och sårbarhetsanalysen förmågebedömningar?(Ja/Nej)

H. 7. Hur bedöms förmågan att hantera extraordinära händelser?

Om kommuner skall kunna verka för en god förmåga i enlighet med syftet med LXO är det viktigt att bedöma den nuvarande förmågan. Bedömningen av förmågan att hantera kriser bör baseras på beskrivningar av förmågan att hantera kriser eftersom detta ökar transparensen i bedömningarna.

H. 8. Resulterar analyser av förmågan att hantera en kris i konkreta åtgärder?(Ja/Nej)

Enligt förarbetet till LXO är målet med kommunernas arbete bland annat att stärka krisberedskapen (Försvarsdepartementet 2006a). Därför är det viktigt att analyserna resulterar i konkreta åtgärder. Dessa frågor tangerar fråga F.1 och F.3 i den ursprungliga bedömningsmallen som återfinns i Bilaga B. Skillnaden är att fråga H.8 – H.10 betonar vikten av att föreslagna åtgärder baseras på bedömningar och beskrivningar av förmågan att hantera olika scenarier.

H.9. Prioriteras föreslagna åtgärder?(Ja/Nej)?

H.10. Hur prioriteras åtgärderna?

Eftersom kommuners resurser inte är oändliga är det rimligt att prioritera eventuella förslag på åtgärder. Detta kan vara en hjälp för kommunens interna arbete, men det kan också vara lättare att granska en analys som innehåller prioriteringar eftersom det tydligare framgår vad som är särskilt angeläget att åtgärda. En väl utförd analys av hanteringsförmågan i kommunen kan användas för att motivera eventuella prioriteringar.

H. 11. Redovisas kommunens sårbarhet i analysen?(Ja/Nej)

Enligt LXO är ett av syftena med kommuners arbete inom krishanteringssystemet att minska sårbarheten i kommunen. För att kunna minska sårbarheten i kommunen bör det finnas kunskap om kommunens sårbarhet. Denna kunskap kan användas för att motivera välgrundade förslag på sårbarhetsreducerande åtgärder.

H. 12. Hur beskrivs kommunens sårbarhet?

Litteraturstudien visade att det finns olika definitioner på sårbarhet, för det första kan sårbarhet ses som en relation mellan ett system och en specifik riskkälla. Ett annat sätt att se på sårbarhet menar att sårbarhet är ett tillstånd som innebär att de negativa konsekvenserna i ett system blir stora om en specifik påfrestning inträffar. Det kan också argumenteras för att det inte går att uttala sig om sårbarhet som ett tillstånd innan ett antal sårbara relationer mellan olika riskkällor och det studerade systemet har identifierats och analyserats. Syftet med frågan är därför att inventera huruvida kommuner har tillräcklig information för att uttala sig om sårbarhet som ett tillstånd eller om sårbarhet främst uttrycks som sårbara relationer.

H. 13. Relateras sårbarheten till förmågan i kommunen?(Ja/Nej)

Denna rapport har argumenterat för att det finns en relation mellan påståenden om förmåga och sårbarhet eftersom kommunens förmåga att hantera initierande händelser och följdhändelser påverkar huruvida systemet är sårbart för den specifika händelsen och dess följdhändelser. Frågan syftar därför till att undersöka om kommuner diskuterar kopplingen mellan förmåga och sårbarhet.

I. Kontinuitetsbeskrivning

I.1 Redovisar risk- och sårbarhetsanalysen ett formellt inriktningsbeslut?(Ja/Nej)

I. 2 Hur är inriktningsbeslutet formulerat?

Enligt Krisberedskapsmyndigheten (2006a) bör det finnas ett formellt inriktningsbeslut för hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen skall utföras i praktiken. Beslutet bör innehålla syfte, mål och förväntat resultat, organisering, resurser samt tidsplan. Fråga B.1 och B.3 diskuterar förvisso mål, syfte och avgränsningar, men det är också viktigt att beskriva organisationen och dess resurser samt avgränsningar i tiden. Ett formellt inriktningsbeslut bör finnas för att förankra processen i den politiska ledningen och engagera kommunens verksamheter i arbetet. Detta behövs eftersom säkerhetsarbete bör vara förankrat i ledningen om det skall resultera i någon verklig förändring (Akselsson 2007).

I.3 Finns en kartläggning av nuläget?(Ja/Nej)

I.4 Hur ser kartläggningen ut?

Krisberedskapsmyndigheten beskriver att det är relevant att inleda arbetet med en risk- och sårbarhetsanalys med att inventera huruvida det finns färdigställt material och tillgängliga analyser som det fortsatta arbetet kan baseras på (KBM 2006a). Förutom att en första inventering kan generera effektivitetsvinster avspeglar denna rekommendation även vikten av ständiga förbättringar och lärande av tidigare erfarenheter eftersom detta ofta understryks vid arbete med exempelvis ledningssystem (Nilsson 2002). En första inventering av tillgängligt material kan säkerställa att tidigare beslut följs upp och genomförs.

I.5 Framgår det att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen samordnats med arbete enligt LSO?(Ja/Nej)

Baserat på kommunöverenskommelsen bör kommuner samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser med övrigt förebyggande arbete i kommunen, detta gäller främst arbetet med handlingsprogram för räddningstjänst enligt LSO (KBM 2004a).

I.6 Finns rutiner för återkoppling?(Ja/Nej)

I.7 Hur ser rutinerna för återkoppling ut?

Med återkoppling avses att de som deltagit i arbetet med att utforma risk- och sårbarhetsanalysen informeras om resultatet av den fortsatta processen (KBM 2006a). Genom att införa rutiner för återkoppling förtydligas att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen inte är ett självändamål i sig utan en process som syftar till ständiga förbättringar. Förtroendet för processen och engagemanget hos inblandad personal kan ökas genom återkoppling vilket gynnar arbetet med ständiga förbättringar och ständigt lärande. Detta påstående bekräftas även av Akselsson (2007).

I. 8 Framgår det hur eventuella åtgärder skall genomföras?(Ja/Nej)

Syftet med frågan är att inventera om det finns beskrivet hur och inom vilka tidsramar eventuella åtgärdsförslag skall genomföras, eftersom värdet av en risk- och sårbarhetsanalys som har identifierat risker, sårbarheter och åtgärder kan ifrågasättas om föreslagna åtgärder inte genomförs. Denna fråga är av särskild vikt för länsstyrelsen eftersom svensk lag ålägger länsstyrelsen att bedöma effekterna av de åtgärder som kommuner vidtagit (SFS 2007:825).

6.2 Bedömningsmall för inventering av övrig dokumentation

Förutom att inventera kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser syftar denna rapport även till att studera annan tillgänglig dokumentation som beskriver respektive kommuns krisberedskap. Syftet med denna inventering är bland annat att studera om kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser ligger till grund för övrigt krisberedskapsarbete och om det finns relationer mellan risk- och sårbarhetsanalyser och övrig dokumentation. Dessutom avser inventeringen att kontrollera huruvida kommunerna uppfyller de laga krav som kan ställas på kommuner med avseende på krisberedskap och vilken nytta länsstyrelsen har av att studera övrig dokumentation. Baserat på ovanstående diskussion bör övrig dokumentation besvara frågor som kan kategoriseras enligt nedanstående grupperingar.

Grupperingar

- J. Allmän beskrivning av tillgänglig dokumentation
- K. Plan för att hantera extraordinära händelser
- L. Krisledningsorganisation
- M. Utbildning och övning
- N. Beredskapsförberedelser och effektbedömning
- O. Dokumenterings- och rapporteringsrutiner

J. Allmän beskrivning av tillgänglig dokumentation

J.1 Vilket material ingår i övrig dokumentation som beskriver krishanteringsarbete inom kommunen?

Syftet med frågan är att kartlägga om det finns övrig dokumentation som länsstyrelsen kan använda för att bedöma krisberedskapen i respektive kommun. Frågan reflekterar rapportens centrala antagande om att dokumentation bör vara central inom kommuners krisförberedande arbete. Dessutom belyser frågan huruvida det finns en liknande struktur och samstämmighet i olika kommuners rapportering, eller om kommunernas arbete skiljer sig åt.

K. Plan för att hantera extraordinära händelser

K.1 Finns det en dokumenterad plan för hur extraordinära händelser skall hanteras?(Ja/Nej)

K.2 Vilken information kan utläsas ur planen?

Enligt LXO skall kommuner under varje mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras. Krisberedskapsmyndigheten publicerade en vägledning för dessa planer 2004, innan LXO trädde i kraft. Enligt denna vägledning bör hanteringsplanen främst belysa organisatoriska aspekter, ledningsplaner samt informationsplaner (KBM 2004b).

K.3 Framgår det att hanteringsplanen baseras på kommunens risk- och sårbarhetsanalys?(Ja/Nej)

K.4 Hur ser relationen mellan hanteringsplanen och risk- och sårbarhetsanalys ut?

Enligt LXO skall kommuners plan för hur extraordinära händelser skall hanteras baseras på kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Därför är det relevant att studera huruvida det framgår att kommunens plan för hur extraordinära händelser skall hanteras baseras på resultatet från risk- och sårbarhetsanalysen.

L. Krisledningsorganisation

L.1 Framgår det om kommunen har upprättat en krisledningsnämnd?(Ja/Nej)

LXO reglerar kraven på upprättandet av en krisledningsnämnd i ett antal paragrafer, frågan baseras därför på ett explicit lagkrav att kommuner skall upprätta en krisledningsnämnd.

L.2 Tydliggörs krisledningsnämndens befogenheter?(Ja/Nej)

L.3 Motiveras valet av struktur på krisledningsorganisation?(Ja/Nej)

L.4 Hur motiveras valet av struktur på krisledningsorganisation?

Om krisledningsnämndens befogenheter inte är dokumenterade riskerar det operativa avhjälpande arbetet vid en kris att fördröjas på grund av oklara rutiner och juridiska spörsmål. Att motivera valet av krisledningsorganisation i kommunen är viktigt eftersom Krisberedskapsmyndigheten bland annat beskriver att åtgärder som baseras på en risk- och sårbarhetsanalys kan vara organisatoriska förändringar (KBM 2006a). Därför är det motiverat att dokumentera syftet, målet, och strukturen på krisledningsorganisationen i kommunen. Om krisledningsorganisationens struktur inte diskuteras är det svårt att värdera och motivera organisatoriska förändringar som kan beröra krisledningsorganisationens utformning.

L.5 Definieras krisledningsorganisationens uppgifter?(Ja/Nej)

Enligt krisberedskapsmyndigheten (2004b) är det viktigt att krisledningsorganisationens roller och uppgifter är definierade i en plan för att hantera extraordinära händelser eftersom detta medför att planen blir ett organisatoriskt hjälpmedel för att kommunen skall kunna hantera en kris. Om dessa uppgifter saknas kan kommunens agerande vid en kris brista eftersom det inte är klarlagt vilka uppgifter som skall utföras och vem som skall genomföra dessa uppgifter.

L.6 Specificeras mätbara prestationsmål för krisledningsorganisationen?(Ja/Nej)

Denna rapport har argumenterat för att verksamhetslogik är lämplig att använda för att beskriva förmågan att hantera extraordinära händelser eftersom detta bland annat möjliggör en utvärdering av övningar. På samma sätt bör krisledningsnämndens prestationsmål diskuteras i mätbara termer eftersom det är svårt att utvärdera övningar om det inte finns konkreta mål som resultatet från övningar kan relateras till. Dessutom är det svårt att utvärdera kommunens hantering av en inträffad kris om dess prestationsmål inte uttrycks i mätbara termer. Därför bör krisledningsorganisationens prestationsmål beskrivas på ett sätt som möjliggör en utvärdering av övningar och inträffade kriser.

M. Utbildning och övning

M.1a Dokumenterar kommunen vilka övningar och utbildningar som genomförts? (Ja/Nej)

M.1b Besvarar kommunen Länsstyrelsen i Skåne läns årliga enkät om utbildningar och övningar? (Ja/Nej)

Dessa frågor är baserade på explicita lagkrav, eftersom kommuner enligt LXO ska ansvara för att kommunens personal får en relevant utbildning och övning och dessutom rapportera detta till länsstyrelsen. Eftersom Länsstyrelsen i Skåne län årligen skickar ut en enkät till Skånes kommuner angående övningar och utbildningar är det motiverat att dela upp frågan om utbildningar och övningar i två separata frågor. Fråga M.1a avser att inventera huruvida kommuner dokumenterar övningar och utbildningar på eget initiativ. Fråga M.1b avser att inventera om kommunen besvarat länsstyrelsens enkät om utbildningar och övningar.

M.2 Vilka övningar och utbildningar har genomförts?

M.3 Vem har utbildats och övat?

Oavsett hur kommunerna dokumenterar eller rapporterar om genomförda utbildningar och övningar är en naturlig följdfråga att inventera vilka utbildningar och övningar som genomförts samt vem som deltagit i dessa övningar.

M.4 Relaterar genomförda utbildningar och övningar till kommunens risk- och sårbarhetsanalys? (Ja/Nej)

Kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser skall bland annat ligga till grund för framtida åtgärder för att höja krisberedskapen i kommunen (KBM 2006a). Utbildning och övning är exempel på konkreta åtgärder vars syfte bland annat är att höja kommunens beredskap. Därför är det motiverat att analysera huruvida det finns en relation mellan utförd risk- och sårbarhetsanalys och genomförda utbildningar och övningar.

M.5 Framgår det att genomförda övningar och utbildningar har utvärderats? (Ja/Nej)

M.6 Framgår det hur resultatet från tidigare övningar och utbildningar skall implementeras i det fortsatta arbetet? (Ja/Nej)

Det faktum att Krisberedskapsmyndigheten (2004b) beskriver att utbildningar och övningar är det bästa sättet att förbereda sig på kriser implicerar att utvärderingar och implementering av resultatet från genomförda utbildningar och övningar är viktigt för att erhålla en väl fungerande och ständigt förbättrad krisberedskap.

M.7 Framgår det vilka övningar och utbildningar som skall genomföras i framtiden?(Ja/Nej)

M.8 Motiveras valet av planerade övningar och utbildningar?(Ja/Nej)

M.9 Relaterar planerade utbildningar och övningar till risk- och sårbarhetsanalys?(Ja/Nej)

Eftersom risk- och sårbarhetsanalyser till stor del bör utgöra grunden för övrigt arbete i kommunen (KBM 2006a) bör även framtida övningar motiveras med stöd av risk- och sårbarhetsanalysen.

N. Beredskapsförberedelser och effektbedömning

N.1 Framgår det vilka beredskapsförberedelser utöver de lagstadgade som kommunen genomfört? (Ja/Nej)

N.2 Diskuteras det vilken effekt föreslagna åtgärder förväntas resultera i?(Ja/Nej)

N.3 Dokumenteras det faktiska resultatet av genomförda åtgärder?(Ja/Nej)

Länsstyrelsen skall årligen till Krisberedskapsmyndigheten rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner genomfört och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna (SFS 2007:825). Ekonomistyrningsverket (2006) menar att offentliga myndigheter bör basera effektbedömningar på verksamhetslogik, vilket ställer stora krav på utförandet av effektbedömningar. Ur länsstyrelsens perspektiv är det därför angeläget att identifiera allt tillgängligt material som kan användas för att utföra dessa effektbedömningar. Frågan syftar därför till att undersöka om det finns tillgänglig information som inte ingår i risk- och sårbarhetsanalysen och som diskuterar övriga beredskapsåtgärder som inte framgår explicit i LXO.

O. Dokumenterings- och rapporteringsrutiner

O.1 Framgår det att det finns rutiner för dokumentering av krishanteringsarbetet? (Ja/Nej)

Krishanteringsprogram bör inkludera rutiner för dokumentering för att säkerställa kvaliteten och kontinuiteten på arbetet (EMAP 2007). Detta krav återfinns också när organisationer skall certifieras vid implementering av ledningssystem (Mahoney 2007). Baserat på denna rapport centrala antagande om vikten av dokumentering är det därför relevant att inventera om kommunerna redovisar eventuella dokumenteringsrutiner.

O.2 Framgår det att det finns rutiner för rapportering till länsstyrelsen?(Ja/Nej)

Enligt kommunöverenskommelsens bedömningsindikator för rapportering till länsstyrelsen ska kommuner besluta om ansvar och rutiner för rapportering till länsstyrelsen om åtaganden för att minska risker och sårbarheter och för att förbättra sin krishanteringsförmåga (SKL 2006). Därför är det motiverat att inventera huruvida dessa rutiner finns dokumenterade.

7 Inventering och resultat

I detta avsnitt diskuteras resultatet från inventeringen av Skånes kommuners dokumenterade krisberedskap. Avsnittet inleds med en redovisning av resultatet från den inledande inventeringen av tillgängligt material hos respektive kommun. Därefter inventeras kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser samt övrig dokumentation mer utförligt enligt utarbetad bedömningsmall.

