

Användning av risk- och sårbarhetsanalyser vid kommunal planering inför extraordinära händelser

*Karl Harrysson
Joakim Malmsten*

Department of Fire Safety Engineering
Lund University, Sweden

Brandteknik
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet

Report 5155, Lund 2004

**Användning av risk- och sårbarhetsanalyser vid
kommunal planering inför extraordinära händelser**

**Karl Harrysson
Joakim Malmsten**

Lund 2004

Title: Användning av risk- och sårbarhetsanalyser vid kommunal planering inför extraordinära händelser

Title: Risk- and vulnerability analyses as a basis for municipal planning for managing extraordinary events

Författare/Authors:

Karl Harrysson
Joakim Malmsten

Report 5155

ISSN: 1402-3504

ISRN: LUTVDG/TVBB--5155--SE

Number of pages: 102

Illustrations: Karl Harrysson, Joakim Malmsten

Keywords:

Risk, vulnerability, risk- and vulnerability analysis, extraordinary event, planning, crisis, scenario analysis, coordination, accidents, program of action for civil protection.

Sökord:

Risk, sårbarhet, risk- och sårbarhetsanalys, extraordinära händelser, planering, kriser, scenarionanalys, samordning, olyckor, handlingsprogram.

Abstract:

The Swedish system for crisis management is changing. Among other things, this has resulted in the law (2002:833) concerning extraordinary events in times of peace in municipalities and county councils, which states that municipalities must produce a plan for the management of extraordinary events. In this thesis, a hypothesis concerning how this plan can be based on risk- and vulnerability analyses is developed. The process described in the hypothesis is compared to the current work in three different municipalities. Coordination of the planning process with production of programmes of action for civil protection according to the Civil protection act (2003:778) is also discussed.

Language: Swedish

© Copyright: Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2004.

Brandteknik
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
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

Förord

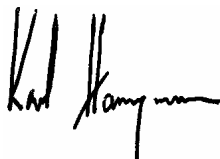
Denna rapport utgör vårt examensarbete inom Civilingenjörsprogrammet i Riskhantering vid Lunds Tekniska Högskola. Arbetet omfattar 20 poäng och är en förstudie inom LUCRAMs ramforskningsprogram FRIVA.

Ett stort antal personer har bidragit med kunskap och åsikter under arbetets gång. Vi vill framförallt tacka vår handledare Lars Fredholm och vår assisterande handledare Marcus Abrahamsson. Vi vill även tacka Jerry Nilsson och Kerstin Eriksson vid Avdelningen för Brandteknik för genomläsning. Våra kära flickvänner ska givetvis också ha ett stort tack för hjälp med marktjänsten under långa arbetsdagar.

Arbetet hade inte varit möjligt utan tillfällena att komma ut i kommunerna och få tillfälle att studera det planeringsarbete som bedrivs. Vi vill därför tacka Åsa Lundin, Jan-Peter Stål samt Bert Åkerberg och Bo Hansson, vilka har ansvaret för planeringen inför extraordinära händelser i Lund, Malmö respektive Svedala.

Eftersom kortare avbrott i arbetet är viktigt för att kunna upprätthålla en hög standard vill vi sända våra varmaste tankar till Lunds Akademiska Golfklubb och Paradiset biljard. Vi vill slutligen tacka varandra för tillstånd att nyttja ovanstående etablissemang samt för ett trevligt samarbete.

Lund, december 2004



Karl Harrysson



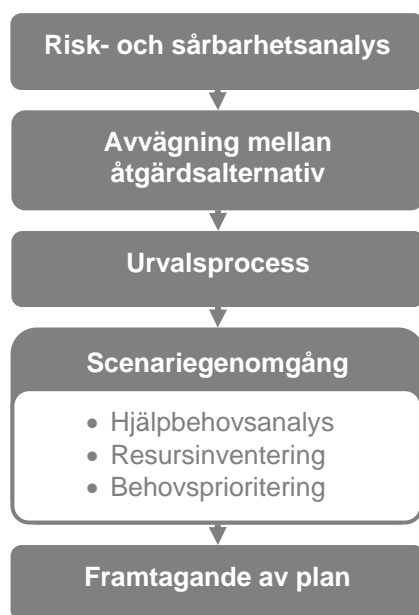
Joakim Malmsten

Sammanfattning

Sveriges krishanteringssystem är i förändring. Planering och förberedelser har tidigare främst fokuserat på vardagsolyckor och krigssituationer. För att även täcka in allvarliga händelser under fredstid stiftades *lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting*, där krav ställs på åtgärder som kommunen måste vidta för att förbättra sin hanteringsförmåga. En extraordinär händelse definieras i lagen som ”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”. I lagtexten anges att kommuner skall ta fram en plan för hantering av extraordinära händelser. Lagen ger även möjligheten att hantera kriser på ett snabbare och mer effektivt sätt genom att en krisledningsnämnd inrättas, vilken får ta över beslutsrätten över olika förvaltningsansvarsområden.

I dagsläget finns inga konkreta rekommendationer för hur kommunerna bör ta fram planen inför extraordinära händelser. I förarbetet till lagen anges dock att det är lämpligt att planeringen utgår från risk- och sårbarhetsanalyser för kommunens samtliga verksamheter (SOU 2001:105). Denna rekommendation skärps till ett krav i ett nyligen fattat avtal mellan staten och Svenska Kommunförbundet (Försvarsdepartementet, 2004). I detta avtal framgår att risk- och sårbarhetsanalyser *skall* ligga till grund för planeringen.

Forskning beträffande hur risk- och sårbarhetsanalyser kan användas vid en kris samtliga faser bedrivs inom *FRIVAs* (Framework programme for Risk and Vulnerability Analysis) delprojekt 3. *FRIVA* är ett ramforskningsprogram som, på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten, bedrivs av *LUCRAM* (Lund University Centre for Risk Analysis and Management). Detta examensarbete har bedrivits som en förstudie till Delprojekt 3 med syftet att utveckla de tankar som finns inom delprojektet och applicera dessa på den kommunala planeringen inför extraordinära händelser. För att kunna göra detta har en hypotes (se figur nedan) om hur kommunerna kan arbeta med planeringen utarbetats. En jämförelse har därefter gjorts mellan den framtagna hypotesen och det arbetssätt som i dagsläget används i tre studerade kommuner (Malmö, Lund och Svedala).



Figur Arbetshypotes

Hypotesen som tagits fram tar sin utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser. Resultatet från analyserna kommer att bli en lista över händelser för vilka sannolikhet och konsekvens

skattas. Konsekvensmättet är en sammanvägning av alla negativa effekter en händelse kan ge upphov till. De identifierade händelserna sammanställs efter analysen i en *händelsematrix*. Utifrån var i matrisen händelserna befinner sig görs en bedömning av om, och i så fall hur, varje identifierad händelse bör hanteras för att öka säkerheten i kommunen.

De händelser som hamnar i den allvarligaste konsekvensklassen i matrisen kan i stort sett jämföras med extraordinära händelser. Väl genomförda risk- och sårbarhetsanalyser innebär sannolikt att ett flertal sådana händelser kommer att identifieras. Eftersom inte alla dessa kan studeras i detalj är det nödvändigt att göra ett representativt urval av lämpliga händelser. Detta urval bör göras på ett sådant sätt att en stor variation finns i de hjälpbehov och åtgärder som blir aktuella. Efter urvalet görs en genomgång av de scenarier som valts ut. Vår bedömning är att en genomgång av 5-10 scenarier bör utgöra en rimlig arbetsbörda för kommunerna och att detta är tillräckligt för att kunna täcka upp ett relativt brett spektrum av olika händelser. Vid scenariegenomgången görs en grundlig bedömning av vilka hjälpbehov som kan tänkas uppkomma vid varje scenario samt vilka resurser som krävs för att hantera dessa. Utifrån de scenarier som studeras bör slutligen en plan tas fram där hänsyn tas till de aspekter som visat sig vara viktiga. Planen bör vara utformad för att kunna användas som ett konkret stöd i en pressad situation. Den får därför inte vara för omfattande och innehålla onödigt information. Inte heller får den vara så begränsad att nödvändig information inte går att finna. Hur mycket information planen bör innehålla och hur den bör vara utformad är komplicerade frågor (Perry, 2004) som inte diskuteras mer utförligt i denna rapport. Vi anser istället att kommunerna till stor del bör tillåtas avgöra detta själva för att underlätta en anpassning till lokala förutsättningar.

Eftersom lämpligheten med en samordning av planeringen inför extraordinära händelser och framtagandet av handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor diskuteras på flera ställen (se exempelvis SOU 2001:105; Försvarsdepartementet, 2004) ansåg vi det nödvändigt att föra en diskussion kring hur detta skulle kunna gå till. Samordningen bygger på tanken att samma risk- och sårbarhetsanalyser används som underlag för kommunens totala risk- och krishanteringsarbete.

Eftersom inget utrymme har funnits för att inom examensarbetet implementera den framtagna hypotesen i verkligheten blir tankar beträffande användbarheten rent teoretiska. De slutsatser som kan dras utifrån våra studier är:

- Det kommunala arbetet måste förändras
- Riktlinjer saknas för planeringsarbetet
- Den föreslagna metoden skulle göra arbetet mer systematiskt
- Samordning av arbetet skulle med hjälp av hypotesen kunna underlättas
- Kommunerna har olika åsikter om planens utformning

Summary

The Swedish system for crisis management is changing. Planning and preparation have previously primarily been focused on everyday accidents and situations of war. In order to include serious events in times of peace, the law (2002:833) *concerning extraordinary events in times of peace in municipalities and county councils*, was introduced (only available in Swedish). The law requires several actions in order to improve the municipal handling capability. An extraordinary event is defined as “*an event which deviates from the normal situation, implies a serious disruption or imminent risk for a serious disruption in vital societal functions and requires prompt actions by a municipality or county council*”. The law requires that municipalities produce a plan for managing extraordinary events. It also offers an opportunity to manage crisis in a faster and more efficient way by establishing a crisis management committee, which has a mandate to overtake decision making from other municipal committees.

Currently, there are no detailed recommendations as to how municipalities are supposed to develop the plan concerning extraordinary events. The law’s preparatory work, however, states that risk- and vulnerability analysis of all municipal activities should be used as a basis for the planning process (SOU 2001:105). This recommendation is extended in a recent agreement between the Swedish government and the Swedish Association of Local Authorities (Swedish Department of Defence, 2004). In the agreement, it is stated that risk- and vulnerability analyses *shall* be used as a basis for the planning process.

Research regarding the use of risk- and vulnerability analysis in all phases of a crisis is being conducted within *FRIVA*’s (Framework programme for Risk and Vulnerability Analysis) Subproject 3. *FRIVA* is a framework research programme, funded by the Swedish Emergency Management Agency, which is being conducted by *LUCRAM* (Lund University Centre for Risk Analysis and Management). This master’s thesis is a preliminary study within Subproject 3, with the ambition to develop ideas within the subproject and apply these to the municipal planning concerning extraordinary events. In order to do this, a hypothesis (see figure below) describing how municipal planning could be conducted has been developed. A comparison between the hypothesis and the current work within three municipalities (Malmö, Lund and Svedala) is also made.

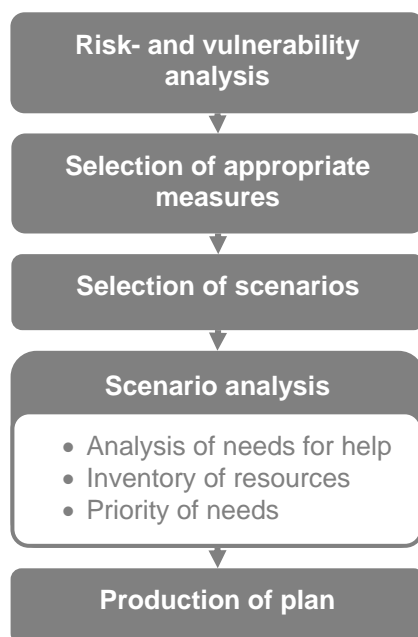


Figure Hypothesis

The developed hypothesis is based on risk- and vulnerability analyses. The results from the analyses will be presented as a list of events, for which probabilities and consequences are estimated. The consequences are a combination of all the potential negative effects of an event. The identified events are presented in an *event matrix*. Depending on an event's position in the matrix, an assessment of if and how each event should be managed in order to improve the safety within the municipality is made.

The events in the most serious class of consequences in the matrix are comparable to extraordinary events. Well-conducted risk- and vulnerability analyses will likely identify several of these events. In order to be able to conduct a deeper analysis of how these should be managed, it is therefore necessary to make a representative selection of suitable events. This selection should be made in a way that gives a variation in the needs for help and necessary measures. After the selection, an analysis of the selected scenarios is performed. We believe that 5 – 10 scenarios should yield a reasonable workload for the municipalities and are adequate to cover a relatively broad spectrum of possible events. In the scenario analysis, a thorough assessment of possible needs for help and the resources required to respond to these is conducted. A plan which takes the important aspects from the analysis into account should then be written. The plan should be designed as a concrete support in a crisis situation. Therefore, it must not be too extensive and contain unnecessary information. It is also important, however, that it is not so limited that important information is left out. How much information the plan should contain and how it should be designed are complex issues (Perry, 2004) and are not discussed in detail in this thesis. Instead, we believe that these questions should be decided by each municipality in order to adapt the plan to local conditions.

Since the advantages of coordinating the planning for extraordinary events and the development of programmes of action for civil protection according to the *Civil protection act* (2003:778) is discussed in several documents (SOU 2001:105; Swedish Department of Defence, 2004), we believed it necessary to discuss how this could be achieved. The coordination is based on the idea that risk- and vulnerability analyses should be used as a basis for total municipal risk- and crisis management.

Since there has been no room for implementing or testing the hypothesis in a municipality, the thoughts regarding the applicability of the hypothesis are purely theoretical. The conclusions drawn from our studies are as follows:

- The municipal planning process must be changed
- There are no guidelines for the planning process
- The proposed hypothesis would make the planning more systematic
- Coordination of the planning would be improved by using the proposed hypothesis
- The municipalities have different opinions regarding the plan's design

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	13
1.1	Bakgrund.....	13
1.2	Syfte.....	14
1.3	Målsättning och problemformulering.....	14
1.4	Avgränsningar.....	15
1.5	Metod.....	15
1.6	Rapportens disposition.....	16
2	Begreppen risk och sårbarhet.....	19
2.1	Risk.....	19
2.1.1	<i>Riskeperception och riskacceptans.....</i>	<i>20</i>
2.2	Riskhantering.....	21
2.2.1	<i>Risikanalyt.....</i>	<i>21</i>
2.2.2	<i>Risikvärdering.....</i>	<i>22</i>
2.2.3	<i>Risikreduktion/kontroll.....</i>	<i>22</i>
2.3	Sårbarhet.....	23
2.3.1	<i>Sårbarhetsanalys.....</i>	<i>24</i>
2.4	Skillnaden mellan risk- och sårbarhetsanalyser.....	25
3	Krishantering.....	27
3.1	Vad är en kris?.....	27
3.2	Sveriges krishanteringssystem.....	29
3.2.1	<i>Typer av ansvar.....</i>	<i>29</i>
3.2.2	<i>Grundprinciper.....</i>	<i>30</i>
3.3	Ramverk för krishantering.....	30
3.3.1	<i>Förebyggande.....</i>	<i>32</i>
3.3.2	<i>Förberedande.....</i>	<i>32</i>
3.3.3	<i>Akut avhjälpande.....</i>	<i>33</i>
3.3.4	<i>Återuppbyggande.....</i>	<i>34</i>
3.4	Människors reaktioner vid kriser.....	34
4	Kommunal krishantering.....	37
4.1	Ett helhetsperspektiv.....	37
4.2	Hotskalan.....	38
4.3	Lagen om extraordinära händelser.....	40
4.3.1	<i>Krisledningsnämnd.....</i>	<i>41</i>
4.3.2	<i>Kommunalt planeringsansvar.....</i>	<i>41</i>
4.4	Överenskommelse mellan Svenska Kommunförbundet och staten.....	42
4.5	Förutsättningar för krishanteringsarbetet.....	43
5	Arbetshypotes.....	45
5.1	Hypotesens grundstruktur.....	45
5.2	Risk- och sårbarhetsanalys.....	47
5.2.1	<i>Tänkbar utveckling.....</i>	<i>47</i>
5.2.2	<i>Risikidentifiering.....</i>	<i>49</i>
5.2.3	<i>Vad är skyddsvärt, hur kan det botas?.....</i>	<i>50</i>
5.2.4	<i>Analys av händelseförlopp.....</i>	<i>51</i>
5.3	Avvägning mellan åtgärdsalternativ.....	53
5.4	Urvalsprocess.....	55
5.4.1	<i>Identifiering av scenarier.....</i>	<i>55</i>
5.4.2	<i>Val av lämpliga scenarier.....</i>	<i>56</i>
5.5	Scenariegenomgång.....	58

5.5.1	Hjälpbehovsanalys	59
5.5.2	Resursinventering	60
5.5.3	Behovsprioritering.....	61
5.6	Framtagande av plan	62
5.6.1	Underlag till planen	62
5.6.2	Utformning av planen	63
5.6.3	Uppdatering av planen.....	64
5.7	Sammanfattande beskrivning av hypotesen	65
6	Samordning	67
6.1	Målinriktat arbetssätt.....	70
7	Krishantering vid studerade kommuner	71
7.1	Malmö stad	71
7.1.1	Ansvar för planering	71
7.1.2	Organisation vid extraordinära händelser	72
7.1.3	Övningar	73
7.1.4	Samverkan mellan aktörer.....	74
7.1.5	Hjälpmedel vid extraordinära händelser	74
7.1.6	Underlag till planeringen.....	75
7.2	Lunds kommun.....	76
7.2.1	Ansvar för planering.....	76
7.2.2	Organisation vid extraordinära händelser	76
7.2.3	Övningar	78
7.2.4	Samverkan mellan aktörer.....	78
7.2.5	Hjälpmedel vid extraordinära händelser	78
7.2.6	Underlag till planeringen.....	78
7.3	Svedala kommun.....	80
7.3.1	Ansvar för planering	80
7.3.2	Organisation vid extraordinär händelse	80
7.3.3	Övningar	82
7.3.4	Samverkan mellan aktörer.....	82
7.3.5	Hjälpmedel vid extraordinära händelser	82
7.3.6	Underlag till planeringen.....	82
8	Jämförelse och applicerbarhet	83
8.1	Underlag till planeringen	83
8.2	Flexibilitet i organisationen	84
8.2.1	Inkallning av krisorganisation.....	84
8.2.2	Omvärdering av situationen.....	85
8.3	Medvetenhet i organisationen	86
8.4	Kostnadseffektivitet.....	87
9	Slutsatser	89
10	Diskussion.....	91
10.1	Framtida arbete	93
	Referensförteckning	95

1 Inledning

I detta inledande kapitel diskuteras bakgrunden till arbetet. Vidare görs en genomgång av rapportens syfte, avgränsningar, metod och disposition.

1.1 Bakgrund

Oönskade händelser av olika omfattning kommer alltid att äga rum i det moderna samhället. De flesta oönskade händelser som inträffar medför ur ett samhällsperspektiv relativt små förluster. En villabrand exempelvis drabbar givetvis villaägaren hårt, men kommunen i stort påverkas vanligtvis inte i någon större omfattning. Sådana händelser hanteras med kommunens normala organisation. I andra änden av hotskalan finns krig och den speciella organisation som följer med det. Traditionellt sett är det dessa två typer av händelser som den svenska lagstiftningen fokuserat på och krävt förberedelser inför. Av ett flertal orsaker har ett behov av att förbereda sig för händelser som befinner sig mellan vardagsolyckor och krigssituationer uppstått. Det kalla krigets slut innebar att det militära hotet mot Sverige minskade. Samtidigt har ett flertal mycket allvarliga händelser inträffat de senaste åren som pekat på vikten av förberedelser för icke-militära kriser i samhället. Sådana händelser är exempelvis Estonias förlisning, Göteborgsbranden, stora översvämningar och så vidare.

Ytterligare en aspekt inom detta område är terrorhandlingar. För bara några år sedan var terrorhandlingar som drabbade stora mängder oskyldiga ovanliga. Visserligen har vi sedan länge vant oss vid mindre terrordåd bland annat på Nordirland (IRA), i centrala Spanien (ETA) och i samband med Israel/Palestina-konflikten. Terrorangreppet mot World Trade Center i New York den elfte september år 2001 kom däremot att innebära en förändrad syn på terrorhandlingar världen runt. Ytterligare exempel från de senaste åren inkluderar sarinutsläppet i Tokyos tunnelbana 1995 samt bomberna på pendeltågen i Madrid 2004. På grund av denna utveckling har beslutsfattare tvingats inse att terrorism är ett högst konkret och allvarligt hot mot samhället och att en beredskap för dessa händelser måste finnas.

Utvecklingen har lett till att en helhetssyn över aktuella risker eftersträvas på alla nivåer i samhället. Regeringen har tillsatt ett flertal utredningar som behandlat Sveriges beredskap mot kriser av olika slag. Vissa av dessa utredningar har resulterat i ny lagstiftning. Bland annat har lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting tillkommit. Lagens syfte är att öka kommuners och landstings förmåga att klara av händelser som inte kan hanteras med den normala organisationen. I lagen stadgas bland annat att kommunen skall ha en krisledningsnämnd som kan ta över beslutsrätten från andra nämnder vid en extraordinär händelse. Vidare framgår det att kommunen skall ta fram en plan för att kunna hantera extraordinära händelser i fredstid. I lagens förarbeten (SOU 2001:105) sägs att det är lämpligt att denna plan bygger på någon form av risk- och sårbarhetsanalyser. I ett nyligen fastslaget avtal mellan Svenska Kommunförbundet och staten (Försvarsdepartementet, 2004) skärps denna rekommendation. Enligt avtalet *skall* nu planeringen grundas på risk- och sårbarhetsanalyser.

Lund University Centre for Risk Analysis and Management (LUCRAM) genomför för tillfället ett stort ramforskningsprogram finansierat av Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Detta forskningsprogram, benämnt FRIVA (Framework programme for Risk and Vulnerability Analysis), behandlar ett flertal aspekter kring risk- och sårbarhetsanalyser. Programmet består av 10 olika delprojekt. Detta examensarbete är avsett att vara en förstudie inom delprojekt 3, vilket handlar om *"Risk- och sårbarhetsanalyser som bas för faserna "förberedelse", "akut anbjäljande" samt "avvecklande/ återuppbyggande" i samhällets krishantering – metodutveckling."*

1.2 Syfte

Syftet med detta examensarbete är att utveckla de tankar som finns inom FRIVAs delprojekt 3 om hur risk- och sårbarhetsanalyser kan användas vid samtliga faser i en kris. Vår förhoppning är att det arbetssätt som föreslås kan effektivisera krishanteringsarbetet och leda till att användbara planer tas fram av kommunerna, vilket skulle innebära en ökad krishanteringsförmåga för samhället i stort.

1.3 Målsättning och problemformulering

Vikten av förberedelser inför extraordinära händelser och andra kriser i samhället är uppenbar (McEntire & Myers, 2004). Det har dessutom visats att förmågan att improvisera under en kris ökar dramatiskt om förberedelser vidtagits (Kreps, 1991). En viktig del av de förberedelser som kan vidtas inför extraordinära händelser består av framtagandet av planen och genomförandet av övningar utifrån denna planering.

Målsättningen med denna rapport är att beskriva en metod för att strukturera planeringen inför extraordinära händelser på ett sätt som uppfyller de krav som ställs på den kommunala krishantering. Den metod som utvecklas baseras på grundtankarna inom FRIVAs delprojekt 3, vilka innebär att risk- och sårbarhetsanalyser skall kunna användas som ett underlag för hantering av samtliga faser i en kris (Abrahamsson m fl, 2003). Även i förarbetet till lagen (2002:833) om extraordinära händelser hos kommuner och landsting förespråkas användningen av risk- och sårbarhetsanalyser som underlag för planeringen inför extraordinära händelser. I och med överenskommelsen mellan staten och Svenska Kommunförbundet (Försvarsdepartementet, 2004) har detta blivit ett krav. Det arbetssätt som tas fram bygger därför på att risk- och sårbarhetsanalyser används som underlag för planeringsprocessen. Detta bör leda till att de planeringar som arbetas fram från kommunernas sida blir väl förankrade i verkligheten. Förhoppningen är även att ett strukturerat angreppssätt kommer att effektivisera den förberedande fasen av det kommunala krishanteringsarbetet. Den framtagna strukturen skall vara generell och inte endast applicerbar på de studerade kommunerna. Den skall dessutom kunna passa in i det övriga risk- och krishanteringsarbete som bedrivs inom kommunerna.

För att kunna uppfylla målsättningen måste ett antal frågeställningar besvaras under arbetets lopp:

- Vilka lagkrav och andra krav styr arbetet med planeringen inför extraordinära händelser?
- Finns riktlinjer från centrala myndigheter för hur planerna bör se ut och hur de bör tas fram?
- Vilken information från risk- och sårbarhetsanalyser kan användas vid planeringen inför extraordinära händelser?
- I vilken omfattning bör kommunen i planeringen inför extraordinära händelser ta hänsyn till andra faktorer än egna risk- och sårbarhetsanalyser?
- Vad kan användandet av scenariometodik tillföra kommunernas krishanteringsarbete?

1.4 Avgränsningar

Forskning pågår för tillfället kring hur risk- och sårbarhetsanalyser kan kopplas till de olika faserna i krishanteringsarbetet. Krishantering kan enligt Canadian Centre for Management Development (CCMD, 2003) delas upp i faserna *förebyggande*, *förberedande*, *akut avhjälpan* samt *återuppbyggande*. I denna rapport ligger fokus på kopplingen mellan risk- och sårbarhetsanalyser och kommunal planering inför extraordinära händelser. Faserna *förebyggande* och *förberedande* är således de enda som direkt behandlas här. Det är sannolikt lämpligt att använda sig av risk- och sårbarhetsanalyser även i faserna *akut avhjälpan* och *återuppbyggande*. Dessa aspekter behandlas dock inte på något mer utförligt sätt i denna rapport.

Arbetet behandlar enbart kommunens ansvar och arbete med planeringen inför extraordinära händelser. Landsting, privata företag och övriga aktörers eget planeringsarbete behandlas därmed ej. Vidare faller det arbete som förknippas med höjd beredskap utanför rapportens ramar.

Som ett led i arbetet har intervjuer genomförts med ansvariga för planeringen inför extraordinära händelser i tre kommuner av varierande storlek. De kommuner som studerats är Malmö, Lund och Svedala. Arbetet i dessa tre kommuner är inte nödvändigtvis representativt för alla kommuner i Sverige. Eftersom de studerade kommunerna ligger geografiskt samlade och ingår i samma nätverk för att utbyta erfarenheter i planeringsfrågor är det möjligt att de arbetssätt som används har mindre variationer än vad som hade kunnat påvisas om kommuner från olika delar av landet hade studerats. Inom arbetets tidsramar har dock inte förutsättningar för en utökad analys av detta funnits. Eftersom tiden är en begränsande faktor kommer inte heller den hypotes som tas fram som ett försök att strukturera den kommunala planeringen inför extraordinära händelser att appliceras ute i kommunerna, något som skulle vara nödvändigt för att kunna verifiera dess användbarhet. Det är dock vår förhoppning att ett försök att applicera metoden på kommuner kommer att genomföras inom FRIVA.

Inom detta arbete kommer riktlinjer tas fram för att beskriva hur vi anser att den kommunala planeringen inför extraordinära händelser kan se ut samt för vad som bör ingå i den framtagna planen. Vår ambition är dock inte att i detalj specificera hur planen bör se ut för att vara så användbar som möjligt i en krissituation. Eftersom förutsättningarna varierar kraftigt mellan olika kommuner bör detta istället bedömas inom respektive kommun.

1.5 Metod

I syfte att öka specialkunskapen inom området och för att kartlägga det aktuella forskningsläget genomfördes inledningsvis omfattande litteraturstudier inom ett flertal områden som anknyter till arbetet. En genomgång har gjorts av ett antal statliga utredningar där det svenska krishanteringssystemet och angränsande frågor diskuteras. Dessutom har generell teori kring risk- och sårbarhetsanalyser samt krishantering studerats.

Tidigt i arbetsprocessen utarbetades en hypotes över hur kommunerna kan tänkas strukturera sitt krishanteringsarbete. Tanken med att redan i ett tidigt skede arbeta fram en hypotes var att försöka angripa problemet tämligen förutsättningslöst. Hypotesen har i det fortsatta arbetet förblivit i stort sett oförändrad. Genom fallstudier på tre kommuner var tanken att försöka utröna i vilken omfattning hypotesen kan vara applicerbar i verkligheten.

Intervjuer har genomförts med de ansvariga för planeringen inför extraordinära händelser vid tre kommuner (Malmö, Lund och Svedala). Kunskaper om intervjueteknik inhämtades från *"Kvalitativa intervjuer"* (Trost, 1993). Intervjuerna med de tre kommunrepresentanterna har i samtliga fall genomförts på den intervjuades arbetsplats, och har upptagit ungefär två timmar. Till vår hjälp hade vi förberett relativt detaljerade frågor (se bilaga 1) kring de ämnen intervjuerna kretsade kring, men de intervjuade tilläts tala tämligen fritt. Följdfrågor ställdes

för att söka svar på de aktuella frågeställningarna. De intervjuade personerna hade inte fått frågorna i förväg, men var informerade om intervjuens syfte och arbetets innehåll. I början av varje intervjutillfälle presenterade vi också muntligen oss själva och de områden examensarbetet behandlar. Intervjuerna spelades in med de intervjuades tillstånd. Detta gjordes för att minska behovet av att ta anteckningar och för att kunna gå tillbaka och lyssna på intervjuvären vid eventuella oklarheter. I slutfasen av arbetet fick de intervjuade personerna möjlighet att korrekturläsa den text som behandlar deras kommun för att säkerställa att alla uppgifter var korrekta.

De tre kommunerna valdes utifrån två kriterier. Tanken var att undersöka hur arbetet går till vid kommuner med olika stora resurser för krishantering. Dessutom söktes aktivt kommuner i närområdet till Lund, där arbetet genomförts. En fördel med detta ansågs vara att personliga möten med kommunernas företrädare lättare kunde arrangeras vid eventuella ytterligare funderingar. De kommuner som valdes var Malmö, Lund och Svedala. Dessa kommuner har ungefär 286 000, 100 000 respektive 12 000 invånare och ligger samtliga i södra Skåne. Ambitionen var att analysera risk- och sårbarhetsanalyser som legat till grund för planeringen inför extraordinära händelser vid kommunerna för att se hur dessa påverkat slutresultatet. Några risk- och sårbarhetsanalyser har dock inte använts i planeringsarbetet i någon av de studerade kommunerna.

För att förstå bakgrunden till det nya krishanteringssystem som i nuläget implementeras i Sverige kontaktades Christel Anderberg, särskild utredare vid *"Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i sambället"* (Ju 2001:04), per telefon. Därefter skickades efter överenskommelse ett dokument med frågor beträffande de tankar som låg till grund för utredningens förslag till lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Svar på frågorna mottogs via e-post och redovisas i bilaga 2. Ett mer informellt möte har dessutom genomförts med Lena Siverhag, jurist vid kommunkontoret i Lund med ansvar för framtagandet av Lunds kommuns nya plan inför extraordinära händelser. Tanken med detta möte var främst att skapa en mer konkret bild av hur planen i praktiken tas fram. Efter genomförda intervjuer och genomgång av de olika kommunernas aktuella planer drogs slutsatser beträffande hypotesens användbarhet.

1.6 Rapportens disposition

Inom risk- och krishanteringsområdet förekommer en mängd begrepp och definitioner. Dessa kan i olika situationer ha olika betydelser och tolkningar. I kapitel 2 och 3 görs därför en genomgång av begrepp som är viktiga för förståelsen av rapporten. I kapitel 2 diskuteras innebörden av begreppen risk och sårbarhet samt andra begrepp som är kopplade till dessa. Det tredje kapitlet behandlar krishantering. En diskussion förs kring vad en kris är samt relationen mellan begreppen extraordinär händelse och kris. Det nya system för krishantering som håller på att införas i Sverige diskuteras. Vidare presenteras olika befintliga ramverk för krishantering samt teori kring hur människor reagerar vid krissituationer.

Kommunernas ansvar för krishantering behandlas i kapitel 4. En diskussion förs om vad lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting innebär. Dessutom diskuteras avtalet mellan staten och Svenska Kommunförbundet som reglerar kommunernas uppgifter och ersättning för arbetet enligt lagen.

I kapitel 5 introduceras den hypotes som tagits fram för att beskriva hur kommunernas planeringsprocess kan gå till. För att förklara processen diskuteras de steg som ingår i den noggrant.

I kapitel 6 återfinns en diskussion om hur planeringen inför extraordinära händelser kan samordnas med framtagandet av handlingsprogrammen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

För att undersöka hur krishanteringsarbetet i dagsläget bedrivs genomfördes intervjuer vid tre sydskaniska kommuner. Hur deras respektive arbetsmetoder ser ut redovisas i kapitel 7. I detta kapitel görs enbart en beskrivning av hur arbetet bedrivs samt hur de olika kommunerna har valt att organisera sig i krissituationer. En jämförelse mellan kommunernas arbete och den hypotes som lagts fram görs därefter i kapitel 8 för att kunna diskutera kring vad det skulle kunna innebära om kommunerna istället arbetade enligt hypotesen.