7.1 Tillgängligt material

Eftersom Sveriges kommuner fortfarande befinner sig i en uppbyggnadsperiod och således har hunnit olika långt i arbetet med att implementera LXO är det inte relevant att studera samtliga kommuner i Skåne. Resultatet från Krisberedskapsmyndighetens kommunenkät 2007 visade att sjutton av trettio skånska kommuner uppgett att de helt uppfyller delmål 4 enligt kommunöverenskommelsen och/eller har sammanställt en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys. Att helt uppnå delmål 4 innebär att kommunen ”skall kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarheter och om de lokala krisaktörernas förberedelser för en extraordinär händelse” (KBM 2008a). För att inventera dessa kommuners dokumenterade krisberedskap och tolkning av kommunenkäten skickade Länsstyrelsen i Skåne län en förfrågan via E-post till dessa sjutton kommuner. Dessutom kontaktades varje kommuns beredskapssamordnare via telefon för att ytterligare inventera tillgänglig dokumentation och kommunernas tolkning av kommunenkäten. Tabell 7-1 redovisar resultatet av denna inventering. Vissa delar av den erhållna dokumentationen utgör arbetskopior som inte är politiskt fastslagna i kommunen, därför har samtliga kommuner avidentifierats i nedanstående sammanställning.

Tabell 7-1. Resultatet från inledande inventering

Kommun	Svar på kommunenkät, delmål 4	Svar på förfrågan om samlad information enligt delmål 4	Svar på kommunenkät angående verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys	Svar på förfrågan om risk- och sårbarhetsanalys
A	Helt uppnådd	Saknar dokumentation men kan lämna en muntlig redogörelse	Färdig	Erbjuder risk- och sårbarhetsanalys
B	Helt uppnådd	Hänvisar till dokumenterad analys av ett scenario	Färdig	Ej färdig
C	Helt uppnådd	Saknar dokumentation men kan lämna en muntlig redogörelse	Ej färdig	Ej applicerbar
D	Helt uppnådd	Hänvisar till dokumentation som finns hos länsstyrelsen	Färdig	Ej färdig
E	Helt uppnådd	Hänvisar till information på kommunens hemsida	Färdig	Ej färdig
F	Helt uppnådd	Ej färdigställt dokumentation	Färdig	Ej färdig
G	Helt uppnådd	Hänvisar till ledningsplan och reglemente för kommunens krisledningsnämnd	Färdig	Erbjuder risk- och sårbarhetsanalys
H	Helt uppnådd	Tolkar Delmål 4 som att kommunen kan lämna en samlad bild när kommunens risk- och sårbarhetsanalys är färdigställd.	Ej färdig	Ej applicerbar

Kommun	Svar på kommunenkät, delmål 4	Svar på förfrågan om samlad information enligt delmål 4	Svar på kommunenkät angående verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys	Svar på förfrågan om risk- och sårbarhetsanalys
I	Helt uppnådd	Hänvisar till handlingsprogram och planer för olika scenarier, erbjuder arbetskopior av dokumentationen	Färdig	Hänvisar till sekretess, erbjuder ej risk- och sårbarhetsanalys
J	Helt uppnådd	Tolkar delmål 4 som att kommunen kan lämna information till länsstyrelsen när en kris inträffar	Ej färdig	Ej applicerbar
K	Ej uppnådd	Ej applicerbar	Färdig	Erbjuder risk- och sårbarhetsanalys
L	Ej uppnådd	Ej applicerbar	Färdig	Har inte varit möjligt att erhålla eventuell risk- och sårbarhetsanalys
M	Ej uppnådd	Ej applicerbar	Färdig	Har inte varit möjligt att erhålla eventuell risk- och sårbarhetsanalys
N	Ej uppnådd	Ej applicerbar	Färdig	Erbjuder risk- och sårbarhetsanalys
O	Ej uppnådd	Ej applicerbar	Färdig	Erbjuder risk- och sårbarhetsanalys
P	Ej uppnådd	Ej applicerbar	Färdig	Erbjuder risk- och sårbarhetsanalys
Q	Ej uppnådd	Ej applicerbar	Färdig	Erbjuder risk- och sårbarhetsanalys

Tabell 7-1 visar att Skånes kommuner tolkat delmål 4 på olika sätt och att ingen kommun har färdigställt en samlad dokumentering av kommunernas förebyggande arbete. Det kan också konstateras att majoriteten av de kommuner som uppger att de helt uppfyller kommunenkätens delmål 4 inte har färdigställt en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys, trots att de uppgett att så har skett.

Eftersom ingen kommun har färdigställt en specifik dokumenterad information enligt delmål 4 i kommunöverenskommelsen gjordes en bedömning att det är mer relevant att fokusera på de kommuner som trots allt kan erbjuda en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys och dessutom analysera övrig dokumenterad information från dessa kommuner. Detta tillvägagångssätt har likheter med de möjligheter Länsstyrelsen i Skåne län har att sammanställa kommunernas krisberedskap baserat på dokumentation. Informationen inhämtades genom att kontakta respektive beredskapssamordnare, inventera tillgängligt material hos Länsstyrelsen i Skåne län samt genom att inventera respektive kommuns hemsida.

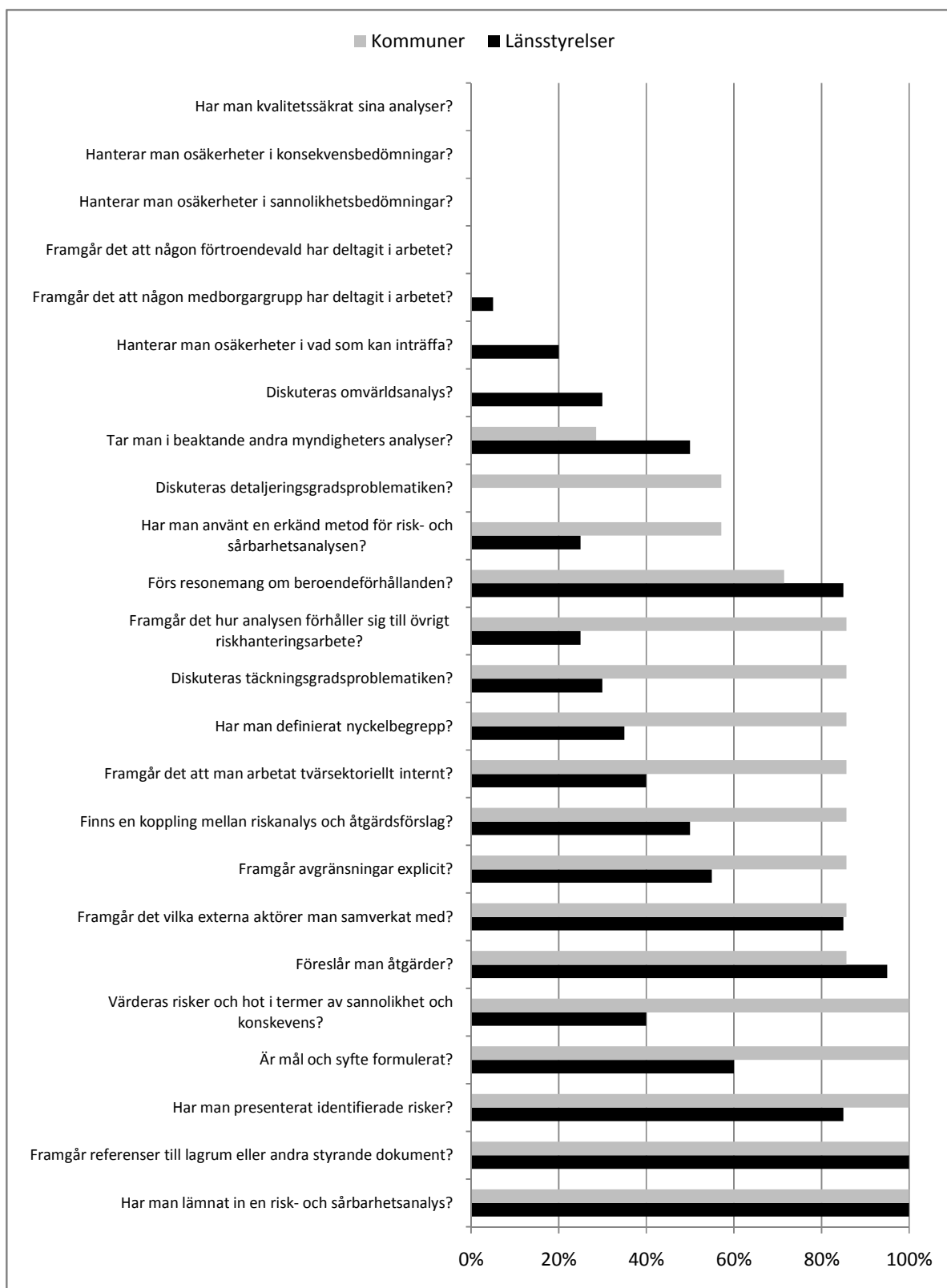
7.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

Baserat på den inledande inventeringen identifierades sju kommuner vars verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys var tillgänglig och möjlig att studera. I följande avsnitt inventeras dessa risk- och sårbarhetsanalyser baserat på de utarbetade bedömningsmallarna.

7.2.1 Jämförelse mellan kommuners och länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser

Inledningsvis inventerades de utvalda kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser enligt bedömningsmallen som utarbetats av Hamrin och Strömgren (2008). Detta gjordes för att möjliggöra en jämförelse mellan kommuners och länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser. Diagram 7-1 redovisar andelen jakande svar på respektive fråga för de studerade kommunerna samt resultatet från inventeringen av Sveriges länsstyrelser hämtad från Hamrin och Strömgren (2008).

Diagram 7-1 Andelen jakande svar för kommuner i Skåne respektive Sveriges länsstyrelser.



Vid en analys av diagrammet är det relevantt att betona att inventeringen av länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser inkluderade tjugo av tjugoen länsstyrelser. Detta kan jämföras med inventeringen av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, som inkluderade sju av trettio skånska kommuner. I följande avsnitt diskuteras svaren på respektive fråga mer utförligt.

A. Förutsättningar

A.1 Har man lämnat in en risk- och sårbarhetsanalys? (7/7)

Enligt kommunenkäten för 2007 har fjorton av trettio skånska kommuner uppgett att de har en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys. En närmare granskning visade att endast sju av dessa fjorton kommuner kunde leverera en risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen. Inventeringen baseras därför på dessa sju kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

A.2 Framgår referenser till lagrum eller andra styrande dokument? (7/7)

Samtliga kommuner refererar till något lagrum. Vanligaste lagrummen är LSO och LXO. Andra lagar som refereras är bland annat *Sekretesslagen (1980:100)* och *Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation*. Dessutom refereras olika typer av vägledningar från främst Krisberedskapsmyndigheten i vissa analyser.

Kommentar: Det faktum att endast sju av fjorton kommuner som uppgett att de har en färdig risk- och sårbarhetsanalys kunde leverera en analys indikerar att det går att ifrågasätta resultatet från kommunenkäten. Det kan också inledningsvis noteras att ungefär hälften av dessa kommuner främst fokuserar på krav enligt LSO trots att samtliga kommuner refererar till såväl LSO som LXO.

B. Avgränsningar, mål och syfte

B.1 Framgår avgränsningar explicit? (7/7)

Samtliga kommuner beskriver avgränsningar explicit och har därför bedömts uppfylla kraven för att erhålla ett jakande svar på denna fråga. Det kan dock diskuteras huruvida avgränsningarna alltid är relevanta. En kommun som fått ett jakande svar på denna fråga beskriver bland annat:

”Riskanalysen hanterar enbart sådana risker och händelser som kan föranleda räddningsinsats.”

Eftersom begreppet extraordinär händelse kan inkludera händelser som inte föranleder räddningsinsats går det att ifrågasätta denna avgränsning.

B.2 Är mål och syfte formulerat? (6/7)

Sex kommuner beskriver mål och syfte med risk- och sårbarhetsanalysen. Vissa kommuner har fått ett jakande svar på denna fråga trots att kvaliteten på målet och syftet kan ifrågasättas. Nedanstående citat är hämtat från en analys som fått ett jakande svar på denna fråga trots vissa brister:

”Målet är att göra en risk- och sårbarhetsinventering av kommunen och dess verksamheter såsom transport, tekniska försörjningssystem, industriell verksamhet, utrymningskänsliga byggnader, kommunikation, extraordinära händelser samt även naturhändelser.”

Eftersom exempelvis störningar i tekniska försörjningssystem och naturhändelser ofta kan kategoriseras som extraordinära händelser indikerar målformuleringen om en viss begreppsförvirring eftersom analysen även studerar just extraordinära händelser.

B.3 Har man definierat nyckelbegrepp? (6/7)

Majoriteten av de studerade kommunerna har definierat ingående nyckelbegrepp i varierad utsträckning. Trots att viktiga begrepp definierats finns det exempel på kommuner som trots detta uppvisar en begreppsförvirring och felaktigt inriktade analyser.

Kommentar: Trots att en majoritet av kommunerna har fått jakande svar på samtliga frågor inom kategori B kan det konstateras att det finns brister i såväl avgränsningar, mål och definitioner vilket kan resultera i brister i den efterföljande analysen.

C. Genomförande och metodval

C.1 Har man använt en erkänd metod för risk- och sårbarhetsanalys? (4/7)

Ingen studerad analys kan sägas vara helt och hållet baserad på en erkänd metod för risk- och sårbarhetsanalys. Fyra kommuners analyser uppvisar dock likheter med MVA-metoden och ROSA som diskuteras av Krisberedskapsmyndigheten (KBM 2006a). Dessa kommuner har bedömts uppfylla kraven för ett jakande svar på denna fråga.

C.2 Har man kvalitetssäkrat sina analyser? (0/7)

Ingen kommun beskriver explicit att de har kvalitetssäkrat sin analys. Trots att det finns exempel på kommuner som samarbetat med aktörer som rimligtvis besitter denna kompetens, bland annat LUCRAM (Lunds Universitets Centrum för Riskanalys och Riskhantering), framgår det inte att dessa externa aktörer kvalitetsgranskat analysen.

Kommentar: Generellt sett är de analyser som inspirerats av erkända metoder mer systematiska än de analyser som inte följer en erkänd metod, vilket gör det lättare att granska och värdera resultaten från dessa analyser. Det faktum att ingen kommun uppger att de kvalitetssäkrat sina analyser är förvisso en brist, men detta kan även tyda på att det i dagsläget saknas forum för att göra just detta. Länsstyrelsen i Skåne län granskar förvisso kommuners handlingsprogram enligt LSO med stöd av det krav på tillsyn som återfinns i LSO (Frid och Kristensson 2008). Det bör därför vara möjligt för länsstyrelsen att utföra en liknande granskning med avseende på kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser.

D. Riskanalys

D.1 Har man presenterat identifierade risker? (7/7)

Samtliga kommuner bedöms ha presenterat identifierade risker. Oftast beskrivs olika risker via riskmatriser och tabeller. Trots att samtliga kommuner uppfyller kraven för att få ett jakande svar på denna fråga bör det noteras att de presenterade riskerna i vissa fall inte kan kategoriseras som risker som kan leda till extraordinära händelser.

D.2 Förs resonemang om beroendeförhållanden? (5/7)

Majoriteten av kommunerna har till viss grad resonerat kring beroendeförhållanden. Ofta beskrivs beroendeförhållanden i samband med diskussioner kring el, tele och datanät. Nedanstående exempel är hämtat från en analys som fått ett jakande svar på denna fråga:

”Elförsörjningen /.../ är skyddsvärd då samhället är beroende av el, t ex för ljus, värme och alla elektriska apparater såsom datorer och IP-telefoni. Ett längre elavbrott kan allvarligt påverka samhällsfunktioner och vardagen för invånarna i kommunen. ”

Denna kommun har fått ett jakande svar på denna fråga trots att resonemanget är relativt vagt, till viss del kan citatet sägas vara ett konstaterande snarare än ett resonerande. Till exempel saknas resonemang kring vilka samhällsfunktioner som kan påverkas och vilken förmåga att hantera ett elavbrott som finns i kommunen. Ett exempel på en kommun som diskuterat en annan typ av beroendeförhållande återfinns nedan:

”Vid ett elbortfall kommer vattenproduktionen att kunna upprätthållas med hjälp av de tre stationära dieselaggregat som finns /.../ Förhoppningen är att ett elbortfall skulle minska vattenkonsumtionen (företag som inte kan upprätthålla sin verksamhet mm) eftersom aggregaten måste stannas för service efter ett antal dygn.”

Citatet belyser det faktum att beroendeförhållanden inte alltid behöver vara negativa, i vissa fall kan konsekvenserna av en störning leda till att följd effekter som beror av denna störning blir mindre allvarliga.

D.3 Diskuteras täckningsgradsproblematiken? (6/7)

Täckningsgradsproblematiken diskuteras i sex kommuner, oftast diskuteras problematiken genom påståenden kring vikten av att upprätthålla en generell beredskap och därigenom verka för att kunna hantera samtliga scenarier som kan inträffa. Ett exempel på en analys som fått ett jakande svar på denna fråga återfinns nedan:

”Övergripande beredskapsplaner finns för olika scenarier. Men erfarenheter visar att de bästa förberedelser som kan göras är att planera för det osannolika och när utbildning, övning och förberedelser görs för det osannolika höjs beredskapen för att hantera många oväntade och svåra händelserna.”

Citatet indikerar att det finns en medvetenhet om problematiken, det kan dock konstateras att den efterföljande analysen inte beskriver hur kommunen kan förbereda sig för det osannolika.

D.4 Diskuteras detaljeringsgradsproblematiken? (4/7)

Ungefär hälften av de studerade kommunerna bedöms ha diskuterat detaljeringsgradsproblematiken. Nedanstående exempel ur en analys beskriver att konsekvenserna av en händelse kan bero på hur detaljerat händelsen definieras, därför har analysen bedömts uppfylla kraven för ett jakande svar på denna fråga:

”Vid komplicerade och omfattande händelser kan kartläggningen av konsekvenserna bli ett omfattande arbete, eftersom de kan bero på en mängd faktorer (tid på dygnet, väder, följd händelser). /.../ För att inte lägga ner för mycket arbete med alla riskerna har endast beredskapssamordnaren och skydds och säkerhetssamordnaren tagit fram konsekvensbeskrivningarna på alla riskerna. Däremot har riskgruppen tagit fram en mer utförlig beskrivning av konsekvenserna på de femton riskerna som kommunen ska arbeta vidare med.”

Ovanstående citat vittnar om att kommunen är medveten om detaljeringsgradsproblematiken. Dessutom argumenteras för hur en rimlig detaljeringsnivå kan erhållas på ett, enligt kommunen, praktiskt genomförbart sätt.

D.5 Hanterar man osäkerheter i vad som kan inträffa? (0/7)

D.6 Hanterar man osäkerheter i sannolikhetsbedömningar? (0/7)

D.7 Hanterar man osäkerheter i konsekvensbedömningar? (0/7)

Ingen kommun hanterar osäkerheter i vad som kan inträffa, sannolikhetsbedömningar, samt konsekvensbedömningar. Nedanstående exempel *diskuterar* förvisso problematiken kring osäkerheter vid sannolikhetsbedömningar men analysen har inte fått ett jakande svar på denna fråga eftersom problematiken inte *hanteras*:

”Extraordinära händelser inträffar sällan och därför är det svårt att bygga denna typ av analyser på ett statistiskt underlag. Istället utgår man i första hand från den kunskap som finns i riskgruppen.”

Krisberedskapsmyndighetens vägledning för kommunala risk- och sårbarhetsanalyser beskriver också att det är svårt att basera analyser på statistiskt underlag. Detta kan vara en indikation på att kommunen har inspirerats av denna vägledning.

Kommentar: Ovanstående frågor vittnar om att det är en stor skillnad mellan att diskutera och resonera kring en problematik och att hantera en problematik. Generellt har kommuner diskuterat och resonerat kring olika frågeställningar i mer eller mindre omfattande utsträckning men ingen hanterar dessa frågor.

E. Riskvärdering

E.1 Värderas risker och hot i termer av sannolikhet och konsekvens? (7/7)

Samtliga kommuner värderar risker och hot i termer av sannolikhet och konsekvens, vanligast är att använda kvalitativa metoder, men vissa kommuner bedömer risken för exempelvis trafikolycka kvantitativt, baserat på statistik från vägverket.

Kommentar: Det faktum att samtliga kommuner värderar risker och hot i termer av sannolikhet och konsekvens indikerar att det finns en generell kunskap om grundläggande begrepp inom riskhantering. Det kan dock ifrågasättas om trafikolyckor överhuvudtaget skall kategoriseras som extraordinära händelser och diskuteras i en risk- och sårbarhetsanalys som studerar extraordinära händelser.

F. Riskkontroll

F.1 Föreslår man åtgärder? (6/7)

Sex kommuner föreslår olika typer av åtgärder för att höja krisberedskapen i kommunen. Trots att majoriteten av kommunerna uppfyller kraven för ett jakande svar på denna fråga diskuteras åtgärderna i vissa fall på ett generellt plan. Nedanstående stycke är hämtat från en analys som har fått ett jakande svar på denna fråga:

”De olycksdrabbade områden i staden bör undersökas närmare avseende olyckstyper och demografi för att skapa förutsättningar för ett mer målinriktat arbetssätt i det förebyggande arbetet.”

För det första kan det konstateras att denna formulering främst fokuserar på vardagsolyckor som hanteras av räddningstjänsten, dessutom är åtgärden relativt vagt formulerad eftersom åtgärden beskrivs som att ”undersöka närmare”.

F.2 Finns en koppling mellan riskanalys och åtgärdsförslag? (6/7)

Samtliga kommuner som föreslagit åtgärder har bedömts uppfylla kraven för ett jakande svar på denna fråga. Trots att det i vissa fall saknas en explicit koppling mellan riskanalys och åtgärdsförslag kan det implicit utläsas att presenterade åtgärdsförslag baseras på riskanalysen

Kommentar: Presentationen av åtgärdsförslag och kopplingen mellan analys och åtgärdsförslag skiljer sig markant mellan olika kommuner, trots dessa bedöms majoriteten av kommunerna uppfylla kraven för ett jakande svar på respektive fråga. Detta kan ses som är en indikation på att bedömningsmallen är något onyanserad eftersom den inte skiljer på en kommun som analyserat vardagshändelser och beskrivit vaga och generella åtgärder från en kommun som studerat extraordinära händelser och beskrivit konkreta åtgärder.

G. Samverkan

G.1 Tar man i beaktande andra myndigheters analyser? (2/7)

Två kommuner har refererat till andra myndigheters analyser. Detta kan till exempel vara olycksstatistik från Vägverket eller data från Statistiska Centralbyrån.

G.2 Diskuteras omvärldsanalys? (0/7)

Ingen kommun diskuterar omvärldsanalys i den meningen att omvärldsanalysen innefattar samarbete med aktörer utanför Sveriges gränser. Vissa kommuner nämner att det är viktigt att samarbeta med SMHI för att kunna förbereda sig på stormar. Detta är en förvisso en värdefull och relevant insikt, men påståendet uppfyller inte bedömningsmallens definition på omvärldsanalys.

G.3 Framgår det att man har arbetat tvärssektoriellt internt? (6/7)

Generellt sett framgår det att man har arbetat tvärssektoriellt internt. Det vanligaste sättet att beskriva detta är att redovisa vilka som deltagit i arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalysen samt vilka som ingår i kommunens riskhanteringsgrupp.

G.4 Framgår det att någon förtroendevald har deltagit i arbetet? (0/7)

Ingen kommun redovisar att någon förtroendevald har deltagit i arbetet. Detta är anmärkningsvärt eftersom kommuners krisledningsnämnder rimligtvis bör inkludera politiker. Detta kan vara en indikation på att upprättandet av risk- och sårbarhetsanalyser och krisledningsnämnder är två skilda processer som inte samordnas.

G.5 Framgår det att någon medborgargrupp har deltagit i arbetet? (0/7)

Ingen kommun har inkluderat någon form av medborgargrupp i arbetet. Detta kan ses som en indikation på att det är svårt att på ett praktiskt tillämpbart sätt inkludera allmänhetens riskperception i arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser.

G.6 Framgår det vilka externa aktörer kommunen (orig. länsstyrelsen) har samverkat med? (6/7)

Generellt sett redovisar risk- och sårbarhetsanalyserna vilka externa aktörer som deltagit i arbetet. Detta vittnar om att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna i förlängningen har förutsättningar att leda till en ökad samordning och samverkan inom kommunen.

G.7 Framgår det hur risk- och sårbarhetsanalysen förhåller sig till övrigt riskhanteringsarbete på kommunen (orig. länsstyrelsen)? (6/7)

Denna fråga diskuteras i de flesta analyser, men ofta på ett generellt plan. Vanligast är att diskutera kopplingen mellan handlingsprogram enligt LSO och planer för att hantera extraordinära händelser enligt LXO. Oftast diskuteras denna relation under rubriken mål och syfte. Övrigt riskhanteringsarbete på kommunen diskuteras sällan. Ett exempel på en kommun som fått ett jakande svar på denna fråga återfinns nedan:

“Målet med riskanalysen är att den skall utgöra ett underlag för arbetet med kommande handlingsprogram enligt Lag om skydd mot olyckor. I handlingsprogrammet skall kommunens mål för förebyggande och räddningstjänstverksamheten anges. Kommunens mål skall utformas och anpassas till den lokala riskbilden. Målet med sårbarhetsanalysen är att den skall utgöra grunden för det fortsatta arbetet med beredskapsplaneringen när det gäller extraordinära händelser i kommunen.”

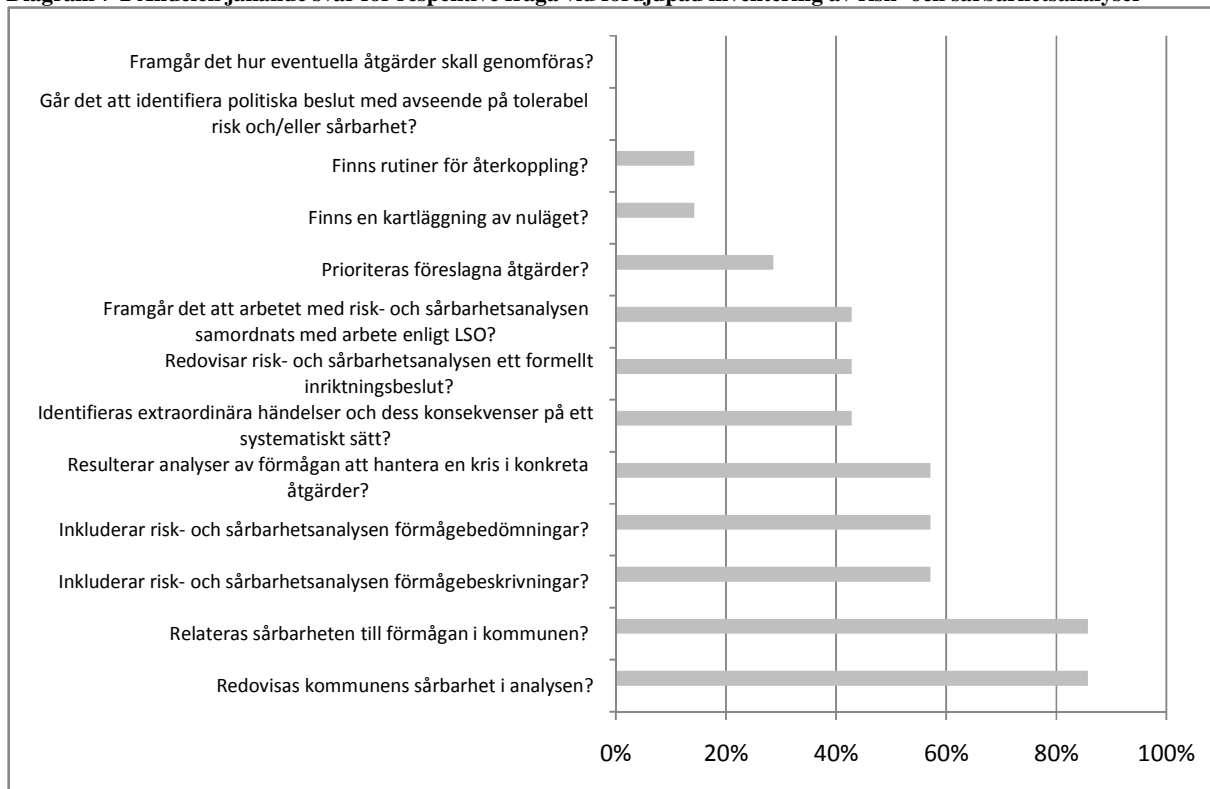
Det är noterbart att konstatera att kommunen beskriver att *riskanalysen* skall ligga till grund för handlingsprogram enligt LSO samtidigt som *sårbarhetsanalysen* skall ligga till grund för fortsatt arbete enligt LXO.

Kommentar: Många kommuner redovisar ett tvärsektoriellt internt arbete och samverkan med relevanta externa aktörer inom främst kommunens gränser. Detta är positivt eftersom det är en indikation på att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser främjar samarbete och samverkan mellan relevanta aktörer. Det är dock anmärkningsvärt att ingen kommun explicit anger att någon förtroendevald har deltagit i arbetet eftersom förtroendevalda representanter bör vara centrala i den operativa hanteringen av kriser. Det faktum att det inte framgår att någon medborgargrupp har deltagit i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kan ses som en indikation på att kommuner behöver särskilt stöd för att utarbeta former för att implementera medborgares riskperception i analyserna.

7.2.2 Fördjupad analys av kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

Diagram 7-2 redovisar andelen jakande svar på respektive fråga i kategorierna H - I som särskilt studerar förmågebedömningar, sårbarhet och kontinuitet i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Fördjupade diskussioner kring respektive fråga återfinns nedan.

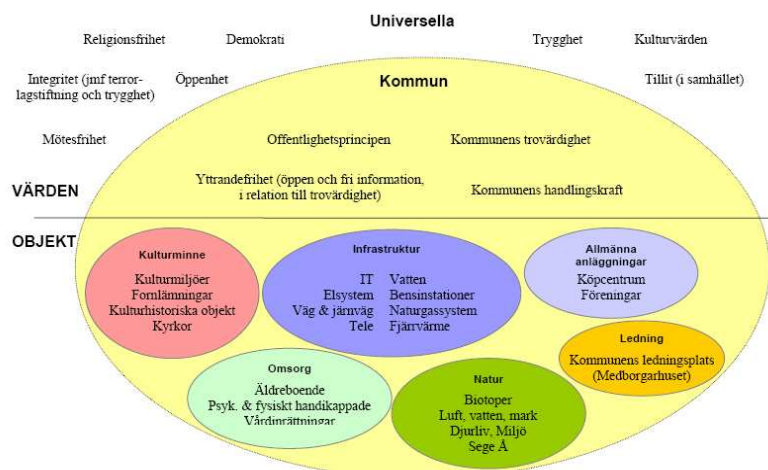
Diagram 7-2 Andelen jakande svar för respektive fråga vid fördjupad inventering av risk- och sårbarhetsanalyser



H. Hanteringsförmåga och sårbarhet

H. 1. Går det att identifiera politiska beslut med avseende på tolerabel risk och/eller sårbarhet? (0/7)

Ingen kommun kvantifierar tolerabel risk och sårbarhet på ett sätt som möjliggör en objektiv måttstock i den följande analysen. Ingen kommun definierar heller vilken lägsta nivå som kommunen måste kunna upprätthålla vid en kris trots att detta är ett krav enligt kommunöverenskommelsen (KBM 2004). Figur 7-1 är hämtad från en analys som delvis diskuterar universella och kommunspecifika grundläggande värden och skyddsobjekt. Diskussionen bedöms dock vara för vag för att kommunen skall få ett jakande svar på denna fråga.



Figur 7-1. Bild över samhällets värderingar hämtad från en risk- och sårbarhetsanalys.

Trots att Figur 7-1 är för vag för att kommunen skall få ett jakande svar på frågan vittnar figuren om att kommunen har resonerat kring skyddsvärda värden och objekt. I förlängningen bör det finnas möjlighet att kvantifiera tolerabel risk och sårbarhet med utgångspunkt i kommunens värderingar som redovisas i figuren.

H.2. Identifieras extraordinära händelser och dess konsekvenser på ett systematiskt sätt (4/7)

Fyra studerade kommuner har motiverat valet av studerade extraordinära händelser och dess konsekvenser på ett systematiskt sätt. Dessa analyser är alla baserade på erkända metoder för risk- och sårbarhetsanalys.

H.3 Hur motiveras valet av studerade extraordinära händelser och dess konsekvenser?

De fyra kommuner som analyserat extraordinära händelser och dess konsekvenser på ett systematiskt sätt motiverar valet av studerade händelser på ett liknande sätt. Kommunernas krishanteringsgrupper har samlats och genom "brainstorming" kommit fram till en stor mängd olika risker som kan inträffa i kommunen. Därefter har de identifierade riskerna kategoriserats i lämpliga riskgrupper. Baserat på grupperingen har ett scenario som representerar respektive riskgrupp konstruerats. Gemensamt för dessa kommuner är att det går att följa processen med en inledande kvalitativ inventering av risker, en gruppering av risker i olika riskgrupper och utformandet av olika scenarion som därmed baseras på den initiala inventeringen av risker. Således kan det konstateras att dessa kommuner arbetat enligt den seminariebaserade scenariometodik krisberedskapsmyndigheten rekommenderar.

H.4. Inkluderar risk- och sårbarhetsanalysen förmågebeskrivningar? (4/7)

H.5. Hur beskrivs förmågan att hantera extraordinära händelser?

Samtliga kommuner som analyserat extraordinära händelser och dess scenarier på ett systematiskt sätt beskriver också förmågan att hantera krisen. Nedanstående citat är hämtat från en av dessa kommuners analys och utgör ett avgränsat stycke av ett större scenario. Trots att texten är tagen ur sitt sammanhang beskrivs förmågan att hantera den operativa ledningsfunktionen vid scenariot "elavbrott" på ett rimligt sätt:

”Kommunens ledningsplats i Stadshuset saknar för närvarande reservkraftsanläggning, vilket innebär att varken datorer, värme, belysning eller kommunens telefonister kommer att fungera. Driften av kommunens Internet-hemsida kan inte garanteras och samtliga kommunala dataservrar kommer att stängas ner. Alternativt kan krisledningsfunktionen flyttas till provisorisk ledningsplats hos Räddningstjänsten, där det finns tillgång till reservkraftsanläggning. Kommunen har beviljats statligt bidrag för att stärka ledningsförmågan bl.a. för installation av reservverk till stadshuset så att ovan beskrivna brister blir åtgärdade.”