Kapitel 9 innehåller de slutsatser som dragits under arbetets gång. Därefter förs i kapitel 10 en sammanfattande diskussion kring olika aspekter i planeringsprocessen. Under detta kapitel ges även förslag på lämpliga inriktningar för fortsatt forskning inom området.

2 Begreppen risk och sårbarhet

Begreppsförvirringen inom området riskhantering är stor på grund av att risker hanteras inom ett stort antal vitt skilda områden, där olika definitioner används. I detta kapitel ges därför en översikt över vissa centrala begrepp som används i rapporten.

2.1 Risk

Ordet risk kan härledas tillbaka till latinets *risicare*, vilket betyder segla runt en klippa. Nationalencyklopedin (NE) definierar risk i allmän betydelse som ”*möjlighet att något oönskat skall inträffa*” (Nationalencyklopedin, 2004). NE säger vidare att i teknisk bemärkelse kan risk definieras som ”*sannolikheten för att en specificerad omständighet (riskkälla) leder till en specificerad oönskad händelse eller effekt under en given tidsperiod*”. NE går sedan vidare och skriver att risk innehåller två huvudkomponenter, nämligen sannolikheten för en oönskad händelse och händelsens konsekvens. Detta synsätt stämmer överens med de flesta andra definitioner av risk som används. Risk brukar i tekniska sammanhang definieras som en kombination av sannolikheten för en oönskad händelse och händelsens konsekvens. För ett visst objekt blir den totala risken summan av alla enskilda risker som kan drabba objektet. Detta brukar uttryckas som en så kallad risktrippel, $R = \{ \langle S_i, L_i, X_i \rangle \}_c$ (Kaplan, 1997), där S betecknar ett scenario som kan uppstå för det aktuella systemet. S kan exempelvis vara brand, strömavbrott, förlust av nyckelpersonal eller liknande. L står för likelihood och betecknar sannolikheten att S skall inträffa. Denna sannolikhet kan uttryckas på olika sätt. För händelser som förväntas inträffa med någorlunda regelbundna intervall kan en frekvens användas. Detta kan exempelvis vara lämpligt vid beräkningar av sannolikheten för rörbrott i en fabrik. För vissa händelser, som de förväntade problemen i samband med millennieskiftet, är det inte relevant att diskutera frekvenser. Då kan istället uppskattningar av sannolikheten göras. För att åskådliggöra osäkerheter i samband med dessa uppskattningar kan sannolikhetsfördelningar över den förväntade frekvensen användas. Detta kan bli aktuellt då det inte finns någon tillgänglig statistik över en viss sannolikhet, exempelvis innan en ny maskin har satts i drift. Även detta mått är ofta en form av expertbedömning. Slutligen representerar X de konsekvenser som blir följderna om scenariot S inträffar. Konsekvensen kan, beroende på vad som är viktigt, mätas i en mängd olika enheter. Antal dagar en maskin står still, antal döda, miljöpåverkan, direkta kostnader för återuppbyggnad eller förlust av marknadsandelar kan exemplifiera olika konsekvenstyper. Bedömningen av konsekvenserna kan naturligtvis vara osäker och även faktorn X kan därför beskrivas med sannolikhetsfördelningar. Index i efter de tre faktorerna S, L och X indikerar att de hör till scenario i. Bokstaven C i slutet av uppställningen står för Complete och innebär att alla scenarier tillsammans bildar den totala riskbilden R.

Tolkningen av risk som en taltrippel ger en tillsynes enkel bild av vad risk är. Tyvärr kan uttrycket aldrig användas för att beräkna någon risk, även om uppställningen för tankarna till en matematisk formel. Det är omöjligt att för ett specifikt objekt kunna identifiera samtliga scenarier som kan inträffa och korrekt bedöma deras sannolikheter och konsekvenser.

2.1.1 Riskperception och riskacceptans

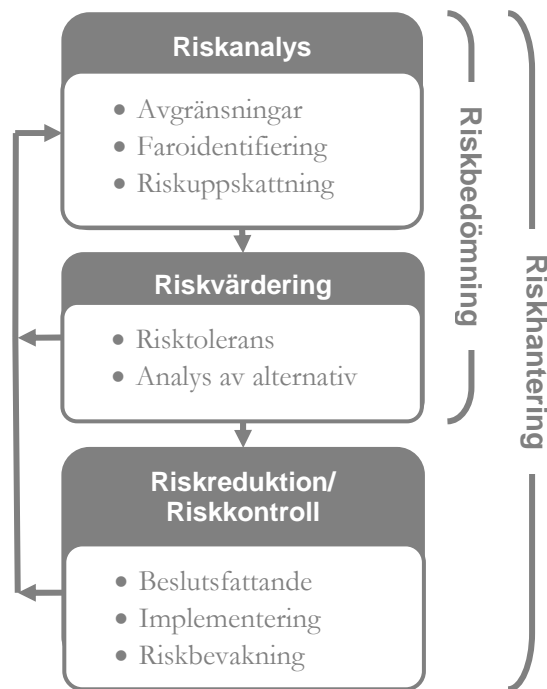
Det är inte ovanligt att allmänhetens uppfattning av en risk inte överensstämmer med experters beräkningar. Allmänheten lägger exempelvis ofta mer vikt vid en riskkällas potentiella konsekvenser än vid sannolikheten för att konsekvensen skall inträffa (Riskkollegiet, 1993). Många är till exempel oroliga för kärnkraftsolyckor trots att sannolikheten för att sådana skall inträffa är mycket låg. Aktiviteter som rökning och bilfärder bedöms däremot inte vara särskilt riskfyllda, trots att de bevisligen orsakar betydligt fler dödsfall och skador. Forskning har visat på ett flertal faktorer som påverkar hur människor bedömer risker i förhållande till den faktiska risknivån (Enander & Johansson, 1999; Renn, 1998). Några av dessa är:

- **Grad av frivillighet.** Människor uppfattar risker som de inte själva valt att exponera sig för som större.
- **Personliga fördelar.** Människor som drar stor fördel av en viss riskkälla tenderar att uppfatta risken som mindre och vice versa.
- **Personlig kontroll.** Om människor bedömer att de själva kan kontrollera risken uppfattas den som mindre.
- **Naturlig eller konstgjord riskkälla.** En högre aversion finns ofta mot artificiella riskkällor som exempelvis mobiltelefoner och kärnkraftverk jämfört med "naturliga" riskkällor som översvämningar och jordbävningar.
- **Personliga egenskaper.** Hur risker uppfattas beror till stor del på individens personlighet. Vissa anser sig vara i princip osårbara medan andra människor ser risker överallt.
- **Inställning till riskkällan.** Människor som är positiva till teknik och utveckling uppfattar t.ex. riskerna med kärnkraft som lägre än människor som tycker att dagens snabba tekniska utveckling är skrämmande.
- **Förtroende för den som hanterar risken.** Människors bedömning av riskerna med olika riskkällor beror på hur stor tilltro allmänheten har till den institution eller myndighet som hanterar risken.

Vid beslutsfattande i samband med risker är det viktigt att vara medveten om allmänhetens riskuppfattning. Vid en cost-benefitanalys (Mattsson, 2000) kan ett visst alternativ tyckas vara att föredra. I verkligheten kan dock allmänhetens riskperception leda till att ett annat beslut måste fattas. Så kan exempelvis fallet vara när det gäller den känsliga frågan om slutförvaring av kärnbränsle. En kommun kan rent ekonomiskt ha mycket att vinna på att tillåta förvaring inom kommunen, men allmänheten kommer sannolikt att ha mycket starka invändningar mot detta. Skulle förvaringen ändå tillåtas kommer kommunen troligen att få stora problem med minskat förtroende från allmänheten, social oro, protester och eventuellt utflyttning. I praktiken blir beslutsfattandet därför mer komplicerat.

2.2 Riskhantering

För att kunna minska riskerna i samhället på ett effektivt och kontinuerligt sätt krävs det att ett processtänkande om hur risker kan kontrolleras tillämpas. Arbetet med att kontinuerligt analysera, värdera och åtgärda risker på ett systematiskt sätt brukar kallas riskhantering. En mycket vanligt förekommande modell för hur detta arbete ser ut har tagits fram av International Electrotechnical Commission (IEC, 1995). Modellen består av tre huvudsakliga block. Dessa är riskanalys, riskvärdering samt riskreduktion/riskkontroll. En beskrivning av de ingående blocken följer i figur 2.1 nedan.



Figur 2.1 Riskhantering enligt IEC

Riskanalys och riskvärdering brukar tillsammans kallas riskbedömning. IECs modell är ursprungligen utformad för riskhantering av tekniska system. Modellen är dock så generell att den numera även används vid annat riskhanteringsarbete.

2.2.1 Riskanalys

Det första steget i riskhanteringsmodellen är riskanalysen. Enligt *Handbok för riskanalys* (Davidsson, 2003) är målet för riskanalyser att ”belysa var och hur olyckor, tillbud och störningar kan inträffa, hur ofta de kan tänkas ske och vilka konsekvenser som kan uppstå. Dessa kunskaper utgör underlag för värdering av riskerna och beslut om riskreducerande åtgärder”. En riskanalys bör, enligt IEC (1995), genomföras enligt en viss struktur:

- Avgränsningar
- Faroidentifiering och initial konsekvensbedömning
- Riskuppskattning
- Verifiering
- Dokumentation
- Uppdatering av analys

Risikanalys kan och bör genomföras på olika sätt i olika situationer. I vissa fall kan målet vara att skaffa sig en överblick eller helhetsbild över den totala riskbilden för ett system. I sådana situationer kan risikanalysen göras relativt översiktligt utan att gå in på detaljer. Vid risikanalys för specifika maskiner eller fabriker kan det däremot vara nödvändigt att göra en mycket detaljerad risikanalys.

Risikanalysmetoder kan vara kvantitativa eller kvalitativa. Kvantitativa metoder används ofta vid mer detaljerade analyser. Dessa metoder innebär att sannolikheten och konsekvensernas storlek för olika händelser beräknas eller bestäms numeriskt. Som underlag till kvantitativa metoder används statistik, kvantitativa expertbedömningar, beräkningsmodeller och liknande. Ett samlingsnamn för metoder som bygger på detta tänkande är QRA (Quantitative Risk Analysis). Beroende på analysens syfte kan resultaten redovisas på olika sätt. Om analysens syfte exempelvis är att undersöka en riskkällas potentiellt dödliga effekter kan resultatet redovisas som individriskkonturer och/eller FN-kurvor (SRV, 2003). Individriskkonturer visar på en karta hur stor sannolikheten att drabbas av en viss konsekvens är för varje person som befinner sig inom ett visst område. F/N-kurvor (F står för frekvens, N för antal) visar den beräknade sannolikheten för olyckor som drabbar (oftast redovisas förväntade dödsfall) ett visst antal människor på grund av en specifik riskkälla.

Kvalitativa metoder är användbara vid situationer som är svåra att kvantifiera men där ett behov ändå finns av att identifiera riskkällor och beskriva konsekvenser. Som underlag till kvalitativa metoder används huvudsakligen expertuppskattningar. Kvalitativa metoder resulterar inte i siffror och diagram på samma sätt som kvantitativa metoder. Kvalitativa metoder kräver sällan lika stor arbetsinsats som mer detaljerade kvantitativa metoder. Därmed inte sagt att kvalitativa metoder nödvändigtvis är lättare att tillämpa eller att resultaten blir mindre användbara.

2.2.2 Riskvärdering

Under analysarbetet bör gränser för hur stora risker som är acceptabla bestämmas. Hur dessa gränser sätts är i viss mån upp till beslutsfattaren i det aktuella fallet. I Sverige finns inga lagstiftade kvantitativa gränser för hur stora risker som kan accepteras. Detta förekommer dock på andra håll i Europa, bland annat i Holland och Storbritannien. I Holland har maximala gränser för samhällsriskerna angetts genom att i F/N-kurvan definiera en linje som inte får överskridas. En genomgång av de olika kriterier som används i Europa återfinns i ”*Värdering av risk*” (Davidsson m.fl., 1997). Även andra aktörer har gett förslag på acceptabla nivåer i F/N-kurvor, bland annat diskuteras detta av Jacobsson & Lamnevik (2001).

Det är i dessa sammanhang vanligt att två gränser sätts. Den övre gränsen anger vad som är oacceptabelt och under inga omständigheter kan accepteras. Risker som hamnar över denna gräns måste ovillkorligen åtgärdas. Ytterligare en gräns som ligger lägre brukar användas som övre gräns för de risker som kan accepteras utan vidare. Risker som ligger i området mellan dessa båda gränser bör åtgärdas om det låter sig göras med rimliga medel och ansträngningar. För de riskkällor som befinner sig mellan de båda gränserna görs alltså en avvägning för att avgöra huruvida riskreduceringen motiverar kostnaden för åtgärden. (Mattsson, 2000)

2.2.3 Riskreduktion/kontroll

De risker som identifierats kan åtgärdas på olika sätt. Åtgärderna kan delas upp i fyra olika kategorier (se t ex Bodie & Merton, 2002):

- Risker som bedöms vara acceptabla utan vidare åtgärder **accepteras**. Detta alternativ kan även bli aktuellt när det anses att kostnaden för att åtgärda risken överstiger den nytta som erhålls av åtgärden.
- En vanlig åtgärd är att **reducera** risken. Eftersom risk ofta ses som en kombination av sannolikhet för en oönskad åtgärd och dess konsekvens kan reduceringen av risken ske genom att åtgärder sätts in för att minska endera av

dessa. En åtgärd för att reducera sannolikheten för en brand kan vara att undanröja tändkällor medan installation av ett sprinklersystem är en åtgärd som minskar konsekvenserna av branden.

- Ett annat sätt att åtgärda risken är att **dela** den. Detta förfarande är mycket vanligt. Praktiskt sker detta ofta genom försäkringar där ett försäkringsbolag mot en viss ersättning erbjuder sig att bära en del av den aktuella risken.
- Att **upphöra med den riskfyllda verksamheten** kan vara nödvändigt om kostnaderna för att minska eller dela risken blir allt för höga och det inte kan anses acceptabelt att utsätta sig själv eller andra för risken.

Ett sätt att reducera konsekvenserna av en oönskad händelse är att planera för de åtgärder som behöver sättas in i olika skeden. Genom att redan innan händelsen inträffar ha utarbetade planer för hur olika situationer bör åtgärdas ökar hanteringsförmågan. Det kommer dessutom vara lättare för beslutsfattare att veta vilka åtgärder som är lämpliga att sätta in om situationen diskuterats tidigare. Planering inför oönskade händelser reducerar på detta sätt konsekvenserna. Även sannolikheten kan i viss mån reduceras, eftersom faktorer som kan leda fram till oönskade händelser uppmärksammas i planeringsprocessen. Åtgärder för att hindra att händelsen utvecklas till det värre kan då sättas in i ett tidigt skede.

Det är viktigt att komma ihåg att riskhanteringsprocessen inte slutar med att en åtgärd sätts in mot en risk som bedömts vara för stor. Efter att åtgärden satts in måste en utvärdering av åtgärden genomföras för att kontrollera att den gav avsedd effekt. Om åtgärden visat sig fungera bra behöver inga vidare steg vidtas för tillfället, men kontroller bör göras även fortsättningsvis för att säkerställa att åtgärden fortfarande fungerar som tänkt. Visar det sig att åtgärden inte var fullt så effektiv som planerat måste risken återigen genomgå riskvärderingssteget för att bestämma om ytterligare åtgärder måste vidtas eller om risken är tillräckligt acceptabel. Även om risken anses ha minskat tillräckligt mycket får den inte glömmas bort. Ändrade förutsättningar i samhället kan medföra att risken ökar. Dessutom kan förändrade värderingar leda till att gränsen för vad som är en acceptabel risk förändras. Det är därför viktigt att se riskhanteringsarbetet som en iterativ process som tar hänsyn till riskernas och samhällets föränderliga natur.

2.3 Sårbarhet

Det engelska ordet vulnerable (sårbar) definieras enligt Oxford Dictionary bland annat som "That may be wounded; susceptible of receiving wounds or physical injury" och "Open to attack or injury of a non-physical nature" (Oxford Dictionary, 2004-11-15). Vulnerability (sårbarhet) innebär enligt samma verk helt enkelt "The quality or state of being vulnerable, in various senses". Sammanslaget innebär dessa definitioner att sårbarhet kan definieras som ett tillstånd under vilket objektet är mottagligt för fysiska eller ickefysiska attacker eller skador. I Nationalencyklopedin definieras sårbar bland annat "som lätt ger vika för angrepp" (www.ne.se, 2004-11-15).

I en rapport från Krisberedskapsmyndigheten (Hallin m fl, 2004) sammanfattas sårbarhet som "en oförmåga hos ett objekt, system, individ, befolkningsgrupp m m att stå emot och hantera en specifik påfrestning som kan härledas till inre eller yttre faktorer". Eftersom denna definition anger en specifik påfrestning kan ett system inte vara sårbart i största allmänhet. All sårbarhet måste per definition vara kopplad till något som kan hota systemet. Det är alltså enligt detta synsätt omöjligt att bara säga att äldre är sårbara. Däremot kan man säga att äldre är sårbara mot epidemier eftersom de har försämrat immunförsvar. Ett begrepp som oftast används som direkt motsats till sårbarhet är robusthet. System som är robusta har en god motståndskraft och kan snabbt återuppbyggas till sitt normala tillstånd om en olycka inträffar.

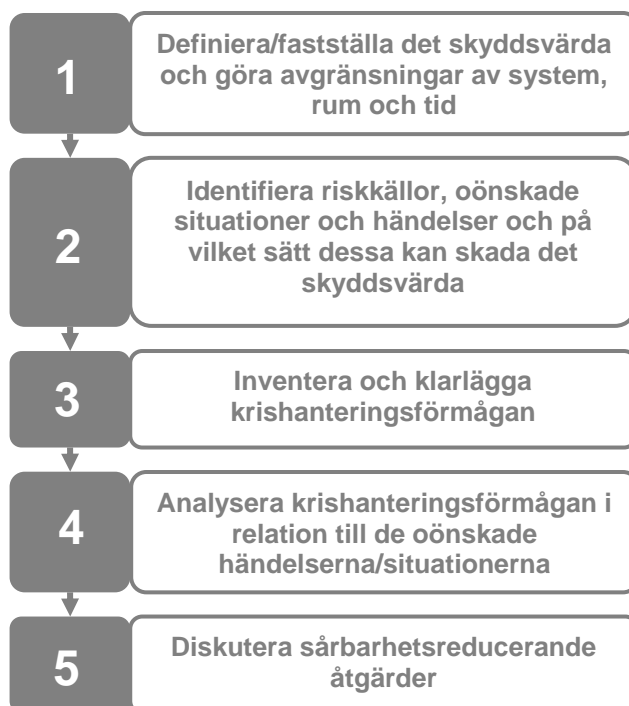
Många faktorer påverkar sårbarheten i samhället. Enligt Buckle m fl (2001) påverkar följande faktorer den personliga och samhällsmässiga sårbarheten:

- **Miljöförhållanden.** Hållbarhet, mångfald, föroreningar
- **Geografiska attribut.** Avlägsenhet, topografi, väder
- **Personliga attribut.** Hälsa, inkomst, ålder, kön, kunskap, personliga nätverk, självvald livsstil
- **Infrastruktur.** Täckning, tillgång, tillförlitlighet
- **Samhälleliga attribut.** Nätverk, tillmötesgående, faciliteter
- **Ekonomisk status och trender.** Tillväxt, arbetslöshet, innovationer
- **Demografisk status och trender.** Åldersfördelning, invandring, könsfördelning

Alla dessa faktorer påverkar den personliga och samhälleliga sårbarheten. Listan är inte fullständig men täcker ett vitt spektrum av faktorer.

2.3.1 Sårbarhetsanalys

En riskanalys utgår normalt från ett specifikt system och analyserar de händelser som kan inträffa om något går fel i systemet. En sårbarhetsanalys däremot syftar till att analysera ett systems sårbarhet mot de händelser som kan tänkas drabba det. Ett system kan i detta fall vara en person, en region, ett ålderdomshem eller det kommunala vattenförsörjningssystemet. I figur 2.2 nedan åskådliggörs de steg som bör ingå i en sårbarhetsanalys (Hallin m fl, 2004).



Figur 2.2 Principmodell för sårbarhetsanalys (Hallin m fl, 2004)

Det första steget i analysen är att bestämma dess omfattning och mål. En definition behöver göras av vad som eventuellt behöver skyddas och var gränserna bör dras för vad som skall exkluderas. Dessutom måste en tidsram bestämmas för att klarlägga huruvida analysen endast skall ta hänsyn till dagens förhållanden eller om den även skall täcka de kommande åren.

Det andra steget innebär att analysera de riskkällor och händelser som kan ge upphov till en skada på det skyddsvärda objektet. En riskkälla kan exempelvis vara en fabrik, en tungt trafikerad väg eller ökande segregation i samhället. En händelse kan vara en epidemi eller en naturkatastrof. Det är naturligtvis omöjligt att analysera allt som kan inträffa, men det är viktigt att analysen täcker ett brett spektrum av händelser. Olika metoder finns utarbetade för att underlätta identifieringen av riskkällor (se t ex Haimes m fl, 2002).

I modellens tredje steg inventeras de resurser och den kapacitet systemet har för att motstå och återhämta sig efter skadan. Denna kapacitet kan bestå av vitt skilda saker. Tillgång till vatten, reservkraft och proviant kan räknas hit, tillsammans med mjukare faktorer som individers immunförsvar eller driftighet.

Det fjärde steget är en analys av kombinationen av sårbara faktorer och de hanteringsresurser som finns för att åtgärda uppkomna händelser och situationer. Genom att analysera hur hanteringsförmågan förhåller sig till de oönskade händelserna kan eventuella kritiska brister identifieras.

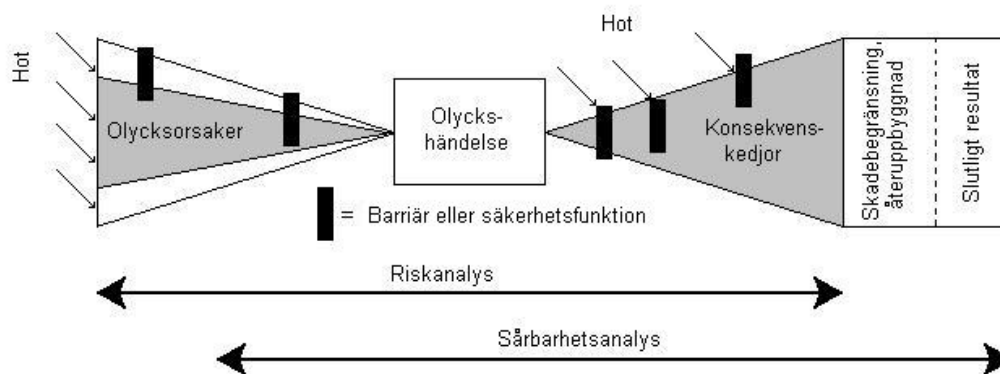
Slutligen diskuteras de olika sårbarhetsreducerande åtgärder som kan genomföras. Diskussionen bör dels handla om vilken reduktion av sårbarheten olika åtgärder kan tänkas medföra, dels om åtgärdernas respektive kostnadseffektivitet. Det är dock betydligt svårare att bedöma kostnadseffektiviteten för sårbarhetsreducerande än för riskreducerande åtgärder eftersom sårbarheten sällan uttrycks kvantitativt, vilket ofta är fallet med risker.

En stadsdel eller liknande system analyseras för enkelhetens skull för det mesta kollektivt. Det innebär dock inte att alla systemets ingående delar (t.ex. människor) är lika sårbara för ett visst hot. Individuella variationer förekommer och kan medföra att vissa människor inte drabbas överhuvudtaget av en händelse, medan andra får sin livssituation avgörande förändrad. (Buckle, 1998)

2.4 Skillnaden mellan risk- och sårbarhetsanalyser

Riskanalyser och sårbarhetsanalyser är besläktade, men klara skillnader finns mellan dem. Riskanalyser berör oftast ett enskilt objekts påverkan på dess omgivning. Dessa objekt kan vara enskilda maskiner, hela fabriker, järnvägar, giftiga kemikalier osv. Sårbarhetsanalyser däremot utgår från det system vars sårbarhet skall undersökas. När en precisering har gjorts av vilket system som skall analyseras studeras vad det kan utsättas för och hur stor motståndskraften är mot de olika händelserna. Detta kan ge upphov till ett flertal förslag till sårbarhetsreducerande åtgärder.

Riskanalyserns resultat fokuserar ofta på direkta konsekvenser av en skadehändelse, men utelämnar för det mesta indirekta konsekvenser som exempelvis oro hos allmänheten. En sårbarhetsanalys innehåller däremot en mer explicit granskning av förmågan och kapaciteten att motstå och återuppbygga systemet efter en skadehändelse (Hallin m fl, 2004). Ingen av analyserna drar på så sätt undersökningen till sin spets genom att analysera hela förloppet från riskkälla via olycka till drabbade värden, återuppbyggnad och lärdomar.



Figur 2.3 Skillnaden mellan risk- och sårbarhetsanalyserns omfattning (Einarsson & Rausand, 1998)

En tydlig koppling mellan risk- och sårbarhetsanalyser ligger i det faktum att risker identifierade i riskanalyser kan användas för att underlätta identifieringen av tänkbara hot mot de sårbara objekten som identifieras i sårbarhetsanalyserna. På samma sätt kan de sårbara objekt som identifieras i sårbarhetsanalyser användas vid utvidgade riskanalyser. Detta innebär att det blir lättare att inkludera de indirekta konsekvenserna av en materialiserad risk. En principskiss över vilka områden som risk- respektive sårbarhetsanalyserna traditionellt inbegriper har utvecklats av Einarsson & Rausand (1998) och visas i figur 2.3 ovan.

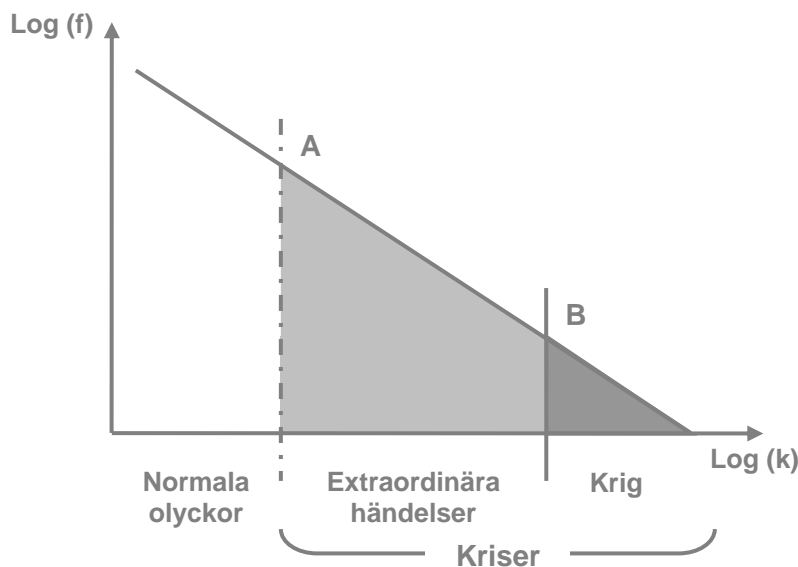
3 Krishantering

I detta kapitel kommer vad som i detta arbete åsyftas med begreppet krishantering att klarläggas. För att göra detta är det nödvändigt att definiera vad en kris är samt att redogöra för vad som skiljer en kris från en extraordinär händelse. Därefter kommer olika ramverk för krishantering att diskuteras för att tydliggöra den del som planeringsprocessen har att fylla i krishanteringsarbetet. Slutligen kommer människors beteende i krissituationer kortfattat att diskuteras. Det faktum att människor inte alltid reagerar som förväntat i samband med kriser är någonting som alla involverade i krishanteringsprocessen måste vara medvetna om.

3.1 Vad är en kris?

Det råder väl knappast något tvivel om att svaret på frågan om hur en kris bör definieras varierar beroende på vem som står för definitionen. Svaret skulle säkerligen även kunna variera beroende på om en och samma person besvarade frågan i form av privatperson eller som myndighetsrepresentant. En koncis definition på begreppet kris ges dock av Krisberedskapsmyndigheten (KBM), vilka beskriver en kris som *"en händelse som kan störa samhällets funktion eller äventyra befolkningens livsbetingelser"* (krisberedskapsmyndigheten.se, 2004-08-25). Denna definition innebär inte en begränsning till enbart ekonomiska kriser eller situationer förknippade med olyckor. Här kan uppenbarligen även sociala kriser ingå, som exempelvis fallet där två barn dödade fyraårige Kevin i Arvika 1998. KBMs definition kommer dock främst att vara tillämplig ur ett samhällsperspektiv och kan därför inte helt problemfritt användas för att definiera vad som kan innebära en kris för exempelvis en individ. Ur ett rent individcentrerat perspektiv är Fredholms (Fredholm, 2003) definition lämplig. Fredholm beskriver här en kris som *"en akut situation där en eller flera människor kan få sin livssituation avgörande förändrad i negativ riktning"*. I detta arbete kommer dock ett samhälleligt perspektiv att användas.

För att förklara hur en extraordinär händelse inryms i krisbegreppet är det lämpligt att använda en modell för att redogöra för skillnaden mellan frekvens och konsekvens av oönskade händelser i samhället (se figur 3.1). I denna modell, utvecklad av Rasmussen & Svedung (2000), är logaritmen av frekvensen proportionell mot logaritmen av konsekvensen för inträffade olyckor. Vid en viss samhällelig konsekvens kommer den aktuella händelsen att vara tillräckligt omfattande för att kunna karakteriseras som en kris enligt KBMs definition. Detta är inte en bestämd gräns som kan sättas för ett visst antal döda eller en viss omfattning på materiell förstörelse. Det är istället en kvalitativ och svävande gräns, som till stor del kommer att vara beroende av den aktuella händelsens kontext. Generellt kan sägas att en extraordinär händelse får samma startpunkt som vad som kan anses gälla för en kris, förutsatt att ett kommunalt perspektiv används i båda fallen. Skillnaden ligger i att krisbegreppet även inbegriper krigstillstånd medan extraordinära händelser endast innehåller de händelser som ligger mellan gräns A och B i figur 3.1.



Figur 3.1 Förhållande mellan extraordinära händelser och kriser (inspirerad av Rasmussen & Svedung, 2000)

En kris behöver inte alltid ha sin grund i en händelse som i sig är att betrakta som särskilt allvarlig. Genom olyckliga omständigheter kan en annars hanterbar situation komma att övergå i en kris. Genom att i ett tidigt skede kunna identifiera och åtgärda de första varningssignalerna som kan innebära att en hanterbar situation övergår i en kris, kan den negativa händelseutvecklingen stoppas. Det är därför lämpligt om de personer som är inblandade i krishanteringsarbetet redan innan en oönskad händelse inträffar kan kartlägga vilka tidiga tecken som kan finnas på att en hanterbar situation kan komma att glida över till en kris.

Genom att dels kartlägga vilka faktorer som kan få risken att materialiseras och dels gå igenom vad som krävs för att den materialiserade risken skall övergå till vad som karakteriseras som en extraordinär händelse kan åtgärder i olika skeenden redan i förväg diskuteras. I vissa fall, som exempelvis omfattande terrorangrepp, kommer dock sannolikt situationen omedelbart att klassificeras som en extraordinär händelse. Steget från en materialiserad risk till dess att kommunen befinner sig i en krissituation kan alltså i vissa fall ske momentant. Det är viktigt att poängtera att en extraordinär händelse inte nödvändigtvis behöver föregås av en större olycka. Exempelvis kan situationen i en kommun bli okontrollerbar som en följd av ryktesspridning eller liknande. Risken för ryktesspridning är en av många latent risker. I figur 3.2 nedan visas en schematisk bild över hur upptrappningen till en extraordinär händelse kan tänkas se ut. Genom korrekta åtgärder kan kedjan brytas och situationen behöver aldrig utvecklas till en extraordinär händelse.



Figur 3.2 Tidskeenden fram till extraordinär händelse

Extraordinära händelser är således inrymda i begreppet kris. Att hantera extraordinära händelser blir därmed en naturlig del i krishanteringsarbetet. För att inom en kommun kunna arbeta på ett strukturerat och målmedvetet sätt med planering inför extraordinära händelser är det därför viktigt att se planeringen som en del av den totala krishanteringen. Utan detta helhetsperspektiv kommer själva planeringen i sig inte att nå det resultat som annars skulle

vara möjligt. Exempelvis kan det i vissa fall vara mer lämpligt att direkt vidta åtgärder mot själva riskkällan istället för att planera inför vad som skulle hända om den aktuella risken materialiseras.