Ovanstående text sammanfattar en process i flera steg. Baserat på ett givet scenario bedöms konsekvensen med avseende på krisledningsfunktion. Dessutom diskuteras åtgärder som kan rusta kommunen för att åtgärda detta. Implicit beskriver stycket ett tillvägagångssätt som kan liknas med verksamhetslogik. Med hjälp av resursen ”reservverk” kan aktiviteten ”aktivering av reservkraft” genomföras. Detta leder till prestationen ”krisledningsfunktionen säkras” vilket resulterar i effekten ”operativ krisledningsfunktion trots elavbrott”. Styrkan i ovanstående stycke är att kommunen diskuterar brister och förmågor på ett systematiskt sätt som dessutom involverar logiskt välgrundade förslag på åtgärder.

H.6. Inkluderar risk- och sårbarhetsanalysen förmågebedömningar? (4/7)

H.7. Hur bedöms förmågan att hantera extraordinära händelser?

Samtliga fyra kommuner som beskrivit sin förmåga har också bedömt förmågan att hantera analyserade scenarier. Tre kommuner bedömer inledningsvis förmågan att hantera olika risker kvalitativt baserat på bedömningsmallen i Figur 7-2.

Hanteringsförmågan
1. Mycket dåligt. Inga åtgärder görs eller så blir det verkningslösa åtgärder.
2. Dåligt. Åtgärder görs men med dålig framförhållning och en bristande helhet.
3. Bra. I huvudsak åtgärdas allt men det finns vissa skador i samhället.
4. Mycket bra. Uppgiften löser vi mycket bra och det blir inga eller begränsade skador i samhället.

Figur 7-2. Kriterier vid inledande bedömning av hanteringsförmågan för olika händelser i en studerad kommun.

Med hjälp av den inledande bedömningen identifieras särskilt kritiska händelser. Dessa händelser analyseras utförligt genom att beskriva förmågan att hantera scenarier baserade på respektive händelse. Därefter bedöms förmågan att hantera respektive scenario, baserat på beskrivningen av förmågan. Efter att ha beskrivit förmågan att hantera riskgruppen sabotage/social oro konstaterar en kommun att förmågan att hantera dessa risker främst beror på samverkan mellan olika aktörer. Därefter bedöms förmågan kortfattat enligt:

”... finns idag en mycket bra samverkan med alla samhällets aktörer såsom elevvårds-konferenser, lokala och centrala stödgrupper, föräldrasamverkan samt POSOM.”

En kommun har i dagsläget bara studerat en händelse, nedanstående citat anger kommunens bedömning av den operativa förmågan att hantera en farligt gods olycka:

”Exv. utrymning, ta hand om folk som behöver bli omhändertagna, sköta transporter. Så länge man har en operativ ledning på plats och staben är på plats så är förmågan hyfsad. Det är viktigt att ha rätt personer vid rätt tillfälle.”

Ovanstående text kompletteras med en gradering (god, medel, dålig), enligt kommunen är den operativa förmågan god. Vad som krävs för att erhålla respektive betyg framgår dock inte i analysen. Det är också intressant att konstatera att förmågan bedöms som god trots att den beskrivs som ”hyfsad”.

H. 8. Resulterar analyser av förmågan att hantera en kris i konkreta åtgärder? (4/7)

Fyra kommuner som bedömt förmågan att hantera olika händelser diskuterar även åtgärdsförslag som baseras på analysen och som syftar till att öka förmågan att hantera de analyserade scenarierna. Detta kan jämföras med fråga F.1 som visade att 6/7 kommuner diskuterade åtgärdsförslag på ett generellt plan. Det är alltså färre kommuner som baserar åtgärdsförslag på förmågebedömningar än de kommuner som diskuterar åtgärder som motiverats på annat sätt eller inte motiveras alls.

H.9. Prioriteras föreslagna åtgärder? (2/7)?

H.10 Hur prioriteras åtgärderna?

Två av de fyra kommuner som anger konkreta åtgärdsförslag för att öka förmågan att hantera en extraordinär händelse prioriterar resultatet från analysen genom att gradera föreslagna åtgärder. Nedan återfinns en av dessa kommuners beskrivning av åtgärder för att minska konsekvenserna av ett strömavbrott, samt prioritering av föreslagna åtgärder:

”Åtgärderna för att kunna förebygga denna risk har delats in i fem områdena; Reservkraftverk, Prioritering, Trygghetspunkter, Materiel och Information. De åtgärder som riskgruppen har prioriterat som nödvändiga eller angelägna är följande;

Reservkraftverk

Organisation för reservverk (N)

Anskaffande av ytterligare reservverk (A)

Prioritering

Hjälpinsatser till olika samhällsfunktioner (N)

Prioriteringslista av reservverk (N)

Vilka människor ska först få hjälp (N)

Avlösning av personal (N)

Trygghetspunkter

Förutbestämda lokaler "kända" (A)

Materiel

Kommunikationer (N)”

Trots att risk- och sårbarhetsanalysen inte motiverar kategoriseringen explicit finns det ett värde att prioritera åtgärdsförslagen eftersom det underlättar såväl kommunens som länsstyrelsens arbete. Genom att dela in åtgärder i fem områden redovisas också implicit syftet och den förväntade nyttan av föreslagna åtgärder.

H. 11 Redovisas kommunens sårbarhet i analysen?(6/7)

Sex kommuner redovisar sårbarheter i kommunen. Sätten att göra detta varierar mycket mellan olika analyser. I ungefär hälften av analyserna utgör sårbarhetsbeskrivningar en integrerad del vid analysen av olika scenarier. I övriga analyser beskrivs sårbarheten för vissa händelser men det saknas generellt motiveringar kring valet av studerade händelser. Nedanstående exempel beskriver en kommuns redovisning av sårbarhet relaterat till en oönskad händelse som involverar farligt gods:

”Några svaga punkter i hanteringen av den oönskade händelsen framgick under seminariet:

- *Att växeln saknar rutiner för att ta emot larm från allmänhet i en inledande fas.*
- *Att växeln saknar rutiner för hur de ska bemöta allmänhetens frågor i en inledande fas.*
- *Att det saknas rutiner för vem som kan och ska ta hand om att ventilationen stängs av i olika byggnader.”*

H. 12 Hur beskrivs kommunens sårbarhet?

Samtliga kommuner som redovisar sårbarheter i kommunen beskriver sårbarhet som en relation mellan en specifik händelse och förmågan att motstå denna händelse. Nedanstående exempel är hämtat från en kommun som tydligt beskriver detta:

”Hur väl en aktör klarar av att hantera en konsekvens av en händelse är ett mått på sårbarheten. Att vara sårbar innebär att man är mottaglig för skada och att göra en sårbarhetsanalys handlar därmed om att lyfta fram svagheter i krishanteringsförmågan. Genom en sårbarhetsanalys analyserar och bedöms krishanteringsförmågan i relation till en händelse och fastställer sårbarhetsreducerade åtgärder.”

Det kan också konstateras att ingen kommun behandlar sårbarhet som ett tillstånd, utan att sårbarhet ses som en relation.

H. 13 Relateras sårbarheten till förmågan i kommunen? (6/7)

Sex kommuner relaterar påståenden om sårbarhet till förmågan som finns i kommunen vilket indikerar att kommunerna är medvetna om att det finns ett samband mellan sårbarhet och förmåga. I exemplet nedan beskriver en kommun förmågan att hantera störningar i elförsörjningen eftersom just elförsörjning bedöms vara en sårbar aktivitet:

”... kommun är relativt väl rustade för längre elavbrott. De reservkraftsaggregat som finns att tillgå finns listade i tabell B1.1 i Bilaga 1. Reservkraftsaggregaten kan köra så länge det finns diesel att tillgå. Det finns en speciell prioriteringslista för vilka abonnenter som ska få elverk. Prioriterade abonnenter kan vara elverket, värme, vatten, avlopp, sjukvård, kommunal operativ ledning samt barn- och äldreomsorg. Kommunen har utsett en inbördes rangordning av dessa och meddelat elleverantörerna principerna för fördelning av el inom kommunen.”

Kommentar: För det första kan det konstateras att ingen kommun explicit beskriver den lägsta godtagbara nivån för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas, trots att detta är ett krav enligt kommunöverenskommelsen. Som en följd av detta är ofta den efterföljande analysen svår att värdera eftersom det saknas en systemavgränsning som analysen kan relatera till.

Överlag är det fyra kommuner som bedömts uppnå jakande svar på ovanstående frågor, gemensamt för dessa kommuner är att de baserat sina analyser på erkända metoder för risk- och sårbarhetsanalyser. De kommuner som baserat sin analys på en icke erkänd metod har överlag fått jakande svar på frågor som rör sårbarhet, men beskrivningen av sårbarheter i kommunen är ofta inte lika systematisk och logiskt välgrundad som de analyser som baserats på en erkänd metod för risk- och sårbarhetsanalys.

I. Kontinuitetsbeskrivning

I.1 Redovisar risk- och sårbarhetsanalysen ett formellt inriktningsbeslut?(2/7)

I.2 Hur är inriktningsbeslutet formulerat?

Två kommuner redovisar att det finns formella inriktningsbeslut som vittnar om att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen är förankrat i den politiska ledningen. Nedanstående exempel beskriver bakgrunden till analysen och är hämtat från en analys som bedömts uppfylla kraven för ett jakande svar på fråga I.1:

”En förutsättning för att kunna genomföra kommunens risk- och sårbarhetsanalys har varit att det funnits en förståelse och en vilja i kommunen. Det har krävts att processen varit förankrad både politiskt och i förvaltningarna.

Det togs ett beslut i Kommunstyrelsen (KS), se bilaga 1. För att kunna ha en någorlunda uppfattning om hur processen skulle gå till och om tidsaspekten, togs det fram en plan. Denna plan har reviderats lite under resans gång men huvuddragen har funnits kvar, se bilaga 2.”

I Kommunstyrelsen beslut går det att läsa att en person med Brandingenjörskompetens skall anställas under en treårsperiod för att arbeta med kommunens risk- och sårbarhetsanalyser och att tjänsten skall finansieras med hjälp av bidrag från staten. Denna beskrivning vittnar om att det finns en politisk förankring i kommunen och att inriktning, resurser och tidsramar är tydligt definierade. Det framgår dock inte att någon politiker deltagit i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen.

I.3 Finns en kartläggning av nuläget? (1/7)

I.4 Hur ser kartläggningen ut?

Inventeringen visar att endast en kommun refererat till tidigare utförda analyser och till viss del baserat risk- och sårbarhetsanalysen på detta material. Exemplet nedan visar ett exempel på en kommun som beskriver att det finns en koppling till tidigare producerat material.

”Den sårbarhetsbeskrivning som återfinns i detta kapitel bygger till stora delar på rapporten...”

Eftersom kommunen har utfört en riskbeskrivning i ett tidigare skede är detta en rimlig utgångspunkt för fortsatt analys.

I.5 Framgår det att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen samordnats med arbete enligt LSO? (3/7)

Tre kommuner samordnar risk- och sårbarhetsanalysen med arbetet enligt LSO. Dessa kommuners risk- och sårbarhetsanalyser är dock mer inriktade mot olyckor som främst berör räddningstjänstens ordinarie arbete än extraordinära händelser som kan involvera övriga delar av kommunen. En kommun diskuterar olyckor enligt LSO i riskanalysen och extraordinära händelser enligt LXO i sårbarhetsanalysen enligt följande citat:

”Denna riskanalys/.../ utgör ett underlag för Kommunens handlingsprogram när det gäller räddningstjänst och förebyggande arbete enligt Lag om skydd mot olyckor (LSO). Analysen innehåller även en sårbarhetsdel som övergripande beskriver hur kommunen arbetar för att klara av en extra ordinär händelse enligt Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LXO).”

I.6 Finns rutiner för återkoppling? (1/7)

I.7 Hur ser rutinerna för återkoppling ut?

En kommun refererar till en publikation från Krisberedskapsmyndigheten och föreslår att uppföljning och återkoppling skall diskuteras vid ett seminarium.

”Arbetet bör inte ses som avslutat genom att denna rapport färdigställts. För att risk- och sårbarhetsarbetet inte ska bli en skrivbordsprodukt är det istället önskvärt att resultatet i rapporten följs upp (KBM, 2004). Denna process kan påbörjas med ett seminarium där följande ämnen behandlas/.../.”

I. 8 Framgår det hur eventuella åtgärder skall genomföras?(0/7)

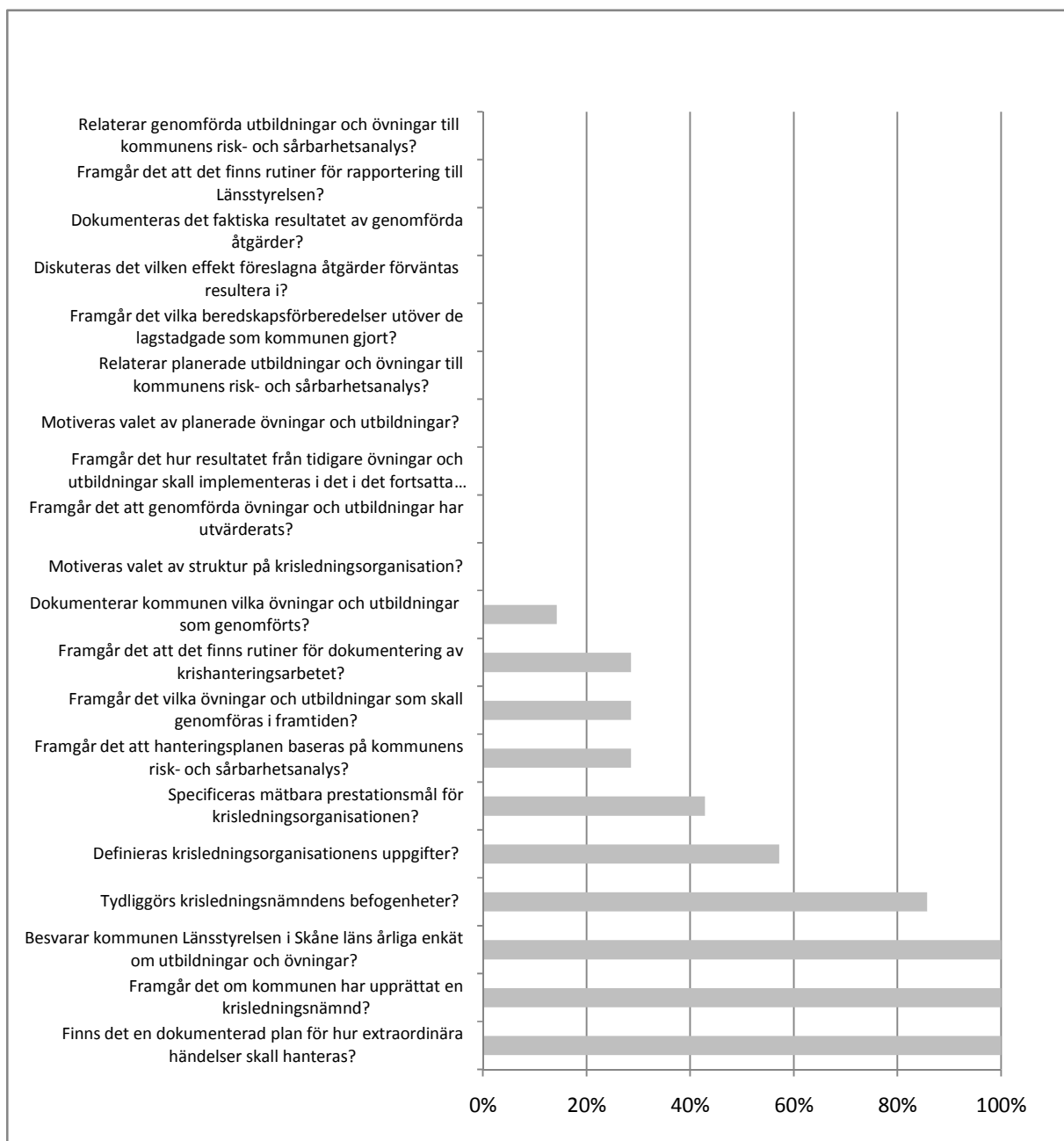
Ingen kommun har beskrivit hur de skall genomföra de åtgärder som de föreslagit för att öka förmågan att hantera en kris på ett tillräckligt tydligt sätt för att få ett jakande svar på frågan.

Kommentar: Inventeringen visar att en majoritet av kommunerna generellt sett brister i frågor som syftar till att erhålla en kontinuitet i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Ett fåtal kommuner baserar arbetet på formellt fattade beslut och tidigare utförda analyser. Oftast saknas rutiner för att återkoppla resultatet med arbetet till inblandad personal. Baserat på risk- och sårbarhetsanalyserna är det svårt att bedöma huruvida kommunernas övergripande arbete inom säkerhetsområdet följer en tydlig struktur som syftar till ständiga förbättringar och ett effektivt resursutnyttjande. Dessutom kan det konstateras att kommuner som diskuterar åtgärdsförslag sällan beskriver hur och inom vilka tidsramar de planerat att implementera åtgärderna.