3.2 Sveriges krishanteringssystem

I takt med den förändrade hotbilden mot det svenska samhället blev det gamla tankesättet med krig och krigshot som de dominerande riskerna i samhället mindre relevant. En utredning tillsattes därför av regeringen för att ge förslag på ett nytt samhälleligt krishanteringssystem. Systemet skulle innebära att samhället hade en god beredskap mot alla typer av händelser, från vardagsolyckor till krigssituationer eller andra mycket allvarliga kriser. Utredningen lade år 2001 fram sitt slutbetänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41). I denna skrift redogörs för hur det nya krishanteringssystemet skall se ut. Det krishanteringssystem som byggs upp i betänkandet diskuteras vidare i regeringens proposition *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop 2001/02:158). Regeringen diskuterar här begreppet underifrånperspektiv och menar med detta att eftersom en kris alltid inträffar i en kommun i dess dagliga verksamhet bör den också hanteras av kommunen i så stor utsträckning som möjligt. Underifrånperspektivet innebär dessutom att krishanteringen bör byggas upp underifrån och ta sin utgångspunkt i den beredskap samhället upprätthåller för mindre olyckor.

Det nya krishanteringssystem som föreslås bygger på tre typer av ansvar och tre principer för hur krisorganisationen skall vara uppbyggd. Dessa är:

Ansvarstyper	Grundprinciper
➤ Områdesansvar	➤ Ansvarsprincipen
➤ Samverkansansvar	➤ Likhetsprincipen
➤ Bevakningsansvar	➤ Närhetsprincipen

De tre principerna sägs bygga på erfarenheter från övningar och verkliga krissituationer. Nedan redogörs kortfattat för vad de olika ansvaren och principerna innebär enligt *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41).

3.2.1 Typer av ansvar

Områdesansvaret finns på nationell, regional och kommunal nivå. Innebörden är att ett organ på varje nivå skall ha det övergripande ansvaret för att krishanteringen inom området anpassas till lokala förutsättningar. Detta organ skall dessutom säkerställa att de aktörer som finns inom området agerar samordnat och effektivt vid en kris. På nationell nivå skall regeringen bära områdesansvaret. I *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) framförs att regeringen till sin hjälp bör ha en myndighet med framförallt samordnande uppgifter. Krisberedskapsmyndigheten bildades efter utredningens förslag och täcker denna uppgift. På regional nivå ligger områdesansvaret på länsstyrelsen. Länsstyrelsens områdesansvar består i att samordna kommunernas krishantering. Om en kris inträffar bör länsstyrelsen framförallt agera stödjande och samordnande. På lokal nivå innehar kommunerna områdesansvaret. Detta innebär i huvudsak att de skall samordna och leda krishanteringsarbetet i kommunen.

Samverkansansvar och bevakningsansvar åligger centrala myndigheter. Samverkansansvaret innebär att myndigheten har en skyldighet att samverka med andra aktörer inom vissa områden för att säkerställa en effektiv krishantering om något skulle inträffa inom just detta område. Bevakningsansvaret innebär att myndigheten skall bevaka händelseutveckling i omvärlden som kan leda till kriser inom dess område. Myndigheten skall dessutom kunna anpassa sig för att möta dylika hot.

3.2.2 Grundprinciper

Den viktigaste principen som ligger till grund för det nya krishanteringssystemet är ansvarsprincipen. Principen innebär att den organisation som i normalfallet har ansvaret över ett visst område även skall ha ansvaret i en krissituation. Åtgärder och händelser som kräver insatser som inte förekommer normalt skall utföras av den organisation vars ansvarsområde ligger närmast händelsen ifråga.

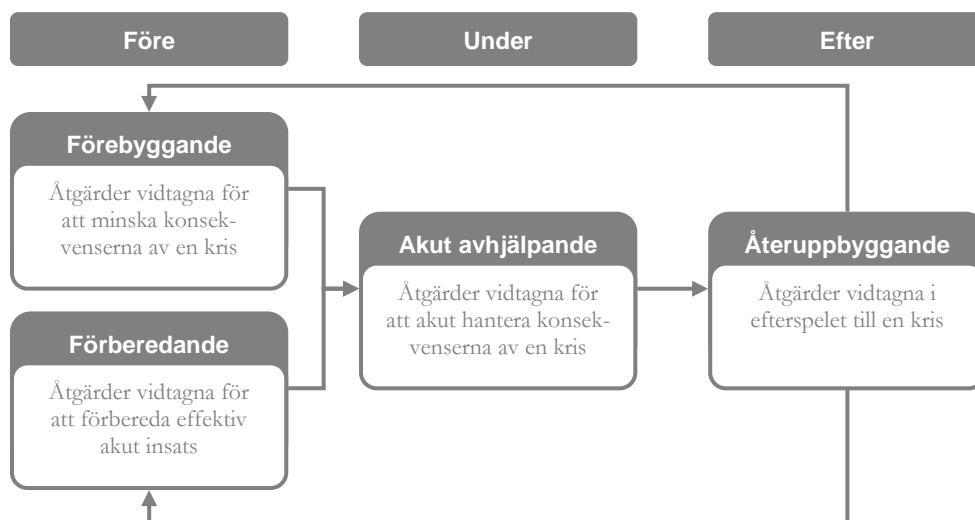
Likhetsprincipen innebär att en verksamhet, så långt det är möjligt, skall vara organiserad på samma sätt i en krissituation som i normalfallet. Detta säkerställer en effektivitet i arbetet eftersom all personal sitter på sina ordinarie positioner och är väl förtrogna med de uppgifter som åvilar dem. I många krissituationer krävs det att organisationen förändras. Dessa förändringar bör dock alltid vara så små som möjligt.

Närhetsprincipen innebär att alla kriser skall hanteras på så låg nivå i samhället som möjligt. Denna princip är starkt kopplad till underifrånperspektivet som diskuterats ovan. Principen medför att de beslut som rör kommunen skall fattas av just kommunen. Högre samhällsinstanser skall istället för att överta beslutsfattandet vid omfattande kriser anta en rådgivande och stödjande roll. I samband med krigssituationer gäller dock annan lagstiftning som utvidgar bland annat länsstyrelsens befogenheter. Länsstyrelsen kan därmed inte ta över något beslutsfattande från kommunerna annat än vid höjd beredskap (SOU 2001:41). De kan däremot överta ansvaret för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

3.3 Ramverk för krishantering

Krishantering är en dynamisk process som börjar långt innan den kritiska händelsen äger rum och som fortsätter långt efter dess upphörande. Krishanteringen kan följaktligen ses som ett försök att hantera samtliga risker i alla olika skeenden, från de initiala riskinventeringarna till dess att en eller flera risker har materialiserats och en återuppbyggnad måste genomföras. För att strukturera arbetet har ramverk för krishantering presenterats av *Canadian Centre for Management Development* (CCMD). Ett motsvarande ramverk har presenterats av *US Federal Emergency Agency* (FEMA).

CCMD är en kanadensisk organisation som ägnar sig uteslutande åt utbildning av statliga tjänstemän. I CCMDs ramverk görs en tydlig uppdelning av krishanteringsarbetet i det arbete som utförs före, under och efter en kris (CCMD, 2003). Genom att skilja på det proaktiva, reaktiva och reflekterande arbetet erhålls en bra översikt över hur krishantering kan bedrivas i verkligheten. Ramverket, som visas i figur 3.3 nedan baseras på en integrerad process bestående av fyra faser. Dessa är förebyggande, förberedande, akut avhjälpande och återuppbyggande. Det förebyggande och förberedande arbetet utgör den proaktiva delen, medan den akut avhjälpande är reaktiv och den återuppbyggande är reflekterande. Det reflekterande arbetet består i att efter en genomgången kris sammanställa information och dra lärdomar av hur krishanteringen kan förbättras.

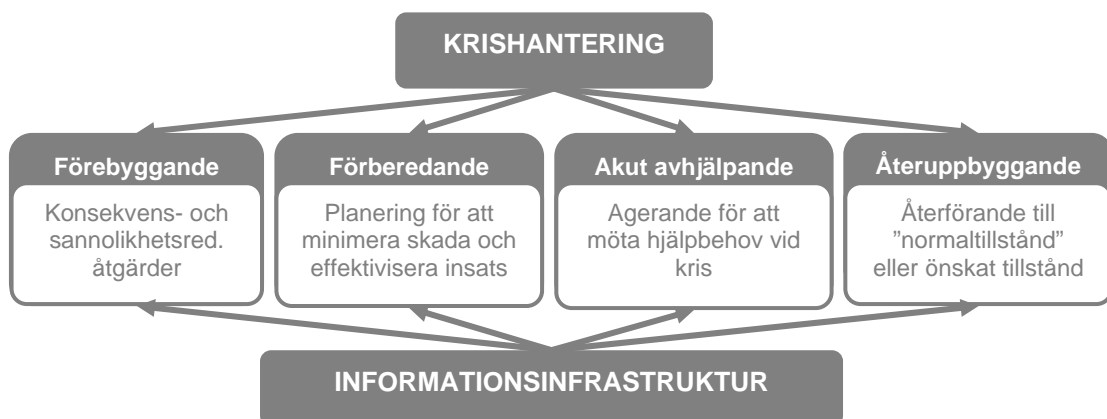


Figur 3.3 CCMD:s krishanteringsmodell (CCMD, 2003)

Som diskuterats under kapitel 2 kan en risk sägas bestå av såväl en konsekvens- som en sannolikhetsdel. I sin formulering av ramverket tycks CCMD endast fokusera på att begränsa konsekvenserna av tänkbara scenarier. Detta arbete skulle kunna tänkas bli tämligen ineffektivt, eftersom förutsättningen ofta finns för att även reducera sannolikheten för att en viss händelse skall tänkas uppkomma. Att då enbart fokusera på reduktionen av konsekvenserna kan inte sägas vara särskilt rationellt.

FEMA är en amerikansk myndighet med ansvar för att stärka samhällets motståndskraft mot uppkomna kriser samt att förbättra krishanteringens överlag. FEMAs aktiviteter sträcker sig över ett vitt spektrum, från att lära människor hur de bäst bör agera i en krissituation till att koordinera de statliga insatserna i samband med kriser. En modell för att beskriva FEMAs syn på krishantering har presenterats av *Lund University Centre for Risk Analysis and Management* (Abrahamsson & Magnusson, 2004). Denna modell presenteras i figur 3.4 nedan.

I det utarbetade ramverket ingår samma komponenter som i CCMDs ramverk. Även om komponenterna är de samma i de olika ramverken finns en tydlig skillnad i det förebyggande arbetet. I FEMAs ramverk ingår sannolikhetsreducerande åtgärder i det förebyggande arbetet. Genom att inkludera alla åtgärder som reducerar sannolikheten för krissituationer, såväl som de som går direkt på att reducera oundvikliga konsekvenser, innebär denna inställning ett mer omfattande synsätt på det proaktiva krishanteringsarbetet.



Figur 3.4 FEMAs krishanteringsmodell (Abrahamsson & Magnusson, 2004)

För att ytterligare betona vikten av en väl fungerande informationsinfrastruktur har denna lyfts ut till en separat del i detta ramverk. Om informationsinfrastrukturen säger

Abrahamsson & Magnusson (2004) att begreppet skall ses i vid bemärkelse och att den utgör en viktig del av krishanteringsplanen. Vidare påtalas vikten av system för detektion av vad som skulle kunna leda fram till oönskade händelser. Genom en tydlig återkoppling mellan olika nivåer och faser av krishanteringsarbetet kan mycket värdefull information erhållas som annars skulle ha försvunnit i processen.

3.3.1 Förebyggande

Det förebyggande arbetet i den totala krishanteringen syftar till att minska sannolikheten för eller konsekvensen av en eventuell kris. Här läggs energi på att identifiera och analysera vad som skulle kunna leda till en kris och proaktiva åtgärder genomförs där det är lämpligt. De åtgärder som kan bli aktuella skulle exempelvis kunna vara att installera sprinkleranläggningar på diskotek eller att förse viktiga anläggningar såsom lasarett och vårdhem med reservkraft. De viktigaste delar som ingår i det förebyggande arbetet kan delas upp i (utveckling av CCMD, 2003):

- Genomgång av förhållanden för att identifiera risker och faktorer som kan bidra till att öka sårbarheten.
- Värdera riskerna på lämpligt sätt. Exempelvis kan detta göras genom att identifiera de risker som har högst sannolikhet eller att rangordna dem i exempelvis riskmatriser.
- Studera tidigare situationer. Mycket lärdom kan dras utifrån en retrospektiv genomgång av tidigare liknande kriser. För större kriser finns ofta utredningar där olika förfaranden i samband med krisen diskuteras utförligt.
- Säkerställ expertis. Genom att identifiera de specialister som behövs vid potentiella kriser och hålla telefonnummer osv. uppdaterat förenklas arbetet avsevärt i det akuta skedet.
- Genomför åtgärder för att reducera identifierade risker och öka kommunens robusthet.

Målsättningen med identifieringen av tänkbara krissituationer kan aldrig vara att allt som kan tänkas gå fel inom kommunen skall identifieras. Detta kommer aldrig att vara görligt och en uppkommen krissituation som inte tidigare identifierats i det kommunala krishanteringsarbetet får därför inte ses som ett misslyckande. Strävan måste dock alltid vara att försöka identifiera så stor andel av de möjliga kritiska situationerna som möjligt.

Syftet med det förebyggande arbetet är inte enbart att försöka minska riskerna inom kommunen. Till stor del kan det förebyggande arbetet även användas som en viktig grund för att kunna få bra resultat av det förberedande arbetet.

3.3.2 Förberedande

I ett akut skede kommer ofta ett behov att finnas av att fatta många svåra beslut under tidspress. För att underlätta arbetet under den akuta delen av en krissituation är det därför av yttersta vikt att i ett tidigare skede försöka klarlägga hur arbetet bör läggas upp för att få en väl fungerande organisation, såväl operativt som administrativt. I den förberedande fasen ingår alla de åtgärder som kan tänkas behövas för att förbereda sig för en effektiv akut insats.

Planering inför extraordinära händelser ingår som en viktig del av det förberedande krishanteringsarbetet. För att veta hur man bör handla under de pressade förhållanden som kommer att råda när händelsen väl inträffar är det viktigt att en plan finns. För erfaren insatspersonal är det möjligt att denna planering inte behöver vara särskilt konkret, men då en extraordinär händelse drabbar en kommun kommer en stor del av organisationen att ha

mycket begränsad erfarenhet av liknande händelser. Planen blir i dessa fall en ovärderlig hjälp. Kommunens planerare bör dock i sin strävan att underlätta arbetet för berörda individer vara noggranna med att inte göra planen allt för komplicerad eller omfattande, utan den skall istället vara utformad med syftet att verkligen vara användbar i en pressad situation (Andersen, 2003; Perry, 2004). Vilken information som bör ingå i planen och vilken som skall utelämnas bör därför noggrant avvägas. Exempel på vad en plan bör innehålla är (utveckling av CCMD, 2003):

- Tydliga definitioner av vad som krävs för att en situation skall klassificeras som en extraordinär händelse. Detta krävs för att kunna ta ställning till i vilka situationer planen skall aktiveras. Eftersom situationerna kan variera kraftigt är det en fördel om berörda personer tidigare har tänkt igenom när en situation bör betraktas som en extraordinär händelse.
- Hur ledningen skall vara strukturerad i samband med extraordinära händelser. Här klarläggs bland annat rådande ansvarsfördelning, lokaler till förfogande och förhållningssätt till övriga aktörer som kan bli aktuella. Vid utformningen av krisledningsnämnden är det en klar fördel om politiker med god helhetssyn över kommunens verksamhet väljs.
- Administrativa policys och tillvägagångssätt som behövs för att underlätta beslutsfattande under den extraordinära händelsen.
- Hur lokalerna där krisledningen befinner sig skall vara utrustade. Instruktioner bör även finnas över var övrig materiel finns att tillgå. Även hur logistiken kring dessa lokaler kommer att vara upplagd bör anges i planeringen. Det är viktigt att uppmärksamhet ägnas åt alla delar av systemet eftersom en brist i en del, som exempelvis en telefonväxel, kan leda till att det blir svårare att agera enligt planen.

Genom att identifiera vilka samarbetspartners och övriga aktörer som kan bli aktuella i samband med extraordinära händelser skapas förutsättningar för att möjliggöra snabba kontakter när det blir aktuellt. Det kan även vara en fördel att försöka dela med sig av sin plan för att möjliggöra en harmonisering med övriga aktörer.

Kommunens planerare kan inte luta sig tillbaka efter det att planen är färdigutvecklad. Att genomföra realistiska övningar med den uppbyggda organisationen och den framtagna planen är mycket viktigt för att kunna identifiera eventuella brister eller förbättringspotentialer i förberedelserna. Vid övningarna är det viktigt att beslutsfattare högt upp i kommunen deltar, dels för att visa sitt intresse och dels för att mycket ansvar sannolikt kommer att vila på dem i en krissituation. Det måste alltid finnas tillfälle att lära sig av de erfarenheter som dras vid övningen. Därför bör övningen åtföljas av en genomgång av vad som gick bra och vad som på något sätt kunde ha gjorts bättre. Detta erbjuder ett tillfälle för alla inblandade att ge sina åsikter på eventuella omstruktureringar av organisationen eller planeringen.

3.3.3 Akut avhjälpande

Till det akut avhjälpande arbetet räknas de åtgärder som görs för att reducera konsekvenserna av den uppkomna krisen. På grund av osäkerheterna som råder i dessa fall är det viktigt att inte vara låst i tidigare tagna beslut, utan att alltid se även det akuta arbetet som en iterativ process. Stor vikt måste även läggas vid koordinering av insatser och kommunikation beroende på vilken sorts kris kommunen är utsatt för (CCMD, 2003).

I det initiala skedet av en extraordinär händelse, eller vad som kan tänkas utvecklas till en sådan, är det viktigt för det akuta arbetet att kunna göra en bra bedömning av hur situationen ser ut och hur den kan tänkas utvecklas. Genom att samlas in information och avgöra vilken

tillförlitlighet den har görs en bedömning av situationens omfattning. Om bedömningen görs att den aktuella situationen verkligen innebär en extraordinär händelse måste planen aktiveras. Tillämpningen av planen får dock i det akuta skeendet inte bli alltför slavisk. Utrymme måste alltid finnas för att kunna tänka själv i samband med en kris (Andersen, 2003). Ingen plan kan bli så pass fullkomlig i sin utformning att den inte behöver vara flexibel i tillämpningen.

Vid igångsättningen av planen aktiveras de olika delarna av organisationen som i förväg är utsedda. Det kan även vara lämpligt att i ett tidigt skede ta upp kontakten med externa aktörer för att snabbt skaffa en bättre översikt över situationen. Detta kan underlätta vid fattandet av snabba beslut för skadebegränsning. Det är även viktigt att försöka kartlägga vilket informationsbehov som kan tänkas finnas i den aktuella situationen. En tidig uppskattning kan göras av hur intresserade media kan tänkas vara av händelsen. En övervägning över vilken information man absolut vill få ut till allmänheten är också lämpligt. Exempelvis är det så gott som alltid bra att i ett tidigt skede förklara problemets omfattning och försäkra allmänheten om att omedelbara åtgärder är vidtagna för att hantera situationen. Vid samtliga kontakter utåt är det viktigt att försöka vara tydlig i de utgående budskapen. Det kan därför vara en fördel att redan i förväg ha utsedda talesmän.

3.3.4 Återuppbyggande

Krishanteringen är inte över i samma ögonblick som den akuta händelsen är över och en återgång sker till den ordinarie organisationen. Den återuppbyggande fasen består av olika typer av åtgärder som utförs efter krisen. Exempel på åtgärder som kan vara aktuella är (utveckling av CCMD, 2003):

- Ett officiellt uttalande om att krisen är över och att kommunen skall börja fungera på normalt sätt igen
- Stöd till drabbade individer
- Fortsatt kontakt med media och andra aktörer för att utbyta information
- Stöd till anställda som kan ha varit hårt pressade under en längre tid
- Återuppbyggande av infrastruktur och andra viktiga samhällsfunktioner som kan tänkas ha skadats i samband med krisen

En betydelsefull del i det återuppbyggande arbetet är att samla in information om hur olika aktörer agerade för att därifrån försöka utvärdera hur händelsen hanterades. Utan att analysera vad som fungerade bra och vad som fungerade mindre bra inom organisationen ges inga konkreta förutsättningar för förbättring av organisationen i efterhand. Detta är även mycket viktigt med tanke på allmänhetens syn på händelsen. Befolkningen inom en kommun skulle säkerligen ha mycket svårt att acceptera att en liknande händelse inträffar igen inom samma kommun. Det är dock inte alltid möjligt för kommunen att reducera sannolikheten för att en viss händelse skall inträffa. Detta kan exempelvis gälla för översvämningar. Om denna händelse inträffar igen kan invånarna dock nästan kräva att hanteringsförmågan från kommunens sida är förbättrad och att tydliga riktlinjer finns för hur denna händelse skall hanteras i det akuta skedet.

3.4 Människors reaktioner vid kriser

Vid risk- och krishanteringsarbetet måste hänsyn tas till människors olika värderingar och attityder. Exempelvis kommer två individer som ombeds bedöma risken med en viss företeelse, anläggning eller aktivitet med stor sannolikhet att göra olika uppskattningar. Denna skillnad i riskbedömning diskuteras i kapitel 2.1.1 och beror på ett stort antal faktorer (Enander & Johansson, 1999; Renn, 1998). Sammantaget innebär detta att olika delar av befolkningen kan förväntas bedöma en viss risk på olika sätt. Detta gäller även när en risk

realiseras och en kris uppstår. Vissa individer kommer att anse att krisen är allvarligare än andra. Vid framtagandet av planen inför extraordinära händelser är det viktigt att dessa aspekter uppmärksammas. Om exempelvis scenariometodik används vid framtagandet måste det i genomgångna scenarier inkluderas uppgifter om hur befolkningen kan tänkas reagera och hur dessa reaktioner kan hanteras genom en effektiv kommunikation eller liknande åtgärder.

Vid arbete med risk- och sårbarhetsanalyser är det av vikt att hänsyn tas till människornas olika attityder. Detta blir extra viktigt vid uppskattningen av konsekvenserna av en inträffad händelse, eftersom människors olika reaktionsmönster kan tänkas inverka på utfallet. Genom att använda en diversifierad analysgrupp ökar möjligheten att identifiera olika problem och tänkbara variationer i beteende hos befolkningen. Just befolkningens beteende kan vara avgörande för hur framgångsrikt det skadebegränsande arbetet kan utföras i den akuta fasen. Då den aktuella händelsens omfattning och antalet drabbade individer ökar kommer beteendenaspekter förknippade med kontroll av stora befolkningsgrupper bli viktiga bitar i planeringen (Brady, 2003).

4 Kommunal krishantering

För att kunna hantera kriser på ett så effektivt sätt som möjligt krävs en involvering av relevanta individer och organisationer på samtliga samhällsnivåer (WHO, 1999). Det primära ansvaret för att hantera situationen kommer dock vid de flesta extraordinära händelser att ligga på en kommunal nivå. När en extraordinär händelse äger rum sker det alltid i en kommun och därmed kommer den kommunala hanteringsförmågan att ställas på sin spets då en kris av något slag inträffar inom Sveriges gränser. Detta kapitel syftar till att föra en diskussion kring kommunernas roll och ansvarsområden i samhällets totala krishanteringssystem. Vilka sorters situationer som måste kunna hanteras inom den kommunala verksamheten redovisas tillsammans med en översikt över de krav och förutsättningar som finns rent lagtekniskt. Vad lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting innebär diskuteras mer ingående.

4.1 Ett helhetsperspektiv

I samband med allt risk- och krishanteringsarbete är det viktigt att försöka lyfta in det aktuella arbetet i ett helhetsperspektiv. En underlåtenhet att göra så innebär uppenbara risker för suboptimering av organisationer och insatser. I och med omstruktureringen av Sveriges krishanteringssystem har kommunerna tilldelats ett större ansvar för hanteringen av extraordinära händelser. Detta utökade ansvar måste givetvis få till följd att ytterligare resurser satsas från centralt håll på att hjälpa kommunerna. Som ett stöd i kommunernas arbete har Krisberedskapsmyndigheten arbetat fram en introduktion (KBM, 2003). I denna skrift diskuteras den förändrade synen på hot och risker i samhället som den senaste tidens utveckling kommit att innebära. KBM pekar även på kommunernas centrala roll i krishanteringsarbetet, eftersom den kommunala förmågan att hantera kriser i den dagliga verksamheten kommer att vara avgörande för samhällets förmåga att hantera även allvarligare kriser.

Kommunerna kommer givetvis aldrig att få ett ansvar att ensamma hantera samhällets krishantering. Vissa delar av arbetet sköts helt enkelt bäst och mest effektivt från en central nivå. Krishanteringen måste samordnas mellan, och involvera, alla nivåer i samhället. Genom att tydliggöra ansvarsområden för samtliga samhällsnivåer kan den totala krishanteringen effektiviseras avsevärt. I figur 4.1 nedan presenteras en modell över ansvarsfördelningen på olika myndighetsnivåer. Tankar till modellen har lånats från Rasmussen & Svedung (2000) och WHO (1999).



Figur 4.1 Olika myndighetsnivåers ansvarsområden. (Rasmussen, 2000 och WHO, 1999)

Regering och riksdag stiftar lagar, vilka styr det arbete som bedrivs på lägre nivåer inom samhället. Länsstyrelsernas roll i krishanteringsarbetet är, förutom att se över verksamheterna inom sitt geografiska område, även att utöva tillsyn över de kommuner som ligger i området. För kommunernas del handlar det, förutom om att skydda den egna verksamheten, också om ett ansvar för att samhället i övrigt fungerar (Andermyr & Reuterfors-Mattsson, 2002).

Vid implementering av nya lagar och bestämmelser i samhällets krishanteringssystem är det lämpligt att utgångspunkten ligger hos kommunerna. För att länsstyrelsen skall kunna utöva effektiv tillsyn över att kommunernas arbete fungerar som det skall måste de utgå ifrån de metoder som kommunerna själva har valt och de lokala förhållanden som råder.

För att kunna se vilka lagstiftningsbehov som finns är det viktigt med bra återkoppling uppåt från samtliga samhällsnivåer. I ett traditionellt hierarkiskt system sker en detaljstyrning i hög grad från samhällets översta skikt. Ett alltför hierarkiskt system blir dock oftast tungrott och i och med att vårt samhälle blir allt mer dynamiskt har behovet av ett mer adaptivt system för reglering av säkerhetsarbete vuxit fram. Genom att i högre grad nu arbeta med målstyrning i den lagstiftning som styr hanteringen av samhällets risker har regering och riksdag öppnat möjligheten för ett mer flexibelt riskhanteringsarbete, där även kraven på den enskilde kommit att öka (Strömberg, 2004). Tanken med att varje kommun skall stå för sitt eget krishanteringsarbete verkar givetvis riktig, men komplikationer skulle även kunna uppstå som en följd av en alltför lös styrning från centrala myndigheter. Exempelvis innebär en lös styrning att utrymme ges kommunerna att endast anstränga sig för att uppfylla lagstiftningens minimikrav. Att endast utarbeta en enkel plan för hantering av extraordinära händelser och att utse en krisledningsnämnd med ansvar att styra kommunen i samband med extraordinära händelser behöver dock inte innebära att kommunens förmåga att klara sig igenom en krissituation på något sätt förbättras. Ett mer strukturerat angreppssätt krävs i de allra flesta fall för en förbättring av krishanteringen.

Oavsett hur bra de centrala myndigheternas arbete med att stärka upp samhället ovanifrån utförs, så kommer ändå det operativa ansvaret i de flesta fall att ligga på en lägre samhällsnivå. De centrala myndigheternas roll blir här istället att utöva tillsyn över de operativa enheterna, vilka ofta kan likställas med kommuner. Det kanske verkar övertydligt att säga att alla olyckor och svårhanterliga situationer som sker, sker inom en eller flera kommuner, men det kan faktiskt vara lätt att glömma. Inom kommunerna kommer därför metoder för att hantera hela spektrumet av risker att vara nödvändiga för att nå målsättningen om ett säkert samhälle.

Kommuner, såväl som företag, har på senare tid kommit att agera under mer ”pressade” förhållanden och kraven på att upprätthålla en god ekonomi borde ses som ett incitament för att arbeta för ett säkrare samhällsklimat. Det verkar dock som om det kommunala riskhanteringsarbetet i många fall har varit tämligen reaktivt och att riskhanteringen därmed har kommit att reduceras till att försöka åtgärda de kostnader som diverse, vanligen återkommande, påfrestningar innebär. Det bristfälliga riskhanteringsarbetet på kommunal nivå har bland annat kommit att innebära stora problem vid tecknandet av försäkringar (KBM, 2003). Detta ogynnsamma läge kommer givetvis att innebära att upphandlingen av försäkringar blir betydligt mer kostsam än vad den hade behövt vara om ett mer strategiskt arbete hade funnits för den kommunala hanteringen av risker. Detta faktum, i kombination med att kunskapen om risker och riskhantering på senare år har utvecklats inom samtliga samhällsnivåer, bör ändå kunna innebära att man från kommunal nivå kommer att vidga perspektiven för vad riskhanteringen bör innefatta och till större del även komma att inkludera det proaktiva arbetet och de risker som kanske inte är försäkringsbara i riskhanteringsprocessen. Exempelvis kommer kommunens eventuella förluster i så kallad goodwill i samband med extraordinära händelser aldrig att vara försäkringsbara (Andermyr & Reuterfors-Mattsson, 2002).

4.2 Hotskalan

De negativa händelser som sker i samhället är alla av olika omfattning både geografiskt och skademässigt. Inom det kommunala arbetet finns krav, bland annat från kommunallagen (1991:900), att kunna sköta kommunen och tillse att den fungerar under alla förhållanden. För att hantera de små ”vardagsolyckor” som händer relativt frekvent kan kommunerna använda sig av den hanteringsförmåga som finns inom kommunens ordinarie organisation. För att kunna tillgodose samhällets krav oberoende av under vilka förhållanden kommunen

befinner sig är det dock av yttersta vikt att en planering finns för hur det kommunala arbetet skall organiseras under situationer som skiljer sig från normaltillståndet. För att tillse att alla kommuner fullgör sitt arbete med denna planering tillkom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid i kommuner och landsting. I denna lag regleras hur kommunen skall organiseras under extraordinära händelser. Bland annat anges det att en krisledningsnämnd skall införas som kan tillåtas ta över ansvaret eller delar av ansvaret ifrån de ordinarie verksamheterna. Detta innebär med andra ord en anpassning av den politiska ledningen inom kommunen. En mer utförlig diskussion om vad den nya lagen innebär för kommunernas arbete redovisas i kapitel 4.3 nedan.

De olika händelser som kan drabba en kommun på ett negativt sätt kan kategoriseras utifrån deras omfattning. Längst ut på skalan över de händelser som kan skada en kommun återfinns krigssituationer. Hur kommuner skall agera vid höjd beredskap regleras i *lagen (1994:1720) om civilt försvar* och *lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.* Här definieras kommunernas ansvar i samband med höjd beredskap och hur kommunerna skall anpassa sin organisation i dessa lägen. Det kan dock inträffa händelser som varken kan räknas som vardagsolyckor eller krigssituationer. Tidigare fanns ingen mellannivå i lagrummet för att reglera hur man på kommunal nivå bör hantera de situationer som är tillräckligt allvarliga för att ej kunna hanteras effektivt inom den normala kommunala organisationen, men som ändå inte kan hänföras till höjd beredskap. *Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* tydliggör hur kommunerna skall hantera dessa mellanlägen, vilka i lagen kallas extraordinära händelser. En extraordinär händelse definieras i lagen som ”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”. Exempel på situationer som kan kategoriseras som extraordinära händelser är enligt *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* (SOU 2001:105):

- Tågolyckan i Kävlinge 1996
- Tunnelbygget i Båstad 1997
- Snöovädret i Gävle 1998
- Diskoteksbranden i Göteborg 1998
- Tågurspårningen i Borlänge 2000
- Översvämningarna i Arvika 2000

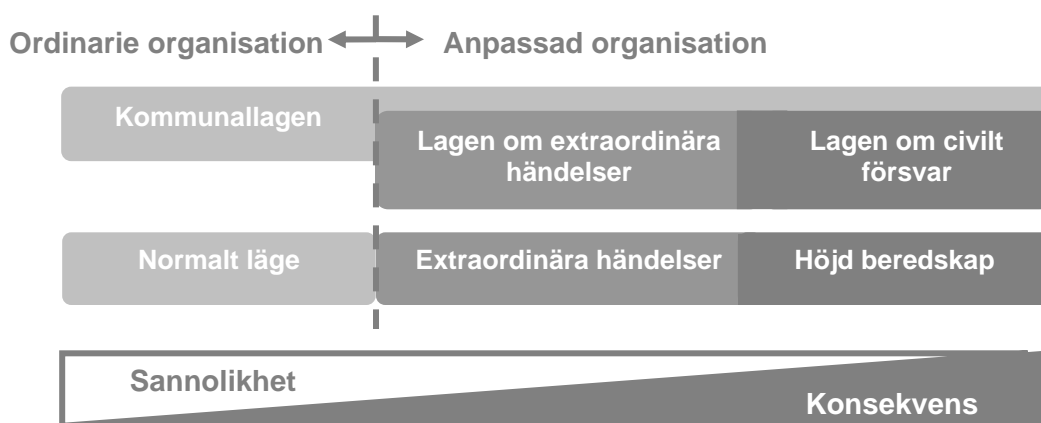
Tanken med den nya lagen är, trots krisledningsnämndens utökade befogenheter, att den kommunala ledningen ändå i så stor utsträckning som möjligt bör kunna bedrivas inom ramen för den ordinarie organisationen (SOU 2001:105). En utförligare beskrivning av vad denna lag innebär diskuteras under kapitel 4.3.