7.3 Övrig dokumentation

Diagram 7-3 redovisar andelen jakande svar för respektive fråga vid inventeringen av övrig dokumentation. Fördjupade diskussioner kring respektive fråga återfinns efter diagrammet.

Diagram 7-3 Andelen jakande svar vid inventering av övrig dokumentation



J. Allmän beskrivning av tillgänglig dokumentation

J.1 Vilket material ingår i övrig dokumentation som beskriver krishanteringsarbete inom kommunen?

Tabell 7-2 nedan visar en kronologisk sammanställning av respektive kommuns risk och sårbarhetsanalys samt övrig tillgänglig dokumentation som diskuterar krisberedskap. Vissa dokument är arbetskopior, vilket innebär att de inte är fastslagna i kommunfullmäktige. I tabellen är respektive kommuns risk- och sårbarhetsanalys markerad i fet stil.

Tabell 7-2. Kronologisk sammanställning av dokumenterat material i respektive kommun.

Kommun	År dokumentation färdigställd				
	2004	2005	2006	2007	2008
A	"Ledningsplan och informationsplan för krisledningsnämnden vid extraordinära händelser och svåra påfrestningar"	"Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst"		"Risk- och sårbarhetsanalys"	
G				"Riskanalys"	"Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst, samt plan för extraordinära händelser - remissutgåva"
K	"Krisledningsplan" (2003) "Reglemente för krisledningsnämnden" (2003)	"Beredskapsplan information"		"Risk- och sårbarhetsanalys"	
N	"Handlingsprogram för räddningstjänst och skydd mot olyckor"			"Risk- och sårbarhetsanalys"	"Handlingsprogram" "Krisledningsplan - Remissutgåva"
O			"Värdegrund och översiktlig sårbarhetsanalys"	"Krisledningsplan"	"Verksamhetsplan Krisberedskap"
P			"Risk- och Sårbarhetsanalys"	"Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst"	"Central krisledningsplan, remissutgåva"
Q		"Informationsplan vid extraordinära händelser" "Ledningsplan vid extraordinära händelser"		"Risk- och sårbarhetsanalys"	

Kommentarer: Inventeringen visar att det finns skillnader mellan olika kommuner med avseende på vilka dokument som har producerats. Förutom att dokumenten har olika beteckningar kan det också konstateras att dokumentens datering skiljer sig åt. I vissa fall är kommunens plan för hur extraordinära händelser skall hanteras tidigare daterad än risk- och sårbarhetsanalysen.

Detta kan vara en indikation på att det finns otydligheter kring vilken dokumentation som skall produceras och när dokumenten skall revideras. Dessutom kan detta leda till att kontinuiteten i arbetet inom kommunen blir lidande eftersom olika aspekter av kommunens krisberedskap diskuteras i olika dokument. Detta kan även leda till att det blir svårt för Länsstyrelsen i Skåne län att identifiera och granska relevanta dokument.

K. Plan för att hantera extraordinära händelser

K.1 Finns det en dokumenterad plan för hur extraordinära händelser skall hanteras? (7/7)

K.2 Vilken information kan utläsas ur planen?

De flesta kommuner har främst upprättat en krisledningsplan vilket innebär att planen beskriver kommunens operativa organisation inför en kris. Nedanstående exempel visar en kommun som tolkar kravet på hanteringsplan enligt ett liknande resonemang:

”Kommunen skall för varje mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras, i detta dokument kallad krisledningsplan.”

K.3 Framgår det att hanteringsplanen baseras på kommunens risk- och sårbarhetsanalys?(2/7)

Två kommuner har baserat planen på kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Detta kan rimligtvis förklaras av att många kommuner upprättat krisledningsplanen innan risk- och sårbarhetsanalysen varit färdigställd.

K.4 Hur ser relationen mellan hanteringsplanen och risk- och sårbarhetsanalysen ut?

De två kommuner som baserat hanteringsplanen på risk- och sårbarhetsanalysen diskuterar relationen mellan båda dokument, men diskussionerna är generellt sett vaga. Nedan finns ett exempel på en kommun som diskuterat denna relation:

”Kommunens planer ska baseras på risk- och sårbarhetsanalyser för verksamhet som måste kunna upprätthållas vid en extraordinär händelse.”

Utöver detta konstaterande beskriver kommunen schematiskt i en figur de laga krav som sammanknyter risk- och sårbarhetsanalysen och planen för hur extraordinära händelser skall hanteras. Beskrivningen vittnar om att det finns en förståelse för att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och planer för att hantera extra ordinära händelser är sammanlänkat.

Kommentarer: Alla kommuner har någon typ av plan för hur de skall hantera extraordinär händelser. Planerna liknar varandra och reglerar oftast vilken operativ organisation kommunen har vid en kris. Generellt sett är kopplingen mellan risk- och sårbarhetsanalyser och planer för att hantera extraordinära händelser bristfällig. Detta skulle kunna förklaras av att lagen ställer krav på att det inför varje mandatperiod skall fastställas en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras. Lagen anger dock inte i vilken omfattning risk- och sårbarhetsanalyser skall uppdateras och revideras. Detta kan leda till att dessa dokument inte blir synkroniserade i den utsträckning som kan krävas. Detta kan också vara en indikation på att lagstiftningen inte är helt implementerad i kommunerna, eftersom lagstiftningen bara varit gällande under den senaste mandatperioden.

L. Krisledningsorganisation

L.1 Framgår det om kommunen har upprättat en krisledningsnämnd? (7/7)

L.2 Tydliggörs krisledningsnämndens befogenheter? (6/7)

Trots att alla kommuner beskriver sin krisledningsnämnd är det en kommun som inte tydliggör nämndens befogenheter. Oftast diskuteras delegering, beslutsvägar, beslutsbefogenheter och ansvarsfördelning. Nedanstående exempel är hämtat från en kommun som beskriver krisledningsnämndens befogenheter:

”För att säkra samordning och effektiv krishantering kan krisledningsnämnden vid en extraordinär händelse överta hela eller delar av ansvaret från andra nämnder/styrelser. Verksamhetsansvar och beslutanderätt får övertas endast om det oundgängligen erfordras för att komma till rätta med situationen.”

Genom att beskriva krisledningsnämndens befogenheter finns större förutsättningar att undvika otydligheter kring krisledningsnämndens arbetssätt.

L.3 Motiveras valet av struktur på krisledningsorganisation?(0/7)

L.4 Hur motiveras valet av struktur på krisledningsorganisation?

Ingen studerad kommun motiverar valet av struktur på krisledningsorganisation. Nedanstående exempel är hämtat från en kommun som förvisso beskriver syftet med organisationen, men som gör det på ett för vagt sätt för att få ett jakande svar på denna fråga:

”Krisledningsorganisationen skall vara flexibel och kunna anpassas till olika typer av händelser och särskilt beakta planering för uthållighet.”

Beskrivningen är något vag eftersom den inte beskriver hur organisationen skall uppnå flexibilitet och uthållighet, dessutom motiveras inte varför just detta är viktigt att sträva efter. Trots att ingen kommun *motiverar* valet av struktur *beskriver* dock de flesta kommuner krisledningsorganisationens struktur. Citatet nedan är hämtat från en kommun som beskriver krisledningsorganisationen utan att motivera valet av struktur:

”Vid en extraordinär händelse organiseras Krisledningen enligt skiss på sidan 4. Krisledningen består av Krisledningsnämnd (politisk ledning) och Operativ ledning (tjänstemän) samt Stab. Den operativa ledningen skall med bistånd av staben förbereda beslutsunderlag till krisledningsnämnden samt biträda vid verkställandet av fattade beslut.”

Eftersom ingen kommun har motiverat valet av struktur är det svårt att bedöma om respektive organisationsform är relevant och dessutom kan det vara svårt att motivera organisatoriska förändringar.

L.5 Definieras krisledningsorganisationens uppgifter? (4/7)

Fyra kommuner definierar krisledningsorganisationens uppgifter vid en kris. Ofta beskrivs respektive funktions (nämnd, stab, etc.) uppgifter separat. Exemplet nedan är hämtad från en kommun som utförligt beskriver krisledningsnämndens uppgifter:

”Krisledningsnämndens uppgift är att:

- *Tolka kommunens roll vid svåra påfrestningar eller extraordinära händelser*
- *Företräda kommunen och ge en samlad bild av läget*
- */.../*
- *I övrigt förekommande uppgifter som är nödvändiga för samhällets funktionsduglighet*
- *Fatta beslut om återgång till normal organisation”*

L.6 Specificeras mätbara prestationsmål för krisledningsorganisationen?(3/7)

Tre kommuner specificerar mätbara prestationsmål för krisledningsorganisationen, detta görs oftast genom att ange acceptabla tidsramar som definierar när organisationen skall påbörja vissa givna uppgifter. Ett exempel på en kommun som specificerat mätbara prestationsmål återfinns nedan:

”Krisledningsnämnden skall inom 2 timmar från larm kunna:

- *Ta beslut om inriktning*
/.../
- *Få fram uppgifter som är nödvändiga för samhällets funktionsduglighet*
- *Ge samordnad och korrekt information till allmänheten”*

Trots att prestationsmålen är relativt vagt beskrivna möjliggör målen en utvärdering av inträffade kriser och övningar eftersom det finns mätbara mål att relatera kriser och övningar till.

Kommentarer: Det kan konstateras att samtliga kommuner har upprättat en krisledningsnämnd, vilket lagen kräver. Det finns dock brister i motivering och beskrivningar av krisledningsorganisationer, dessutom saknas generellt mätbara prestationsmål. Detta kan i förlängningen leda till att det blir svårt att utvärdera valet av organisation och dessutom är det svårt att motivera förslag på förändringar av organisationen.

M. Utbildning och övning

M.1a Dokumenterar kommunen vilka övningar och utbildningar som genomförts? (1/7)

En kommun har dokumenterat och diskuterat genomförda utbildningar och övningar på eget initiativ. Dessa övningar och utbildningar diskuteras i kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

M.1b Besvarar kommunen Länsstyrelsen i Skåne läns årliga enkät om utbildningar och övningar? (7/7)

Samtliga sju kommuner har besvarat Länsstyrelsen i Skåne läns årliga enkät för verksamhetsåret 2007. Mängden information som kan utläsas från respektive kommuns svar varierar dock.

M.2 Vilka övningar och utbildningar har genomförts?

M.3 Vem har utbildats och övat?

Fråga M1.a visar att bara en kommun på eget initiativ dokumenterat vilka övningar och utbildningar som genomförts. Exemplet nedan beskriver denna kommuns genomförda utbildningar och övningar:

”Kommunens förvaltningar ska ha kunskap om risker och sårbarhet, samt planering för att minska risker och sårbarhet samt förmåga att hantera extraordinära händelser.

Under år 2006 och 2007 har personal utbildats och övats för att hantera kriser enligt nedan:

- *larm- och startövning har genomförts med kommunledningens akutgrupp*
- *fyra redaktörer har utbildats för WIS (Krisberedskapsmyndighetens webbaserade informationssystem för offentliga aktörer)*
- *100 chefer, arbetsledare och skyddsombud är utbildade i grundläggande krishantering på arbetsplatsen*
- *100 medarbetare är utbildade i att hantera oväntade och svåra situationer”*

Trots att kommunen beskriver vilka övningar och utbildningar som genomförts saknas resonemang och diskussioner kring valet av övningar och resultatet från respektive övning.

Baserat på Länsstyrelsen i Skåne läns enkät som beskrevs i fråga M.1b kan det konstateras att alla kommuner genomfört utbildningar och övningar under 2007. Generellt sett är det ofta kommunledningen eller krisledningsnämnden som genomfört scenarioövningar och utbildningsdagar.

M.4 Relaterar genomförda utbildningar och övningar till kommunens risk- och sårbarhetsanalys? (0/7)

Inventeringen visar att ingen kommun relaterar genomförda utbildningar och övningar till genomförd risk- och sårbarhetsanalys explicit. I vissa fall kan det eventuellt finnas ett implicit samband. Detta gäller främst när risk- och sårbarhetsanalysen diskuterar vikten av en generell beredskap och när utbildningar och övningar främst avser att stärka den generella beredskapen.

M.5 Framgår det att genomförda övningar och utbildningar har utvärderats? (0/7)

M.6 Framgår det hur resultatet från tidigare övningar och utbildningar skall implementeras i det fortsatta arbetet? (0/7)

Ingen kommun diskuterar tidigare utvärderingar av övningar och utbildningar och hur resultatet från dessa ska implementeras i kommunens framtida arbete.

M.7 Framgår det vilka övningar och utbildningar som skall genomföras i framtiden?(2/7)

M.8 Motiveras valet av planerade övningar och utbildningar? (0/7)

M.9 Relaterar planerade utbildningar och övningar till kommunens risk- och sårbarhetsanalys?(0/7)

Två kommuner diskuterar vilka övningar som skall genomföras i framtiden. Ingen av dessa kommuner motiverar valet av planerade övningar och utbildningar eller relaterar dessa till utförd risk- och sårbarhetsanalys. Nedanstående stycke beskriver en kommuns framtida utbildningar och övningar, men det saknas en diskussion kring varför redovisade utbildningar och övningar är relevanta:

”För de närmaste tre åren planeras följande verksamhet, utbildningar och övningar:

- krisledningsövning för krisledningsnämnden
- /.../
- medlemskap, utbildning och övning i KrisSam (skånska kommuner i samverkan med information till allmänheten).
- utveckling av ledningscentraler.”

Ovanstående övningar och utbildningar är med stor sannolikhet relevanta för kommunen och rimliga att genomföra, men eftersom övningarna och utbildningarna inte motiveras eller relateras till risk- och sårbarhetsanalysen kan detta vara en indikation på att kopplingen mellan olika aktiviteter i kommunens arbete brister.

Vissa kommuner beskriver planerade utbildningar och övningar i Länsstyrelsen i Skåne läns enkät, men det är överlag svårt att finna explicita kopplingar mellan annan dokumentation från respektive kommun och planerade utbildningar och övningar.

Kommentarer: Trots att Länsstyrelsen i Skåne län genom sin årliga enkät kan få en viss kunskap om vilka övningar och utbildningar som genomförs i respektive kommun indikerar inventeringen att det finns brister i den dokumentering som rör utbildningar och övningar. Dels kan det konstateras att få kommuner diskuterar övningar och utbildningar på eget initiativ och att det sällan finns explicita kopplingar mellan genomförda risk- och sårbarhetsanalyser och genomförda övningar och utbildningar. Det kan också konstateras att ingen kommun beskriver brister och styrkor som identifierats i tidigare genomförda övningar och utbildningar samt hur resultaten från dessa ska implementeras i det framtida arbetet. Detta är anmärkningsvärt eftersom utbildningar och övningar är viktiga källor till en ökad kunskap om respektive kommuns krisberedskap. Om resultatet från övningar och utbildningar inte dokumenteras finns det en risk att viktiga lärdomar inte implementeras i det framtida arbetet.

N. Beredskapsförberedelser och effektbedömning

N.1 Framgår det vilka beredskapsförberedelser utöver de lagstadgade som kommunen genomfört? (0/7)

N.2 Diskuteras det vilken effekt föreslagna åtgärder förväntas resultera i? (0/7)

N.3 Dokumenteras det faktiska resultatet av genomförda åtgärder? (0/7)

Syftet med frågorna är att inventera huruvida beredskapsförberedelser, effekter och resultatet av åtgärder diskuteras i annan dokumentation än risk- och sårbarhetsanalysen. Inventeringen visar att ingen kommun diskuterar dessa frågor utanför risk- och sårbarhetsanalysen.

Kommentarer: Resultatet på ovanstående frågor indikerar att Länsstyrelsen i Skåne län främst kan finna information om beredskapsförberedelser och effektbedömningar i kommunernas risk- och sårbarhetsanalys. Om Länsstyrelsen i Skåne län skall kunna rapportera kommuners beredskapsförberedelser samt bedöma effekten av dessa till krisberedskapsmyndigheten tycks informationen främst finnas i respektive risk- och sårbarhetsanalys.

O. Rapporteringsrutiner

O.1 Framgår det att det finns rutiner för dokumentering av krishanteringsarbetet? (2/7)

Två kommuner beskriver rutiner för dokumentering av krishanteringsarbetet i kommunen. Nedanstående exempel är hämtat från en kommun som beskriver rutiner för revidering av krisledningsplanen:

“Planen skall gås igenom för eventuell revidering årligen samt vid större organisatoriska eller andra förändringar vilka kan påverka planens innehåll. Vid den årliga revideringen bör organisation, resurser och rutiner kontrolleras.”

Baserat på tillgängligt material har det inte varit möjligt att verifiera huruvida kommunen efterlever detta påstående. Det faktum att kommunen diskuterar rutiner vittnar dock om en insikt kring vikten av rutiner för dokumentkontroll.

O.2 Framgår det att det finns rutiner för rapportering till länsstyrelsen? (0/7)

Ingen kommun beskriver att det finns rutiner för rapportering till länsstyrelsen trots att vissa kommuner är medvetna om detta krav. En kommun beskriver vikten av rapportering enligt exemplet nedan:

”Kommunen är skyldig att /.../ Hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits och hur åtgärderna påverkas krisberedskapsläget.”