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting är givetvis inte den enda lag som styr vad kommunerna har att ta hänsyn till beträffande krishantering. Ett antal lagar finns som på olika sätt styr den kommunala risk- och krishanteringen. De viktigaste av dessa lagar är:

- Kommunallagen (1991:900)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Miljöbalken (1998:808)
- Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

- Plan- och bygglagen (1987:10)
- Säkerhetsskyddslagen (1996:627)
- Lag (1994:1720) om civilt försvar

De rent formella kraven på kommunernas arbete kommer inte att ändras i samband med att en extraordinär händelse äger rum. Kommunallagens ramar är alltid giltiga. Vid en krissituation inom en kommun kommer dessutom lagen om extraordinära händelser att träda ikraft för att användas vid sidan av kommunallagen. Var de olika lagarna gäller anges i figur 4.2 nedan. Figuren är en omarbetning av bilder från Krisberedskapsmyndigheten och Hjert (2003). Observera att konsekvensmättet gäller en sammanvägning av i vilken omfattning kommunen påverkas. Även sociala mått kan därmed komma att bli aktuella.



Figur 4.2 Hotskalan efter författarnas omarbetning (Hjert, 2003)

4.3 Lagen om extraordinära händelser

Under de senaste åren har ett flertal händelser inträffat som inte kunnat hanteras optimalt med kommunernas ordinarie organisation. Exempel på sådana händelser är miljöskandalen vid Hallandsåsen, tågolyckorna i Kävlinge och Borlänge samt översvämningarna i Arvika. Dessa händelser i kombination med en begäran från Svenska Kommunförbundet om att kommunernas kompetens och befogenheter vid en extraordinär händelse skulle förtydligas ledde fram till att regeringen tillsatte en utredning benämnd "Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället" (Ju 2001:04). Denna utredning presenterade så småningom slutbetänkandet *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* (SOU 2001:105). I betänkandet lämnades förslag till en ny lag om extraordinära händelser samt mindre förändringar i vissa befintliga lagar. Förslaget till den nya lagen antogs av riksdagen och *Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* började gälla den 1 januari 2003. I resten av detta arbete kommer denna lag för enkelhets skull att benämnas *lagen om extraordinära händelser*. Lagen öppnar möjligheter för att hantera kriser på ett snabbare och effektivare sätt än tidigare genom att vissa formella hinder för snabba beslut får kringgås vid extraordinära händelser.

Lagen om extraordinära händelser innebär att kommunerna skall införa en krisledningsnämnd och ta fram en plan inför extraordinära händelser. Dessutom ger lagen möjlighet för kommunerna att lämna bistånd till andra kommuner eller enskilda individer i samband med extraordinära händelser. Möjligheten att lämna bistånd har ingen direkt betydelse för detta arbete och diskuteras därför inte vidare. Nedan följer en beskrivning av krisledningsnämndens funktion och ansvaret för planering inför extraordinära händelser.

4.3.1 Krisledningsnämnd

Extraordinära händelser kräver enligt definitionen skyndsamma insatser av kommunen (eller landstinget). Detta har tidigare orsakat problem eftersom den kommunala organisationen i normalfallet inte är tillräckligt anpassad för snabbt och enkelt beslutsfattande. En av de viktigaste bitarna i den nya lagen är kravet på att kommunen skall ha en krisledningsnämnd som vid extraordinära händelser får ta över beslutsrätten över områden som normalt ligger under andra nämnder. Krisledningsnämnden kan bestå av någon existerande nämnd eller av speciellt utvalda människor. Oftast används dock kommunstyrelsen som krisledningsnämnd eftersom de är vana vid att ha ett övergripande ansvar för kommunens verksamhet (intervju med Christel Anderberg) och dessutom har lättare att motivera beslut som medför ekonomiska konsekvenser för andra nämnder (intervju med Åsa Lundin). Den som bedömer om en extraordinär händelse har inträffat och sammankallar nämnden är krisledningsnämndens ordförande eller, om denne är förhindrad, den vice ordföranden.

Kommunallagens bestämmelser gäller även för krisledningsnämnden, vilket bland annat innebär att fullmäktige skall anta ett reglemente för krisledningsnämnden. I reglementet skall anges vilka verksamhetsområden nämnden får överta beslutsrätten för från andra nämnder (Hjert, 2003). Det enklaste vore naturligtvis att låta nämnden ta över beslutsrätten för alla nämnders verksamhet utan undantag. Eftersom detta förfarande skulle kontrastera grovt mot den normala situationen och koncentrera all makt till en nämnd måste begränsningar dock införas. Svårigheten ligger i att bestämma vilka områden som nämnden kan tänkas behöva beslutsrätt över och vilka som aldrig kommer att bli aktuella för detta. Denna avvägning formuleras av regeringen (prop 2001/02:184) som:

"Det är i dessa fall viktigt att både beakta behovet av att nämndens mandat inte i förhand begränsas på ett sätt som medför effektivitetsproblem i en krisituation, samtidigt som mandatet inte får bli så vitt att det kan ifrågasättas ur demokratisk synvinkel"

Krisledningsnämnden får en mycket stark maktposition vid en extraordinär händelse. För att minska risken för att positionen missbrukas är nämndens möjligheter dock begränsade. Krisledningsnämnden får bara ta över beslutsrätten över de områden där skyndsamma beslut är nödvändiga, även om reglementet medger att de får ta över fler områden. Beslutsrätten över den eventuella räddningstjänstinsats som föranletts av den extraordinära händelsen får dock aldrig övertas, eftersom denna regleras genom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Så fort det bedöms möjligt skall organisationen återgå till det normala. Krisledningsnämndens beslut skall redovisas till kommunfullmäktige så fort som möjligt. Kommunfullmäktige har också möjlighet att bestämma att krisledningsnämndens verksamhet skall avvecklas. Denna bestämmelse finns till som ett sista hinder för att tillse att nämnden inte skall missbruka sin makt (SOU 2001:105).

4.3.2 Kommunalt planeringsansvar

Lagen om extraordinära händelser stadgar att kommuner och landsting skall upprätta en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras. Anledningen till detta är att hanteringen av en extraordinär händelse blir effektivare om planer finns i förväg (prop 2001/02:184). Planen i sig är en viktig del av förberedelserna inför extraordinära händelser, men också själva planeringsprocessen och övningar utgående från planen är mycket viktiga. Därför säger lagen att planen inför extraordinära händelser skall antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod. Detta krav är ett sätt att tvinga kommunerna att kontinuerligt arbeta med planen och hålla den uppdaterad.

I propositionen (prop 2001/02:184) ger regeringen sin syn på viktiga faktorer vid framtagandet av planen. Regeringen anser att 6 kap 7 § kommunallagen (SFS 1991:900) innebär ett ansvar för samtliga nämnder att genomföra någon form av risk- och sårbarhetsanalys i syfte att undersöka vilka extraordinära händelser som kan inträffa inom nämndens ansvarsområde. Dessa risk- och sårbarhetsanalyser bör, enligt regeringen, ligga till

grund för planen inför extraordinära händelser. Det finns dock inte några riktlinjer för hur dessa risk- och sårbarhetsanalyser skall göras.

I propositionen framgår även att det är viktigt att planen tas fram med en helhetssyn på all kommunal verksamhet. Detta innebär att alla kommunala bolag och entreprenörer som arbetar för kommunen skall vara inblandade i planeringsprocessen. På så sätt kan bolaget bidra med kunskap om risker inom dess verksamhet som kan leda till extraordinära händelser. Det är dessutom viktigt att bolagen och verksamheterna redovisar de resurser som finns till förfogande vid en extraordinär händelse.

Propositionen tydliggör också behovet av att planen övas regelbundet. Detta är dock inget uttryckligt krav i lagen. Enligt Christel Anderberg, utredaren vid *Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära frestida händelser i samhället* (Ju 2001:04), berörs övningar inte i lagen eftersom detta ansågs vara ett för stort ingrepp i det kommunala självstyret. Vi anser att ett minimikrav bör vara att genomföra åtminstone en stor övning där alla funktioner i planen sätts in med samma intervall som planen skall uppdateras och antas av kommunfullmäktige, alltså vart fjärde år. Övningen genomförs lämpligen före antagandet av planen så att erfarenheter som dras från övningarna kan arbetas in i planen.

4.4 Överenskommelse mellan Svenska Kommunförbundet och staten

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid i kommuner och landsting innebär nya arbetsuppgifter för kommunerna. En grundprincip i det svenska samhället är att kommuner skall få ersättning för nya arbetsuppgifter som åläggs dem. Därför har Svenska Kommunförbundet och staten förhandlat fram ett avtal (Försvarsdepartementet, 2004) som reglerar de uppgifter som kommunerna har att genomföra och den ersättning som kommunerna erhåller för utförandet av dessa uppgifter. Detta avtal träder i kraft den 1 januari 2006.

Utgångspunkten för avtalet är att krishanteringens skall utgå från ett underifrånperspektiv, vilket enligt tidigare innebär att förmågan till hantering av kriser på lokal nivå skall vara grunden i krishanteringssystemet. Vidare skall en helhetssyn användas och det system som byggs upp skall kunna användas i hela spektrumet från fred till krig. Avtalet anger en målbild över hur kommunens krisberedskap bör se ut (Försvarsdepartementet, 2004):

- Kommunen har god **kunskap** om risker och sårbarheter, som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.
- Kommunen har en **planering** för hur risker och sårbarhet skall undanröjas eller minskas. Kommunen har också en planering för hur den skall hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.
- Kommunen har en god **förmåga** att hantera en extraordinär händelse, d.v.s. att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas och att ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.
- Kommunen har en **samlad** bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishanteringens inom kommunens geografiska område.
- Kommunen verkar för **samordning** av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för. Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen och centrala myndigheter och andra kommuner.

I avtalet anges dessutom konkreta uppgifter som kommunerna skall genomföra för att kunna nå målbilden:

- **Genomföra risk- och sårbarhetsanalyser.** Den plan som kommunen skall ta fram inför extraordinära händelser skall baseras på risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa skall genomföras för alla verksamheter som måste kunna upprätthållas oavsett krisens omfattning.
- **Samordna förberedelser.** Det geografiska områdesansvaret innebär att kommunen skall samordna de förberedelser inför extraordinära händelser som genomförs av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag. Ett par konkreta uppgifter som åligger kommunen på grund av områdesansvaret är att vara sammankallande för ett krishanteringsråd samt lämna information till länsstyrelsen om de lokala aktörernas förberedelser inför extraordinära händelser.
- **Öva organisationen.** Kommunen ansvarar för att krisorganisationen övas och utbildas regelbundet.

4.5 Förutsättningar för krishanteringsarbetet

Det finns ett stort antal faktorer som på ett eller annat sätt kommer att inverka på det kommunala krishanteringsarbetets effektivitet. Vi anser att de viktigaste av dessa är:

- De förutsättningar och krav som ges från central nivå genom lagar och förordningar styr det kommunala *handlingsutrymmet* förknippat med krishantering. Det är viktigt att lagar och andra krav utformas så att de inte begränsar kommunernas förmåga till ett effektivt risk- och krishanteringsarbete.
- De *ekonomiska förutsättningarna* kommer naturligtvis att inverka på vilka resurser som man från kommunens sida kan avsätta för krishanteringsarbete. I och med att kommunernas ekonomiska situation kommit att bli alltmer pressad kan det kännas mindre motiverat att avsätta ekonomiska medel till en verksamhet som skall hantera en situation som kanske inte är särskilt trolig. De öronmärkta pengarna till den kommunala krishanteringen som nu kommer kommunerna tillgodo efter avtalet mellan Svenska Kommunförbundet och staten säkerställer att resurser finns.
- *Kunskap* inom den organisation som byggts upp för krishanteringsarbetet behövs för att säkerställa att arbetet genomförs på ett lämpligt och effektivt sätt. Utan en grundläggande kunskap om risker och sårbarheter inom samhället samt en god insikt i samhällssystemet blir det i stort sett omöjligt att uträta ett bra krishanteringsarbete.
- För att säkerställa att en god kunskapsnivå upprätthålls inom den uppbyggda organisationen är det viktigt att en god tillgång finns till *kompetent vägledning* från centralt håll. Här har bland andra Krisberedskapsmyndigheten en viktig roll att fylla. Förutom att fungera som en hjälp i hur arbetet bör struktureras är det även lämpligt att se till att erfarenheter delas mellan olika kommuner så att man kan lära av andras misstag och framgångar.
- *Samarbete med övriga aktörer* behövs för att kunna skapa ett välfungerande samhälleligt krishanteringssystem. Kommunerna agerar sällan ensamma vid extraordinära händelser. Externa aktörer blir så gott som alltid inblandade på

ett eller annat sätt och det är därför viktigt att på förhand ha klarlagt vem som lämpligast tar hand om olika uppgifter i samband med händelsen.

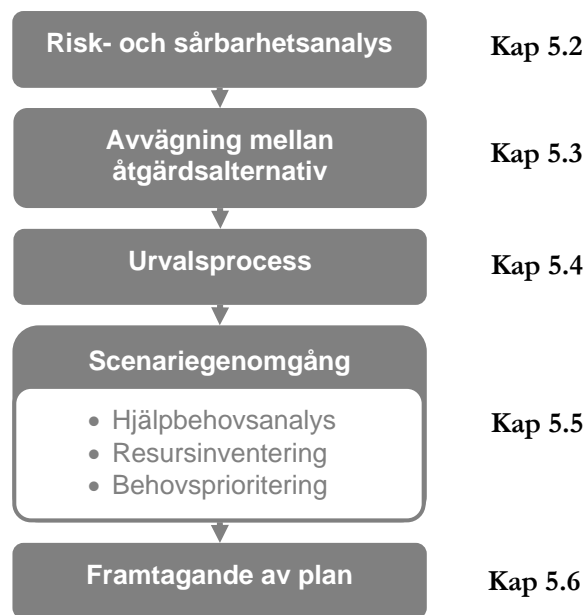
- *Sambälleliga attityder* kan komma att verka som påtryckningar för ett mer utvecklat krishanteringsarbete. Hur allmänheten uppfattar de risker som finns i samhället och sin egen och myndigheternas förmåga att hantera dessa måste till viss del få styra arbetet. Genom att försöka skapa en ökad medvetenhet hos allmänheten kommer ett flertal vinster att göras. Människor som är medvetna om vilka olika möjligheter som finns för att hantera olika händelser blir mer flexibla i en krissituation, vilket är viktigt för samhällets totala krishanteringsförmåga (Dynes, 2004).

5 Arbetshypotes

Tanken med detta examensarbete är att utarbeta en hypotes för att strukturera hur arbetet med den kommunala planeringen inför extraordinära händelser kan gå till. Hypotesen är en utveckling av de tankar som ligger till grund för delprojekt 3 i LUCRAMs ramforskningsprogram *FRIVA* (Abrahamsson m fl, 2003). Hypotesens grundstruktur presenteras och de ingående stegen diskuteras utförligt i detta kapitel. Hypotesen gör inte anspråk på att täcka alla aspekter i planeringsarbetet eller att i detalj reglera arbetet. Syftet är istället att belysa de steg som bör genomföras för att planeringsarbetet skall bli så effektivt som möjligt. För varje steg i hypotesen diskuteras viktiga faktorer att ta hänsyn till.

5.1 Hypotesens grundstruktur

Grundtanken med den framtagna arbetshypotesen är kravet på att kommunala risk- och sårbarhetsanalyser skall ligga till grund för planeringen inför extraordinära händelser. Lämpligheten med detta diskuterades redan i förarbetet till lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Enligt avtalet mellan Svenska Kommunförbundet och staten (Försvarsdepartementet, 2004) *skall* nu risk- och sårbarhetsanalyser ligga till grund för planeringen. I figur 5.1 nedan visas en modell av den framtagna hypotesen.



Figur 5.1 Arbetshypotes

Genom att utföra *risk- och sårbarhetsanalyser* på ett väl genomtänkt sätt kan mycket ny kunskap om situationen i kommunen erhållas. Denna kunskap är inte endast användbar vid planeringen inför extraordinära händelser, utan kan även användas som ett underlag för att välja riskreducerande åtgärder eller som ett underlag för handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, vilket diskuteras mer utförligt under kapitel 6. Genom att genomföra risk- och sårbarhetsanalyserna med grundtanken att dessa skall användas som underlag för kommunens totala kris- och riskhantering kan arbetet effektiviseras. Eftersom informationen från risk- och sårbarhetsanalyserna kan användas i många syften måste nästföljande steg i processen vara att avgöra på vilket sätt den aktuella informationen bör hanteras, samt på vems bord ansvaret för att åtgärda eventuella identifierade brister hamnar. Detta steg kallas i den framtagna hypotesen för *avvägning mellan åtgärdsalternativ*.