Ovanstående citat är till stora delar direkt hämtat från LXO, men trots att kommunen är medveten om vikten av att rapportera krisberedskapsläget saknas rutiner för att göra detta. Detta faktum kan resultera i att rapporteringen blir eftersatt.

Kommentarer: Det kan konstateras att de flesta kommuner saknar rutiner för hur rapportering och dokumentering skall ske. Det faktum att kommunerna överlag brister i frågor som rör rapporteringsrutiner kan i förlängningen försvåra såväl Länsstyrelsen i Skåne läns granskande arbete som kommunernas interna arbete med krisberedskap.

8 Diskussion

I detta avsnitt diskuteras resultatet från rapporten, detta inkluderar genomförd innehållsanalys och litteraturstudie samt problematiseringen kring krisberedskap och utarbetandet av modellen för att beskriva kommunal krisberedskap. Diskussionen innehåller även reflektioner kring felkällor samt en övergripande diskussion kring nyligen publicerade utredningar. Avsnittet avslutas med förslag på åtgärder och fortsatt forskning.

Inventeringen identifierade ett antal brister i de studerade kommunernas dokumenterade krisberedskap. Innan dessa brister diskuteras är det befogat att reflektera över vilka förutsättningar som råder på kommunal nivå, för att klargöra att det kan vara en svår uppgift att arbeta med kommunal krisberedskap. Shalowitz (1997) beskriver att många felaktigt anser att risksamordnare på myndighetsnivå är mindre sofistikerade än risksamordnare inom den privata sektorn. I verkligheten tvingas risksamordnare på myndighetsnivå ofta att hantera risker som är mer komplexa och varierade än de risker privata företag tvingas hantera. Dessutom kan privata företag välja att avveckla aktiviteter som bedöms vara för osäkra och förknippade med risk, ett alternativ som myndigheter inte alltid har.

Trots att det är svårt att arbeta med riskhantering inom myndigheter indikerar ett antal nyligen inträffade kriser att den kommunala krisberedskapen trots allt är relativt god. Utvärderingen av exempelvis Tsunamin i Sydostasien visade att det främst var på central nivå krishanteringen brast, såväl kommuner som landsting bedömdes sköta krishanteringen på ett acceptabelt sätt (Bolme et. al 2007). Tsunamin är dock en kris som inte inträffade i en svensk kommun, därför ställdes kommuners krishantering inte inför lika stora påfrestningar som regeringens hantering. Andra kriser som faktiskt har inträffat i svenska kommuner har dock hanterats relativt väl på kommunal nivå. Vid en analys av hanteringen av stormen Gudrun beskriver Länsstyrelsen i Kronobergs län bland annat att kommunerna stöttades enligt principerna för ansvar, likhet och närhet. Detta arbetssätt var framgångsrikt på grund av den krishanteringsförmåga kommunerna genomgående visade (Länsstyrelsen i Kronobergs län 2005). Hanteringen av diskoteksbranden i Göteborg har också analyserats i ett antal rapporter. Trots att vissa brister i kommunens hantering av diskoteksbranden identifierades beskriver bland annat Styrelsen för Psykologiskt Försvar ett antal positiva aspekter av krishanteringen och menar att krisen överlag hanterades på ett rimligt sätt (Larson och Nohrstedt 1998).

Baserat på ovanstående diskussion är det befogat att understryka att inventeringen främst fokuserade på att bedöma huruvida det går att uttala sig om kommunal krisberedskap baserat på en dokumenterad beskrivning av krisberedskapen. Identifierade brister behöver därför inte innebära att den operativa hanteringsförmågan i respektive kommun brister. Till viss del kan detta sägas vara en begränsning med inventeringen, men sett ur ett länsstyrelseperspektiv är det viktigt att det finns metoder som kan appliceras på kommuner för att få en bättre kunskap om kommuner behöver stöd och som dessutom kan användas för att sammanställa en regional bild av krisberedskapen i länet.

8.1 Tillgängligt material

Baserat på kommunernas självskattning i KBMs årliga enkät identifierades inledningsvis sjutton kommuner som uppgett att de kan lämna en samlad bild av krisberedskapsläget i kommunen enligt delmål 4 och/eller att de har en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys. En närmare granskning av respektive kommun visade att ingen kommun *dokumenterat* den samlade bilden av krisberedskapsläget i kommunen. Detta kan delvis förklaras av att kommuner skall kunna *rapportera* krisförberedelser enligt kommunenkätens delmål 4. Vid telefonkontakt med respektive beredskapssamordnare framgick även att det är oklart vad som avses med uttrycket ”en samlad bild” enligt delmål 4. Vad som är mer anmärkningsvärt är att bara sju kommuner kunde erbjuda en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys trots att fjorton kommuner uppgett att så var fallet. Det är också anmärkningsvärt att majoriteten av de kommuner som uppgett att de kunde lämna en samlad bild av krisberedskapsläget i kommunen inte färdigställt en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys eftersom det går att ifrågasätta huruvida det är möjligt att lämna en samlad bild av kommunens krisberedskap innan det finns en färdig risk- och sårbarhetsanalys. Baserat på det faktum att inventeringen identifierade ett antal skillnader mellan kommuners svar på kommunenkäten och det faktiska förberedelserna i respektive kommun går det att diskutera vilket syfte Krisberedskapsmyndighetens enkät fyller. Resultatet kan också vara en indikation på att kortfattade självskattningar i enkätform som inte förutsätter att respektive kommun motiverar sina påståenden inte är en optimal metod för att bedöma och granska Sveriges kommuner. Detta påstående implicerar att Sveriges länsstyrelser och Krisberedskapsmyndigheten har en viktig granskande och kontrollerande roll, vilket är ytterligare ett argument för att förorda utförlig dokumentering av kommunal krisberedskap. När uppbyggnadsperioden är slut 2009 och Sveriges länsstyrelser får mandat att föreslå att statlig ersättning skall falla bort för kommuner som inte uppfyller sina åtaganden kommer rapporteringen från kommuner till länsstyrelser dessutom att bli ännu viktigare.

8.2 Inventering

Inventeringen av tillgänglig dokumentation i de sju kommuner som tillhandahöll en verksamhetsövergripande risk- och sårbarhetsanalys resulterade i blandade intryck. Det finns såväl bra som mindre bra exempel på väl dokumenterat krishanteringsarbete. Inventeringen visar att det saknas en enhetlig form för arbetet vilket kan resultera i den skiftade kvaliteten. Andra orsaker kan vara kommunernas vitt skilda förutsättningar vad gäller geografi, befolkning, resurser, riskkällor och sårbarheter. Generellt saknas skriftliga rutiner för att säkerställa kontinuitet och kunskapsspridning inom kommunerna. Dessutom är kopplingen mellan olika dokument som beskriver olika aspekter av krisberedskap generellt sett vag. Eftersom det saknas rutiner för kontinuitet och återkoppling finns det en risk att dessa brister fortgår även i framtiden. En särskilt viktig brist som gäller för samtliga kommuner är det faktum att det inte framgår att någon kommun fattat beslut om vilka samhällsviktiga verksamheter som måste kunna upprätthållas oavsett omfattning på kris, trots att detta åligger kommunerna enligt kommunöverenskommelsen. I förlängningen innebär detta att det är svårt att relatera respektive kommuns dokumenterade arbete till bedömningskriterier med avseende på oönskade konsekvenser. Inventeringen visade också att ingen kommun i dagsläget uppfyller samtliga explicita rapporteringskrav enligt LXO enbart genom dokumentation.

8.2.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Trots att kvaliteten på de sju studerade risk- och sårbarhetsanalyserna varierar kan analyserna grovt sett kategoriseras i två typer. Analyser som främst fokuserar på extraordinära händelser och analyser som främst fokuserar på vardagsolyckor som hanteras av räddningstjänsten.

Detta kan bero på att såväl LSO som LXO ställer krav på att riskanalyser för respektive verksamhet skall genomföras och att arbetet med dessa analyser gärna skall samordnas. Baserat på studerade analyser finns det anledning att misstänka att det finns en otydlighet kring vad som skall analyseras och hur detta skall ske i praktiken. Det kan också konstateras att de kommuner som arbetat enligt en vedertagen metod för risk- och sårbarhetsanalys generellt sett producerat analyser av högre kvalitet. Dessa analyser har alla gemensamt att de är scenariobaserade, vilket har resulterat i tydligare analyser som är mer systematiska och logiskt sammanhållna. En annan styrka med de scenariobaserade analyserna är att dessa analyser diskuterar förmågan att hantera respektive scenario på ett mer genomarbetat sätt och dessutom relaterar eventuella åtgärdsförslag till genomförd analys. Det framgår inte att någon kommun kvalitetsgranskat sin analys vilket delvis kan förklara de brister som identifierats och dessutom vara en indikation på att det saknas forum för kommuner att kvalitetsgranska sina risk- och sårbarhetsanalyser.

Ett syfte med denna rapport var att jämföra kvaliteten mellan kommuners respektive länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser. Inventeringen visade att det finns såväl skillnader som likheter. För det första kan det konstateras att kommunerna överlag bedömts uppfylla kraven för jakande svar på fler frågor vid inventeringen. Detta bör delvis kunna förklaras av att inventeringen av Skånes kommuner baserades på ett fåtal utvalda kommuner som själva uppgett att kommunens risk- och sårbarhetsanalys var färdigställd. Detta kan jämföras med inventeringen av Sveriges länsstyrelser som baserades på samtliga regionala risk- och sårbarhetsanalyser, oavsett om respektive analys vid tidpunkten för inventeringen var färdigställd. Dessutom har Sveriges länsstyrelser ofta ansvar för ett större geografiskt område som inkluderar fler ansvarsområden. En annan viktig förklaring varför kommuners risk- och sårbarhetsanalyser fått fler jakande svar vid inventeringen kan vara att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser brister, vilket i förlängningen påverkar de regionala analyserna eftersom regionala analyser till viss del skall baseras på lokala analyser. Detta är ytterligare argument för att vikten av kommuners rapportering till den regionala nivån inte ska underskattas. Jämförelsen mellan den regionala och lokala nivån uppvisade även vissa likheter. Trots att kommuner i högre grad bedömts uppfylla kraven för jakande svar vid inventeringen visar trenden att såväl kommuner som länsstyrelser generellt brister på frågor inom liknande kategorier vilket tydliggörs i Diagram 7-1. Hamrin och Strömgren (2008) sammanfattade resultatet från den regionala inventeringen i följande citat:

”Sammantaget bedöms risk- och sårbarhetsanalyserna inte uppnå syftet. Framför allt är det inte möjligt att göra en nationell sammanställning utifrån analyserna vilket är ett av grundsyftena med analyserna.” (Hamrin och Strömgren 2008, p 71)

Genom att ersätta ”nationell sammanställning” mot ”regional sammanställning” i ovanstående citat är det möjligt att till stor del även sammanfatta resultatet från den lokala inventeringen, trots att den lokala inventeringen uppvisade fler jakande svar.

8.2.2 Övrig dokumentation

Inventeringen av övrig tillgänglig dokumentation uppvisade också stora variationer i kvalitet och utförande. Trots att det fanns exempel på kommuner som till viss del producerat dokumentation av en hög kvalitet är det befogat att diskutera tre generella brister. För det första kan det konstateras att övrig dokumentation brister i fråga om synkronisering och kronologi. Detta resulterar i otydliga och ibland obefintliga kopplingar mellan olika dokument. Dessutom saknas en enhetlig struktur för vilken övrig dokumentation som skall produceras och vad denna dokumentation skall innehålla. Ur ett länsstyrelseperspektiv är det därför svårt att granska kommunernas arbete eftersom dokumentstrukturen i respektive kommun skiljer sig åt. Den tredje iakttagelsen är att utbildningar och övningar sällan redovisas, diskuteras och implementeras i den studerade dokumentationen. Detta är en allvarlig brist eftersom bland annat Krisberedskapsmyndigheten (2004b) skriver att utbildning och övning är viktiga kunskapskällor för att öka förmågan att hantera en kris. Samtliga ovanstående brister bör kunna härledas till det faktum att lagstiftningen är vagt formulerad och att kommuner har stora möjligheter att själva utforma sin verksamhet på grund av det kommunala självstyret.

8.3 Osäkerheter och felkällor

Vid valet av metod diskuterades särskilt att det är viktigt att metoden bör resultera i en analys med acceptabel validitet och reliabilitet. Utöver detta finns det ett antal andra osäkerheter och felkällor i rapporten. Detta avsnitt syftar till att kortfattat diskutera dessa frågor.

Rapportens centrala antagande angående vikten av dokumentation implicerar att all tillgänglig dokumentation från respektive kommun ska studeras. Därför finns det en osäkerhet kring om samtliga tillgängliga dokument har studerats. För att hantera denna osäkerhet har inventeringen baserats på befintliga dokument hos Länsstyrelsen i Skåne län, information på kommunernas hemsidor samt övriga dokument som erhållits efter telefonkontakt med respektive kommuns beredskapssamordnare. Det är rimligt att anta att det finns dokument som behandlar respektive kommuns krisberedskap som inte studerats. Det är dock inte orimligt att anta att även Länsstyrelsen i Skåne län skulle ha svårt att identifiera dessa eventuella dokument. Sett ur ett praktiskt applicerbart länsstyrelseperspektiv bedöms därför denna osäkerhet vara av mindre betydelse.

Det faktum att inventeringen baseras på sju av trettio skånska kommuner kan vara en möjlig osäkerhet som i praktiken innebär att det inte går att uttala sig om det generella tillståndet med avseende på kommunal krisberedskap i Skåne län. Denna osäkerhet hanteras delvis i avsnitt 8.4 som diskuterar nyligen publicerade utredningar som redovisat liknande brister, sett ur ett nationellt perspektiv. Det är också motiverat att kommentera det faktum att ett fåtal studerade dokument är arbetskopior. Eftersom inventeringen studerat arbetskopior kan resultatet ifrågasättas. Uppbyggnadsperioden som började 2006 är dock slut 2009. Om kvaliteten på dessa arbetskopior skall förbättras är det således ont om tid innan LXO skall vara implementerad i kommunerna. Med anledning av detta bedöms inte denna eventuella felkälla vara kritisk för resultatet av inventeringen.

Det är också motiverat att kritiskt ifrågasätta bedömningsmallen som användes för att inventera den dokumenterade kommunala krisberedskapen. Trots att rapporten har motiverat valet av frågor är det inte osannolikt att vissa aspekter av kommunal krisberedskap inte inkluderats i bedömningsmallen och att utformningen av frågorna gynnat vissa kommuner och missgynnat andra kommuner.

Dessutom kan det konstateras att Ja/Nej-frågor är ett trubbigt mått för att värdera de komplexa frågor och aspekter som analyseras i inventeringen. Baserat på helhetsintrycket av den studerade dokumentationen bedöms dock att det generella resultatet från inventeringen inte beror på utformningen av bedömningsmallen. I dagsläget är det svårt att uttala sig om kommuners krisberedskap baserat på en inventering av tillgänglig dokumentation, detta resultat skulle inte förändrats även om frågorna utformats annorlunda.

Avslutningsvis är det relevant att kommentera problematiseringen kring begreppet krisberedskap och utvecklandet av en modell för att beskriva kommunal krisberedskap. Dessa stycken baseras främst på teoretiska resonemang grundade på omfattande litteraturstudier. På grund av den begränsade omfattningen av denna rapport har ingen ansats gjorts för att validera och verifiera dessa teoretiska avsnitt. Även om det saknas validering och verifiering vittnar problematiseringen om att det saknas vedertagna definitioner och kriterier för att beskriva och värdera kommunal krisberedskap. Detta är ett resultat i sig, oavsett om problematiseringen är validerad och verifierad.

8.4 Aktuella utredningar

Under arbetet med denna rapport har två centrala utredningar om Sveriges krishanteringssystem publicerats. Eftersom denna rapport främst fokuserat på implementeringen av LXO baserat på de förutsättningar som gällde vid tiden för implementeringen har dessa utredningar inte diskuterats nämnvärt tidigare i rapporten. Dessa utredningar diskuterar generella brister i Sveriges krishanteringssystem som inte bara är giltiga för de sju kommuner i Skåne som studerats i denna rapport, därför är det befogat att diskutera resultaten från dessa utredningar.

8.4.1 "Alltid redo"

Statens offentliga utredningar publicerade i mars 2008 ett betänkande av utredningen om en ny myndighet för säkerhet och beredskap. Utredningen rekommenderar att Statens Räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för Psykologiskt Försvar skall integreras i en gemensam myndighet för samhällets säkerhet. Viktiga slutsatser som berör krishantering på kommunal nivå redovisas nedan (SOU 2007:31):

- Krisberedskapsmyndighetens arbete är inriktat på statliga myndigheter, vilket resulterar i att kommuner och länsstyrelser har dålig kännedom om Krisberedskapsmyndighetens arbete.
- En ny myndighet bör få föreskriftsrätt, bland annat vad avser åtgärder enligt LXO, eftersom detta skulle kunna medföra att grundläggande krav på kommuners risk- och sårbarhetsanalyser kan ställas. Detta krav är nödvändigt för att underlätta länsstyrelsens uppdrag att sammanställa regionala risk- och sårbarhetsanalyser samt för att möjliggöra en aggregering av nämnda analyser på nationell nivå.
- Lagstiftningarna LSO och LXO bör ses över och i vissa fall integreras, detta är särskilt angeläget med avseende på handlingsprogram enligt LSO och planer för hur extraordinära händelser skall hanteras enligt LXO.
- Arbete inom krishanteringssystemet bör bedrivas systematiskt och tvärsektorielt på internationell, nationell, regional och lokal nivå.
- Antalet sektorsöverskridande övningar på alla nivåer i samhället bör ökas för att öka förmågan att hantera dessa kriser. Dessutom är det angeläget att genomförda övningar skall utvärderas.

- I dagsläget erhåller kommuner anslag för arbete inom krishanteringssystemet, det så kallade anslag 7:5. Detta medför svårigheter att följa upp och styra kommunernas verksamhet. Därför bör anslaget ersättas med ett bidragssystem. (SOU 2007:31)

Det kan konstateras att många av de slutsatser som presenteras i utredningen har likheter med de brister som identifierats i denna rapport. Inventeringen visar bland annat att det är viktigt att krishanteringsarbetet bör bedrivas systematiskt och att det är viktigt att följa upp genomförda övningar. Dessutom har det konstaterats att arbetet enligt LSO och LXO i vissa kommuner har resulterat i otydliga rapporter med skiftande fokus. Detta skulle kunna åtgärdas genom att samordna denna lagstiftning. Det är också motiverat att en ny myndighet bör få föreskriftsrätt. Baserat på resultatet från inventeringen bör föreskriftsrätten inte enbart syfta till att förbättra arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser utan snarare reglera all rapportering som kommuner skall ansvara för. Detta kan exempelvis innebära att specifika krav med avseende på en heltäckande rapport som inkluderar samtliga aspekter av kommunal krisberedskap kan definieras. Dessa krav kan exempelvis reglera innehåll, form, och inom vilka tidsintervall det är lämpligt att dokumentera och rapportera arbete inom krishanteringssystemet. Trots att kommunerna har erhållit anslag 7:5 för att bland annat producera risk- och sårbarhetsanalyser vittnar den inledande inventeringen om att ett flertal kommuner inte har producerat dessa analyser. Därför är det rimligt att det ekonomiska stödet bör baseras på ett bidragssystem som kräver ett aktivt ansökningsförfarande eftersom detta förfarande förväntas resultera i en ökad medvetenhet om krisberedskapen i respektive kommun.

8.4.2 "Regeringen och krisen"

I början av juni 2008 publicerade Riksrevisionen en granskning av regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser. Trots att granskningen konstaterar att Sveriges krisberedskap har förbättrats under senare år finns det fortfarande brister i systemet. Ett antal brister som berör styrningen av och kvaliteten på Sveriges kommuners arbete identifierades (RiR 2008:9).

- Riksrevisionens granskningar visar att regeringen har ett särskilt bristfälligt underlag för att bedöma krisberedskapen i Sveriges kommuner eftersom kommuners beredskapsplanering bara är i startfasen.
- Analysarbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser var inte systematiskt och följde olika metoder, vilket gav ett varierat resultat.
- Det kommunala självstyret kan försvåra samordningen av verksamheter före och under en kris.
- Regeringen har överlag inte säkerställt kvaliteten på risk- och sårbarhetsanalyser vilket kan leda till att krisberedskapsnivån inte fastställts, dessutom kan regeringen inte avgöra om de föreslagna åtgärderna motiverar kostnaden för åtgärderna. (RiR 2008:9)

Det är intressant att konstatera att Riksrevisionen anser att det är svårt att bedöma krisberedskapen i Sveriges kommuner eftersom beredskapsplaneringen bara är i startfasen. Även om den kommunala beredskapsplaneringen bara är i startfasen är uppbyggnadsperioden slut 2009, vilket kan vara en indikation om att kommuner inte prioriterat arbetet med kommunal krisberedskap. Det är också intressant att notera att arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser inte var systematiskt och att regeringen inte säkerställt kvaliteten på nämnda analyser.

Att det kommunala självstyret påverkar möjligheten att precisera kommunernas arbete har tidigare diskuterats, baserat på identifierade brister kan det dock argumenteras för att det kan vara motiverat att inskränka det kommunala självstyret med avseende på beredskapsplanering. Avsaknaden av systematik, långsam implementering av lagstiftningen och det faktum att regeringen inte säkerställt kvaliteten på risk- och sårbarhetsanalyser kan också ses som en indikation på att Sveriges kommuner inte fått tillräckligt stöd och att regeringens granskning brister. Inventeringen i denna rapport visade till exempel att Krisberedskapsmyndighetens enkät för att utvärdera LXO kan vara missvisande. Detta kan resultera i att beslutsfattare på central nivå missbedömer den faktiska statusen vad gäller beredskapsplanering. Det är också motiverat att kommentera påståendet om att regeringen inte kan avgöra om föreslagna åtgärder motiverar kostnaden för åtgärderna. Detta är en komplex fråga som inte diskuteras i denna rapport, påståendet indikerar dock att det är viktigt att tydligt motivera, dokumentera och rapportera beslut som leder till åtgärder, vilket understryker denna rapportens centrala antagande om vikten av dokumentation.

8.5 Förslag till åtgärder och fortsatt forskning

Baserat på den inledande litteraturstudien, problematiseringen kring begreppet krisberedskap och inventeringen av tillgänglig dokumentation har ett antal indikationer på brister i krishanteringssystemet identifierats. Detta avsnitt diskuterar förslag till åtgärder och fortsatt forskning som kan förbättra Sveriges krishanteringssystem.

8.5.1 Åtgärder på central nivå

Det kan konstateras att nyligen publicerade utredningar identifierat liknande brister i Sveriges krishanteringssystem som identifierades vid inventeringen av de sju kommunerna i denna rapport. Dessa utredningar resulterar främst i förslag på åtgärder som är applicerbara på central nivå. Baserat på inventeringen kan det konstateras att dessa åtgärder tycks vara relevanta. Bland annat verkar det rimligt att upprätta en ny myndighet med föreskriftsrätt som samordnar verksamheter som regleras i LSO och LXO och som dessutom ytterligare kan precisera vilka krav som kan ställas på risk- och sårbarhetsanalyser och annan dokumentation. I samband med detta är det rimligt att reglera vilken dokumentation som är obligatorisk för kommuner att tillhandahålla länsstyrelsen eftersom detta i dagsläget inte regleras i LXO. Det verkar också rimligt att avskaffa anslag 7:5 och ersätta detta med ett bidragssystem för att stimulera kommuner att aktivt arbeta för att erhålla ekonomisk ersättning och dessutom få en bättre möjlighet att granska kommunernas arbete. Baserat på denna rapportens inventering finns det dock fler förslag på förändringar som kan vara motiverade. Bland annat är det rimligt att utreda om utvärderingar som baseras på kommunala självskattningar är optimala eftersom det finns indikationer på skillnader mellan resultatet på Krisberedskapsmyndighetens årliga enkät och den faktiska verkligheten i kommunerna. Dessutom tycks det vara motiverat att utarbeta nationella kriterier eller metoder som kan användas för att avgöra vilka verksamheter som kommuner alltid måste kunna upprätthålla och hur olika negativa konsekvenser kan rangordnas och jämföras eftersom detta är en komplex uppgift som i praktiken kan vara svår och politiskt obekvämt att göra. I dagsläget genomför Krisberedskapsmyndigheten en inventering och aggregering av regional krisberedskap genom att bland annat specificera ett antal scenarier som respektive länsstyrelse skall bedöma förmågan att hantera (KBM 2008d). Detta förfarande skulle kunna appliceras även på lokal nivå för att möjliggöra en inventering och aggregering av kommunal krisberedskap.

Avslutningsvis är det rimligt att undersöka huruvida det är tillräckligt att enbart kräva att kommuner skall *rapportera* sin krisberedskap eller om kommuner snarare skall *dokumentera* sin krisberedskap för att möjliggöra en relevant rapportering. Om det svenska krishanteringssystemet även i fortsättningen skall baseras på omfattande rapportering mellan olika nivåer i samhället verkar det rimligt att utarbeta riktlinjer för hur denna rapportering bör utformas. I anslutning till detta arbete bör det också utredas huruvida risk- och sårbarhetsanalyser även fortsättningsvis skall vara ett centralt dokument eller om samtliga kommunala aktiviteter och verksamheter snarare bör dokumenteras i en integrerad form.

8.5.2 Åtgärder på regional och lokal nivå

Enligt de nyligen publicerade utredningarna som diskuterar Sveriges krishanteringssystem står det svenska krishanteringssystemet inför en rad förändringar som främst kommer att ske på central nivå, men som kommer att påverka den regionala och lokala nivån i samhället. Trots att det kan komma att ske en rad förändringar och trots att länsstyrelser inte kan påverka kommuners arbete i större omfattning är det motiverat att diskutera förslag på förändringar som kan tillämpas av Länsstyrelsen i Skåne län i samarbete med Skånes kommuner. Det är dock viktigt att understryka att nedanstående förslag till åtgärder främst baseras på inventeringen av sju av trettio skånska kommuner och att åtgärderna främst syftar till att förbättra arbetet hos kommuner som redan producerat en risk- och sårbarhetsanalys. Det är rimligt att anta att de kommuner som ännu inte producerat en risk- och sårbarhetsanalys kan vara i behov av mest stöd från Länsstyrelsen i Skåne län. Därför kan det mest effektiva resursutnyttjandet mycket väl vara att främst stötta de kommuner som ännu inte producerat en risk- och sårbarhetsanalys. Baserat på resultaten från inventeringen bör Länsstyrelsen i Skåne län:

Verka för att arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser i länet utförs med samma metod eller valfri erkänd metod.

Länsstyrelsen i Skåne län har tidigare rekommenderat att kommunerna i länet skall utföra sina risk- och sårbarhetsanalyser med hjälp av det webbaserade analysverktyget "Instrument för beredskapsutvärdering av områdesansvar", även kallat IBERO (Frid och Kristensson 2008). IBERO är utvecklat för att stödja områdesansvariga aktörer när de ska analysera förmågan att motstå och hantera händelser med stora konsekvenser för samhällsfunktionerna eller medborgarna (Ståhlberg 2008). Därför kan det tolkas som att IBERO lägger stor vikt på frågor som rör förmåga och sårbarhet. Detta initiativ är lovvärt eftersom inventeringen visade att ett flertal kommuner brister i frågor som rör motivering av val av studerade händelser och konsekvenser och att diskussioner kring hanteringsförmågor ofta saknas. Om fler kommuner använder samma metod bör dessutom möjligheten att aggregera informationen från respektive kommun öka. Denna rapport har dock identifierat brister i kommuners självskattningar. Därför bör Länsstyrelsen i Skåne län verifiera analyser som utförts med hjälp av IBERO, exempelvis genom stickprovskontroller på utvalda frågor. Även om Länsstyrelsen i Skåne län inte kan kräva att alla kommuner skall arbeta efter IBERO bör länsstyrelsen rekommendera kommunerna att använda en erkänd metod för risk- och sårbarhetsanalys eftersom inventeringen vid upprepade tillfällen visade att analyser som baserats på erkända metoder höll en högre kvalitet. I samband med detta bör Länsstyrelsen i Skåne län även verka för att kommuner beskriver förmågan att hantera olika scenarier med hjälp av verksamhetslogik eftersom detta kan resultera i ett antal förbättringar med avseende på transparens, spårbarhet och kvalitet.

I samarbete med länets kommuner utarbeta gemensamma kriterier och rutiner för att rapportera om krisberedskapen i kommunen.

Litteraturstudien identifierade ett antal explicita lagkrav med avseende på rapportering om krisberedskapsläget i kommuner. Inventeringen visade också att kommunerna överlag inte inkluderade all denna information i respektive risk- och sårbarhetsanalys eller övrig studerad dokumentation. Dessutom visade inventeringen av tillgängligt material att kommuner tolkat kravet på att rapportera krisberedskapsläget i kommunen på olika sätt. Därför är det motiverat att gemensamt utarbeta kriterier för vad som skall rapporteras till länsstyrelsen, hur ofta detta ska göras samt formen för denna rapportering. Bedömningsmallen som användes i denna rapport kan vara en lämplig utgångspunkt för detta arbete. Oavsett form av rapportering är det dock viktigt att det finns gemensamma kriterier med avseende på vilken information som skall ingå i rapporteringen. Det är särskilt viktigt att enas om formen för rapportering av krisberedskap om fler kommuner börjar använda IBERO eftersom denna metod främst diskuterar förmågan att hantera specifika scenarier. Därför finns det en risk att andra viktiga aspekter av kommunal krisberedskap inte inkluderas i en analys baserad på IBERO eftersom det finns explicita lagkrav som inte alltid diskuteras i förmågebedömningar baserade på IBERO.

Verka för att utvärdera och implementera resultatet från genomförda utbildningar och övningar.

Den kanske mest slående bristen som identifierades vid inventeringen av övrig dokumentation är det faktum att övningar och utbildningar överlag inte diskuteras. Detta är en onödig brist och ett potentiellt slöseri med resurser eftersom samtliga kommuner faktiskt genomför utbildningar och övningar. Merarbetet som krävs för att dokumentera utvärderingar av genomförda utbildningar och övningar och dessutom verka för att resultatet från dessa övningar och utbildningar implementeras i kommunens fortsatta krisarbete bör rimligtvis vara relativt små i jämförelse med den energi och de resurser som spenderas på att genomföra dessa utbildningar och övningar. Eftersom resurserna som krävs för att göra detta bedöms vara små ligger det i länsstyrelsens intresse att särskilt verka för att utnyttja övningar och utbildningar på ett effektivare sätt. Trots att det kanske inte är optimalt med självskattningar kan ett relativt enkelt alternativ för att bättre ta tillvara på erfarenheter från utbildningar och övningar vara att komplettera Länsstyrelsen i Skåne läns befintliga enkät om utbildningar och övningar med fördjupade frågor som särskilt belyser utvärdering och implementering av genomförda utbildningar och övningar.

8.5.3 Förslag på fortsatt forskning

Under arbetet med denna rapport har ett flertal frågor som inte kunnat besvaras varit aktuella. Särskilt viktiga frågeställningar som kan föranleda fortsatt forskning diskuteras nedan. Förslagen på fortsatt forskning kan också ses som utökade diskussioner kring särskilt viktiga resultat från denna rapport.

Hur kan kommunfullmäktige definiera, beskriva, och kvantifiera relevanta mål som innefattar en lägsta nivå för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas, oavsett omfattning och karaktär på en inträffad kris?

Inventeringen visade att ingen kommun explicit beskrev en lägsta nivå för den del av verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas trots att det åligger kommunerna att göra detta. Detta resulterade i att arbetet i kommunerna inte relaterade till ett avgränsat system. Rapporten har diskuterat kring att dessa beslut är komplexa och därför svåra att fatta.

Dessutom kan denna typ av beslut vara politiskt obekväma. Därför är det motiverat att spendera resurser på forskning kring vem eller vilka som skall fatta dessa beslut och hur dessa beslut bäst kan fattas.

Hur kan man utveckla en metod som kan användas för att aggregera information om olika kommuners krisberedskap till ett utlåtande om den regionala krisberedskapen?

Enligt de nyligen publicerade utredningarna är det i dagsläget svårt att aggregera information om krisberedskapen på olika nivåer i samhället. Eftersom inventeringen vittnade om svårigheter att uttala sig om krisberedskapen i specifika kommuner är det därför också svårt att aggregera informationen från olika kommuner till ett regionalt omdöme. Därför är det motiverat att utarbeta en struktur som kan användas för att beskriva kommunal krisberedskap men som även möjliggör en aggregering av enskilda kommuners krisberedskap till en regional, och i förlängningen, nationell bild. En möjlig utgångspunkt för detta arbete kan vara att anpassa den befintliga mallen för aggregering av regional krisberedskap (KBM 2008d) till kommunala förutsättningar.

Är det rimligt att genomföra förslagen från nyligen publicerade utredningar och hur kan detta bäst göras i praktiken?

De planerade förändringarna i Sveriges krishanteringssystem är ger upphov till en rad intressanta frågeställningar. Exempel på framtida forskning kan röra frågor som diskuterar hur den nya myndighetens arbete kan förbättra krisberedskapen, hur en ny myndighet bäst kan utnyttja eventuell föreskriftsrätt, hur anslag 7:5 bör förändras och hur regeringen kan utvärdera om effekten av föreslagna åtgärder motiverar kostnaderna.

Är resurserna som spenderas på att rapportera, granska och aggregera information från kommunal nivå motiverade?

Baserat på svensk lagstiftning bör kommuner aktivt arbeta med krisberedskap för att öka kunskapen om risker och sårbarheter och för att möjliggöra en granskning och aggregering på central och regional nivå. Trots att ett flertal utredningar och rapporter har identifierat brister i kommuners arbete och rapportering indikerar ett antal nyligen inträffade kriser att kommuner i praktiken är relativt skickliga på operativ krishantering. Därför kan det ifrågasättas om resurserna som spenderas på att rapportera och aggregera kommunal krisberedskap är motiverade eller om det finns andra möjliga sätt att verka för en ökad kommunal krisberedskap.

9 Slutsatser

Rapporten avslutas med en redovisning av svaren på de inledande frågeställningar som denna rapport syftat till att besvara.

Svar på frågeställningar

Är det möjligt för Länsstyrelsen i Skåne län att uttala sig om krisberedskapen i länet baserat på en analys av kommuners dokumenterade krisberedskap?

Inventeringen visar att det i dagsläget är svårt att uttala sig om krisberedskapen i Skåne län baserat på kommuners dokumenterade krisberedskap eftersom en majoritet av Skånes kommuner ännu inte implementerat den nya lagstiftningen som reglerar kommunal krisberedskap. Dessutom är det svårt att aggregera kommunernas arbete eftersom det saknas gemensamma kriterier för acceptabel krisberedskap och definitioner på ingående termer. Dessutom saknas en systematik i genomförda analyser och en gemensam rapporteringsstruktur.

Är det möjligt för Länsstyrelsen i Skåne län att uttala sig om krisberedskapen i respektive kommun, baserat på en analys av tillgänglig dokumentation?

Länsstyrelsen i Skåne län kan i varierande grad uttala sig om krisberedskapen i respektive kommun baserat på en analys av tillgänglig dokumentation, men kvaliteten på dokumentationen skiljer sig avsevärt och dessutom har ingen kommun dokumenterat samtliga aktiviteter och verksamheter som enligt denna rapport är nödvändiga för att beskriva krisberedskapen i en kommun.

Vilka lagkrav ställs på kommuner respektive länsstyrelse med avseende på krisberedskap och rapportering?

Den inledande litteraturstudien identifierade att kommuner främst skall rapportera till länsstyrelsen om arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, planer för hur extraordinära händelser skall hanteras, övningar och utbildningar, kommunens krisledningsnämnd och arbete med samordning enligt det geografiska områdesansvaret. Det bör dock poängteras att det inte finns krav på att rapporteringen skall ske genom dokumentation. Länsstyrelsen skall stötta, kontrollera och samordna kommunernas arbete. Dessutom kommer landets länsstyrelser att få mandat att föreslå att statlig ersättning till kommunal krisberedskap skall falla bort för de kommuner som inte uppfyller kraven under år 2009. Länsstyrelsen skall också årligen rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna till Krisberedskapsmyndigheten.

Är det tillräckligt att uppfylla explicita lagkrav för att uppnå en god kommunal krisberedskap?

Problematiseringen kring svensk lagstiftning och begreppet krisberedskap visar att de explicita lagkrav som främst återfinns i LXO är för vaga för att kunna påstå att det är tillräckligt att uppfylla dessa för att erhålla en kommunal krisberedskap. Eftersom formen för att uppfylla lagkraven inte preciseras kan man inte generellt sett säga att en kommun som uppfyller lagens explicita krav har en god kommunal krisberedskap. Dessutom saknas en gemensam definition på begreppet ”god kommunal krisberedskap”

Finns det annan dokumentation utöver risk- och sårbarhetsanalyser som kan användas för att bedöma krisberedskapen i respektive kommun?

Inventeringen av tillgänglig dokumentation visar att det i dagsläget inte är tillräckligt att enbart studera risk- och sårbarhetsanalyser för att kunna uttala sig om krisberedskapen i respektive kommun. Generellt sett finns det övrig dokumentation som kan studeras för att erhålla en bättre beskrivning av krisberedskapen i kommunerna. Denna dokumentation är dock inte enhetlig och dessutom inte synkroniserad med respektive kommuns risk- och sårbarhetsanalys.

Är de brister som påvisats för Sveriges länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser giltiga även på kommunal nivå?

Vid en jämförelse mellan kommunala och regionala risk- och sårbarhetsanalyser får kommuner fler jakande svar enligt denna rapportens bedömningsmall. Trots detta identifierades liknande brister i båda inventeringar. Exempel på återkommande brister berör kvalitetsgranskning, hantering av osäkerheter, omvärldsanalys och allmänhetens riskperception. I slutändan bedöms de studerade kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser inte uppfylla sitt syfte. Detta påstående baseras på det faktum att det är svårt att aggregera informationen till en regional bild och eftersom det sällan framgår att kommunens övriga krisberedskapsarbete baseras på utförda risk- och sårbarhetsanalyser.

10 Referenser

Författare

Abrahamsson, M., Magnusson, S.E., (2004), *Användning av risk- och sårbarhetsanalyser i samhällets krishantering – delar av en bakgrundsstudie*, Lunds Universitet, Lund

Akselsson, R., (2007), *Människa, Teknik, Organisation och Riskhantering*, Lund Universitet, Lund

Annemalm, C., Bergling, K., (2007), *Verksamhetslogik*, ESV 2001:16, Stockholm: Ekonomistyrningsverket

Auf der Heide, E., (1989), *Disaster response: Principles of preparation and coordination*, St Louis, MO: CV Mosby

Bolme, P., Isaksson, D., Larsson, A., Rökaeus, A., (2007), *Samhällets säkerhet – ett studiematerial om sveriges säkerhet*, Stockholm: Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar

Carley, K., M., Harrauld, J., R., (1997), Organizational learning under fire, *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 3, pp. 310-333

Clarke, L., (1999), *Mission improbable: Using fantasy documents to tame disaster*, Chicago: University of Chicago Press.

Domalik, D., (2008) An appreciation for Documentation, *Quality Progress*, Vol 41, No. 3, p. 72

Ejvegård, R., (2007), *Vetenskaplig metod*, Lund: Studentlitteratur, Upplaga 3:5

Eriksson, K., (2008), *Designing Preparedness – Emergency Preparedness in a Community Context*, Lunds Universitet, Lund

Hamrin, I., Strömgren, M., (2008), *Regional risk- och krishantering - en studie av samtliga länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser*, Rapport 5246, Brandteknik, Lunds universitet, Lund

Harrysson, K., Malmsten, J., (2004), *Användning av risk- och sårbarhetsanalyser vid kommunal planering inför extraordinära händelser*, Rapport 5155, Brandteknik, Lunds universitet, Lund, 2004

Hsieh, H-F., Shannon, S., (2005) "Three approaches to qualitative content analysis" *Qualitative Health Research*, Vol. 15, pp. 1277-1288.

Johansson, H., Jönsson, H., (2007) "Metoder för risk- och sårbarhetsanalys ur ett systemperspektiv", Lunds universitet, Lund.

Johansson, A., Svedung I., (2006) "Lärdomar från första generationens handlingsprogram enligt Lagen om skydd mot olyckor", NCO 2006:8, Räddningsverket, Karlstad.

Jönsson, H., Abrahamsson, M., Johansson, H., (2007), An Operational Definition of Emergency Response Capabilities, in Proceedings of Disaster Recovery and Relief: Current & Future Approaches (TIEMS 2007), Trogir, Croatia

- Larson, L., Nohrstedt, S., A., (1998), Sammanfattning och slutsatser, I: Larson, L, Nohrstedt, S., A., (red:er), *Göteborgsbranden 1998 En studie om kommunikation, rykten och förtroende, Rapport 179*, Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt försvar
- Mahoney, C., (2007), It's Just Paperwork?, *Quality Progress*, Vol 40, No. 5, p. 88
- Mattsson, B., (2000), *Riskhantering vid skydd mot olyckor – problemlösning och beslutsfattande*, Karlstad: Räddningsverket
- Nocera, A., (2001), Australian Major Incident Nomenclature: It May Be a "Disaster" But in an "Emergency" it is Just a Mess, *ANZ Journal of Surgery*, Vol 71, pp. 162-166
- Nilsson, J., (2003), *Introduktion till riskanalytiska metoder*, Brandteknik, Lunds Universitet, Lund
- Nilsson, U., (2002), *Dokumentera med kvalitet*, Stockholm: SIS Förlag AB
- Rasmussen, J., (1997), Risk Management in a Dynamic Society, *Safety Science*, Vol. 27, No. 2-3, pp. 183-213
- Renn, O., (1998), The Role of Risk Perception for Risk Management, *Reliability Engineering and System Safety*, Vol. 59, pp. 49-62
- Robert, B., Lajtha, C., (2002), A new approach to crisis management, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 10, No. 4, pp. 181-192
- Schmidt, D., L., (2007), Loss Prevention Key To Disaster Planning, *National Underwriter Property and Casualty*, Nov 19, 2007, pp. 28-31
- Slovic, P., (1997), Public perception of risk, *Journal of Environmental Health*, Vol. 59, No. 9, pp. 22-25
- Organisationer**
- CCMD (Canadian Centre for Management Development), (2003), "*Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers of the Public Service of Canada*", Kanada: Canadian Centre for Management Development.
- EMA (Emergency Management Australia), (2004), *Australian Emergency Manual Series - Emergency Planning – Manual Number 43*, Australien: Commonwealth of Australia
- EMAP (Emergency Management Accreditation Program), (2007), *Accreditation Process Guide*, Lexington: Emergency Management Accreditation Program
- ESV (Ekonomistyrningsverket), (2006), *Effektutvärdering – Att välja upplägg*, ESV 2006:8, Stockholm: Ekonomistyrningsverket
- Försvarsdepartementet (2006a) *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle*, Prop. 2005/06:133, Stockholm: Försvarsdepartementet
- Försvarsdepartementet (2006b) "*En strategi för Sveriges säkerhet*", Ds 2006:1, Stockholm: Försvarsdepartementet

Justitiedepartementet (2006) *Förvaltningslagen – en grundval för rättssäkerhet och service*, Faktablad Ju 06:18, Stockholm: Justitiedepartementet

KBM (2004a), *Kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem*, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

KBM (2004b), *Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser*, KBM Rekommenderar 2004:1, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

KBM (2005) *Förebygga och förbereda - Så fungerar samhällets krisberedskap*, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

KBM (2006a) *Risk- och sårbarhetsanalyser - Vägledning för kommuner och landsting*, KBM:s utbildningsserie 2006:2, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

KBM (2006b), *Risk- och sårbarhetsanalyser – vägledning för statliga myndigheter*, KBM rekommenderar 2006:4, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

KBM (2007) *Samhällsviktigt! Förslag till definition av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv*, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

KBM (2008a), *Samhällets krisberedskap – Årlig uppföljning 2007 Bilagor*, 1696/2007, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

KBM (2008d), *Klarar vi krisen? – Samhällets krisberedskapsförmåga 2007*, KBMs temaserie 2008:2, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

Länsstyrelsen i Kronobergs Län (2005), *Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen GUDRUN i Kronobergs län vintern 2005*, Växjö: Länsstyrelsen i Kronobergs län

NFPA (2007), *NFPA 1600 Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs 2007 Edition*, Quincy: National Fire Protection Agency

RiR (2008:9), *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser*, Stockholm: Riksrevisionen

SKL (2006), *Kommunöverenskommelsen – avstämning under uppbyggnadsperioden*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

SOU (2001:105), *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*, Stockholm: Justitiedepartementet

SOU (2007:31), *Alltid redo!, En ny myndighet mot olyckor och kriser*, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar

Elektroniska

CCEP (Canadian Centre for Emergency Preparedness), (2008), *Municipal Emergency Plan*, (Elektronisk), Tillgänglig: < <http://www.ccep.ca/ccepbc5.html> > (20080917)

FEMA (Federal Emergency Management Agency), (2008), Hazard Mitigation Planning, (Elektronisk), Tillgänglig: <<http://www.fema.gov/plan/mitplanning/index.shtm>> (2008-06-17)

KBM (2008b), Lagstiftning som reglerar kommunernas roll, (Elektronisk), Tillgänglig: <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/EntryPage____6790.aspx> (2008-06-17)

KBM (2008c), Kommunernas roll i samhällets krishantering, (Elektronisk), Tillgänglig: <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/EntryPage____253.aspx> (2008-08-04)

NE, (Nationalencyklopedin), (2008a), Nationalencyklopedins ordbok, (Elektronisk), Tillgänglig: <http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O218205&i_word=kris> (2008-06-17)

NE, (Nationalencyklopedin), (2008b), Nationalencyklopedins ordbok, (Elektronisk), Tillgänglig: <http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O116490&i_word=beredskap> (2008-06-17)

Ståhlberg, B., G., (2008), Analysverktyget IBERO, (Elektronisk), Tillgänglig: <http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage____8962.asp> (2008-08-26)

UK Resilience, (2008), Emergency Planning, (Elektronisk), Tillgänglig: <<http://www.ukresilience.gov.uk/preparedness/emergencyplanning.aspx>> (2008-06-17)

Svensk Författningssamling (SFS)

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktioner

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

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förvaltningslag (1987:223)

Kommunallagen (1991:900)

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

Lag (1994:1720) om civilt försvar

Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

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

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Muntliga

Frid, A., Kristensson, A., (2008), Samtal på Länsstyrelsen i Skåne Län under 2008.

Bilaga A – Utdrag ur LXO

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Definition

4 § Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

2 kap. Förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid

Analys och planering

1 § Kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Kommuner och landsting skall vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser.

Krisledningsnämnd

2 § I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i detta kapitel. I övrigt tillämpas kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

Geografiskt områdesansvar

7 § Kommuner skall inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att

1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Utbildning och övning

8 § Kommuner och landsting skall ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

Rapportering

9 § Kommuner och landsting skall hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt detta kapitel och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

Kommunen och landstinget skall vid en extraordinär händelse i fredstid ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Bilaga B – Ursprunglig bedömningsmall

Frågor till varje grupp

- A.1 Har man lämnat in en risk- och sårbarhetsanalys? (Ja/Nej)
A.2 Framgår referenser till lagrum eller andra styrande dokument? (Ja/Nej)
A.3 Vilket/vilka lagrum/styrdokument refererar man till?
- B.1 Framgår avgränsningar explicit? (Ja/Nej)
B.2 Vilka avgränsningar har gjorts i risk- och sårbarhetsanalyser?
B.3 Är mål och syfte formulerat? (Ja/Nej)
B.4 Hur är målformuleringar och syfte ställda?
B.5 Har man definierat nyckelbegrepp? (Ja/Nej)
B.6 Vilka nyckelbegrepp har definierats och hur har de definierats?
- C.1 Har man använt en erkänd metod för risk- och sårbarhetsanalys? (Ja/Nej)
C.2 Vilka metoder eller verktyg har man använt sig av?
C.3 Har man kvalitetssäkrat sina analyser? (Ja/Nej)
C.4 Hur har man kvalitetssäkrat sina analyser?
C.5 Fokuserar man på förebyggande eller föreberedande riskhantering/krishantering?
- D.1 Har man presenterat identifierade risker? (Ja/Nej)
D.2 Hur har man valt att presentera identifierade risker?
D.3 Vilka risker/hot har identifierats?
D.4 För resonemang om beroendeförhållanden? (Ja/Nej)
D.5 Om resonemang om beroendeförhållande förs, i vilken omfattning?
D.6 Diskuteras täckningsgradsproblematiken? (Ja/Nej)
D.7 Hur diskuteras täckningsgradsproblematiken?
D.8 Diskuteras detaljeringsgradsproblematiken? (Ja/Nej)
D.9 Har riskscenarierna ett värde eller är de för vaga?
D.10 Hanterar man osäkerheter i vad som kan inträffa? (Ja/Nej)
D.11 Hur hanterar man osäkerheter i vad som kommer att inträffa?
D.12 Hanterar man osäkerheter i sannolikhetsbedömningar? (Ja/Nej)
D.13 Hur hanterar man osäkerheter i sannolikhetsuppskattningar?
D.14 Hanterar man osäkerheter i konsekvensbedömningar? (Ja/Nej)
D.15 Hur hanterar man osäkerheter i konsekvensbedömningar?
- E.1 Värderas risker och hot i termer av sannolikhet och konsekvens? (Ja/Nej)
E.2 Är värderingarna kvantitativa (=1)? (Kvalitativa=0)
E.3 Vilka typer av konsekvenser tas upp och i vilka dimensioner mäts de?
E.4 I vilken skala mäts sannolikhet och är stegen beskrivna?
- F.1 Föreslår man åtgärder? (Ja/Nej)
F.2 Vilka typer av åtgärder föreslås och är de allmänna eller precisa?
F.3 Finns en koppling mellan riskanalys och åtgärdsförslag? (Ja/Nej)
F.4 Hur kopplas analysen till åtgärdsförslag och/eller framgår resursprioritering?
- G.1 Hur ser samarbetet med kommunerna ut?
G.2 Tar man i beaktande andra myndigheters analyser? (Ja/Nej)
G.3 Vilka myndigheter?
G.4 Diskuteras omvärldsanalys? (Ja/Nej)

G.5 I vilket sammanhang?

G.6 Framgår det att man har arbetat tvärsektoriellt internt? (Ja/Nej)

G.7 Vilka är med i arbetet?

G.8 Framgår det att någon förtroendevald har deltagit i arbetet? (Ja/Nej)

G.9 Framgår det att någon medborgargrupp har deltagit i arbetet? (Ja/Nej)

G.10 Hur har allmänhetens perspektiv tagits till vara i arbetet?

G.11 Framgår det vilka externa aktörer Länsstyrelsen har samverkat med? (Ja/Nej)

G.12 Hur och med vilka aktörer samverkar Länsstyrelsen?

G.13 Framgår det hur risk- och sårbarhetsanalysen förhåller sig till övrigt riskhanteringsarbete på Länsstyrelsen?(Ja/Nej)

G.14 Hur förhåller sig risk- och sårbarhetsanalysen till länsstyrelsernas övriga riskhanteringsarbete?