För de händelser som anses kunna leda fram till en extraordinär händelse bör en separat genomgång göras. Eftersom ett större antal händelser bör ha kunnat identifieras kommer en *urvalsprocess* vara nödvändig för att kunna välja de scenarier som skall analyseras mer grundligt. En grundlig genomgång av 5-10 scenarier är vad vi anser vara en rimlig arbetsbörda för kommunen och antas vara ett minimum av vad som krävs för att skapa en representativ bild av den kommunala hanteringsförmågan. Vid urvalet är det lämpligt att välja scenarier som är varierande till sin natur. Förhoppningen är att representativa scenarier i hög utsträckning skall kunna täcka in ett stort antal av de händelser som kan bli aktuella inom kommunen. Många av de slutsatser som dras från genomgångna scenarier bör kunna vara applicerbara även i akuta situationer med liknande händelseförlopp. För varje utvalt scenario görs en mer grundlig *scenariegenomgång*. Denna genomgång syftar till att i större utsträckning analysera vilka hjälpbehov som kan komma att uppstå i den aktuella situationen samt hur och när kommunen bör kunna svara upp mot dessa. För att kartlägga kommunens förmåga att tillgodose de hjälpbehov som kan uppkomma blir det nödvändigt med en inventering av vilka resurser som finns tillgängliga inom kommunen samt vilka som kan uppbringas med hjälp av externa aktörer.

Den kunskap som erhålls från scenariegenomgången skall slutligen ligga till grund för *framtagande av planen* inför extraordinära händelser. Genom att planen baseras på faktiska förhållanden inom kommunen bör dess användbarhet i samband med en extraordinär händelse vara god. Eftersom de scenarier som har analyserats täcker ett stort spektrum av händelser bör dessutom sannolikheten för en suboptimering av planen reduceras. Det är dock viktigt att inte glömma att arbetet med krishantering inte på något sätt är över i och med att planen är framtagen. Arbetet måste ses som en iterativ process med ständig uppdatering när ny information kommer till kommunens kännedom. Även de erfarenheter som erhålls vid övningar eller i värsta fall verkliga händelser, måste beaktas. För att i ett senare skede kunna förstå de beslut och tankegångar som tidigare har funnits i arbetet är det dessutom viktigt med en tydlig dokumentation genom hela processen.

Den hypotes som tagits fram baseras på målsättningen inom delprojekt tre i LUCRAMs ramforskningsprogram FRIVA, nämligen att scenarier baserade på risk- och sårbarhetsanalyser kan användas vid krishanteringens olika faser. Liknande tankar går även att återfinna i *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) där det sägs att:

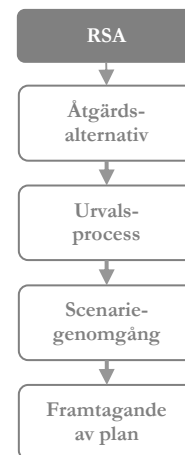
”Planeringsansvaret bör medföra ett krav på att kommunen skall genomföra risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på förhållanden som kan generera allvarliga kriser inom kommunen. En inventering av sådana förhållanden bör göras och tänkbara händelseförlopp beskrivas med scenarioteknik eller annan lämplig teknik. På grundval av sådana scenarier bör ett antal handlingsalternativ för kommunens agerande i olika krissituationer formuleras”.

Den framtagna hypotesen anses därmed svara upp mot de krav som ställs från olika instanser, samtidigt som förhoppningen är att det kommunala planeringsarbetet skall kunna effektiviseras. I kapitel 5.2-5.6 nedan diskuteras de steg som ingår i hypotesen mer ingående. Diskussionen sammanfattas slutligen i kapitel 5.7.

5.2 Risk- och sårbarhetsanalys

Hypotesen utgår från de risk- och sårbarhetsanalyser som skall göras för kommunens samtliga verksamheter. De fakta som erhålls vid väl genomarbetade risk- och sårbarhetsanalyser ger en god uppfattning om hur kommunens riskbild ser ut. Resultaten kan även ge en fingervisning om på vilka sätt det kan vara lämpligt att arbeta för att göra kommunen säkrare och mer motståndskraftig mot olika sorters påfrestningar. Syftet med att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser är därmed inte endast att fungera som ett underlag till planeringen inför extraordinära händelser. I avtalet mellan staten och Svenska Kommunförbundet (Försvarsdepartementet, 2004) uppges analyserna ha följande syften:

- Öka medvetande och kunskap hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- Ge underlag för information till kommuninvånare och anställda
- Ge underlag för planering och genomförande av åtgärder, som minskar risker och sårbarhet
- Stödja den fysiska planeringen
- Utveckla förmågan att hantera inträffade kriser



I samma avtal fastslås att risk- och sårbarhetsanalyser *skall* ligga till grund för planeringen inför extraordinära händelser. Detta föreslås ursprungligen i *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* (SOU 2001:105). Liknande tankar finns i *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor* där handlingsprogram skall tas fram med hela kommunens riskbild som underlag. Att ta fram handlingsprogram eller planer inför extraordinära händelser utan att först ha gjort en detaljerad kartläggning av de riskkällor och sårbara objekt som finns inom kommunen kan knappast anses vara särskilt metodiskt. Även de tankar som finns inom LUCRAM (Lund University Center for Risk Analysis and Management) handlar till stor del om användning av risk- och sårbarhetsanalyser som ett underlag för riskhantering. Den gemensamma uppfattningen från lagtexter samt från aktuell forskning kan därmed sägas vara att risk- och sårbarhetsanalyser är lämpliga som ett underlag för kommunalt krishanteringsarbete.

De riskanalyser som genomförts vid kommuner har tidigare ofta utförts med ett räddningstjänstperspektiv (SRV, 1995). Även om räddningstjänstens synsätt på olyckor har förändrats på senare år är det framförallt tekniska olyckor som exempelvis bränder och olyckor med farligt gods som har analyserats. Dessa har givetvis sin roll i krishanteringsarbetet, men spektrumet av de olika typer av risker som finns inom kommunen är betydligt större. Det är inte säkert att just räddningstjänsten är mest lämpad att hantera alla risker som kan finnas inom kommunen. Det är därför viktigt att hela den kommunala organisationen, inklusive hel- och delägda bolag och entreprenörer, arbetar med riskfrågor och är inblandade i krishanteringens alla steg.

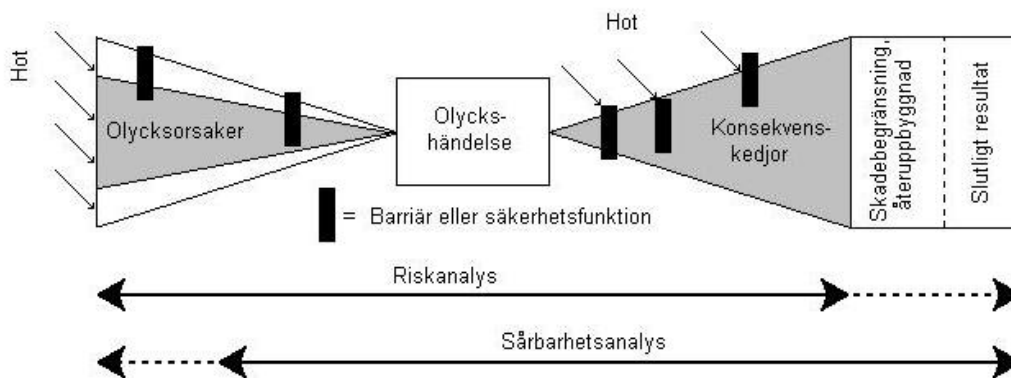
5.2.1 Tänkbar utveckling

För att risk- och sårbarhetsanalyserna skall kunna användas effektivt vid planeringen inför extraordinära händelser bör de i viss mån utvecklas. Konventionella riskanalyser stannar, vilket beskrivs i kapitel 2.4, oftast vid de direkta konsekvenserna av en händelse. För att underlätta framtagandet av scenarier och därmed även planeringen inför extraordinära händelser kan det vara lämpligt att i riskanalysen även inkludera en analys eller beskrivning av de skeenden som kan förväntas inträffa efter att de direkta konsekvenserna inträffat. Under arbetet med riskanalysen bör det inte innebära någon större arbetsinsats att inkludera detta steg. Genom att utveckla analysen kan hänsyn även tas till aspekter som är mer förknippade

med samhällets sårbarhet. Denna information är bland annat användbar vid genomgången av lämpliga åtgärdsalternativ och vid framtagandet av mer detaljerade scenarier.

Riskanalysen skulle följaktligen kunna kompletteras med en bedömning av vilka indirekta konsekvenser som kan uppstå. Sådana indirekta konsekvenser kan exempelvis vara social oro, begränsad tillgång till mat och friskt vatten och diverse problem förknippade med infrastruktursvikt. Indirekta konsekvenser inom kommunen uppstår främst som ett resultat av hög sårbarhet. Orsakerna till att de indirekta konsekvenserna uppstår bör därför analyseras, eftersom sårbarhetsreducerande åtgärder kan bli nödvändiga. Dessa sårbarhetsreducerande åtgärder kan medföra att den totala robustheten i kommunen ökar och att sårbarheten inte endast reduceras för ett specifikt händelseförlopp. Så kan exempelvis fallet vara då kommunen väljer att investera i ett antal reservkrafttaggregat vid vissa utvalda byggnader. Detta får till följd att kommunens invånare kommer att få det lättare att klara såväl matlagning som värme och kyla i samband med el-bortfall av olika anledningar.

Den händelsekedja som leder fram till en kris och som även fortsätter efter att den har inträffat kan enligt tidigare beskrivas med hjälp av en figur (Einarsson & Rausand, 1998), vilken utgår från de hot som utgör olycksorsaken för att sedan gå vidare genom olyckshändelsen till konsekvenskedjan. Efter konsekvenskedjan följer förmildrande och återuppbyggande åtgärder. Skillnaden mellan en riskanalys och en sårbarhetsanalys kan sägas vara att en riskanalys utgår ifrån riskobjekten för att därefter fortsätta fram till slutet av den direkta konsekvenskedjan. En sårbarhetsanalys utgår istället från de skyddsvärda objekten och arbetar sig bakåt till de hot som kan vara aktuella. Detta angreppssätt innebär att de förmildrande och återuppbyggande faktorerna i större utsträckning kan inkluderas i den övergripande bilden. Det faktum att en olycka som drabbar ett sårbart system kan få mycket mer långtgående konsekvenser än om samma olycka drabbar ett mer robust samhälle kan därmed komma att förbises i en riskanalys. Genom att för de identifierade riskerna i ett samhälle även analysera de indirekta konsekvenserna kan riskanalysens omfattning utökas för att även inkludera förmildrande och återuppbyggande åtgärder. Hela händelsekedjan kommer därmed att täckas för de risker som analyseras i riskanalyserna. Samma angreppssätt kan användas för att erhålla en mer komplett information från sårbarhetsanalyserna. Genom att för identifierade sårbara objekt försöka att grundligare analysera de faktorer som leder fram till en olyckshändelse kan en mer fullständig bild av varje händelseförlopp erhållas. Detta illustreras med hjälp av de streckade pilarna i figur 5.2 nedan.



Figur 5.2 Utvidgning av riskanalys och sårbarhetsanalys. Utveckling av Einarsson & Rausand (1998)

Detta sätt att göra risk- och sårbarhetsanalyser innebär att samma omfång i händelsekedjan täcks av de olika analyserna. Många av de analyserade händelserna kan därför komma att bli de samma. Skillnaden mellan risk- och sårbarhetsanalys blir endast de förhållanden som utgångspunkten ligger i vid analysen. För riskanalyserna ligger utgångspunkten i de riskkällor som kan identifieras inom (och i viss mån även utanför) kommunens gränser. Hela kedjan av konsekvenser täcks därefter för identifierade olyckshändelser. Vid sårbarhetsanalyserna ligger utgångspunkten istället i de skyddsvärda objekten för att därefter arbeta sig tillbaka genom kedjan av olycksorsaker. De ”dubletter” av händelseförlopp som sannolikt uppkommer

behöver givetvis inte analyseras igen. Genom att utgå från såväl skyddsvärda objekt som identifierade riskkällor är dock vår åsikt att identifieringen av tänkbara scenarier underlättas och blir mer täckande.

För att erhålla ett användbart resultat från risk- och sårbarhetsanalyser är det viktigt att arbetet bedrivs på ett metodiskt sätt. För att inledningsvis kunna avgöra vilka risker som finns inom kommunen är en strukturerad riskidentifiering en förutsättning. Här kartläggs hur situationen ser ut inom kommunen. Dessutom måste en diskussion föras om vad som är att anse som skyddsvärt i samhället, samt hur det kan hotas. Därefter behövs en analys av vilka händelseförlopp som kan tänkas uppkomma utifrån den aktuella riskbilden. I samband med analysen bör en grov uppskattning av risken göras för varje händelseförlopp. Detta innebär att såväl sannolikhet som konsekvens för varje händelseförlopp bör beräknas eller uppskattas. I den aktuella risken ingår här även en uppskattning av mer indirekta konsekvenser.

För att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser enligt de tankegångar som lagts fram ovan behöver följaktligen följande steg utföras:

- Riskidentifiering
- Vad är skyddsvärt, hur kan det hotas?
- Analys av händelseförlopp

Vad vi anser bör ingå i dessa steg diskuteras i kapitel 5.2.2-5.2.4 nedan.

5.2.2 Riskidentifiering

En metodisk identifiering av riskkällor är centralt för att kunna avgöra vilka risker som skall analyseras. Om en riskkälla inte kan identifieras kommer den heller inte att kunna hanteras på ett medvetet sätt. Observera att uttrycket riskkällor inte endast inkluderar tekniska risker, utan alla sorters bakomliggande faktorer som kan initiera en skadehändelse och eventuellt utvecklas till en extraordinär händelse. Det blir därmed lämpligt att använda individer med olika bakgrund för att lättare kunna identifiera riskkällor av vitt skilda slag. Exempel på olika expertisområden som kan vara aktuella vid identifieringsprocessen kan vara (baserat på IEC, 1995):

- Statistik och sannolikhetslära
- Toxikologi, epidemiologi och epizootologi
- Ekonomi, försäkringar
- Politiska förutsättningar
- Spridningsberäkningar och modelleringar av olycksförlopp
- Beteendevetenskap, psykologi
- Infrastruktur
- Miljövetenskap
- Vård och omsorg

Vid en mer traditionell kommunal riskanalys fanns tidigare ofta en tydlig anknytning till räddningstjänsten, eftersom det var här som erfarenhet av liknande arbetssätt fanns. Genom att använda en mer diversifierad grupsammansättning bör det dock vara möjligt att lättare identifiera viktiga aspekter, som annars hade kunnat komma att förbises. För att ytterligare underlätta vid identifieringen av riskkällor kan det vara lämpligt att använda någon sorts centralt framtagna checklista. En allmän checklista för användning på kommunal nivå finns i skriften *"Verksamhetsanalys och säkerhetsamordning"* (Svenska Kommunförbundet, 2001). För

en mer företagsanpassad riskidentifiering finns dessutom checklistor i skriften ”Säkra företagsflöden” (ÖCB, 1999).

Genom en bra sammansättning av arbetsgruppen och ett metodiskt arbete blir det möjligt att identifiera ett mycket stort antal möjliga riskkällor. Det är inte praktiskt genomförbart att i detalj behandla alla de riskkällor som det med fantasins hjälp är möjligt att identifiera (Hallin m fl, 2004). Redan tidigt måste därför en avvägning göras av vilka händelser som skall studeras. Var gränsen dras mellan vad som studeras vidare och vad som faller bort redan i första gallringen kan därmed komma att inverka på resultatet av risk- sårbarhetsanalysen.

Det är alltid viktigt att komma ihåg att identifieringsarbetet inte är avslutat så snart detta arbetssteg är genomfört. Riskidentifieringen måste istället betraktas som en kontinuerlig process (Tchankova, 2002). Samhällets tillstånd kommer aldrig att vara konstant och förändringar i omvärlden kräver ständig uppmärksamhet för identifiering av eventuella nya risker.

5.2.3 Vad är skyddsvärt, hur kan det hotas?

För att kunna täcka in andra händelseförlopp än de som framkommer från riskidentifieringen bör en ytterligare utgångspunkt vara vad som kan anses vara värt att skydda inom kommunen. Vid denna del av arbetet följer arbetsgången följaktligen den hos en sårbarhetsanalys (se kapitel 2.3). Genom att definiera de system, individer och objekt som anses skyddsvärda och därefter kartlägga vilka riskkällor som kan tänkas hota det skyddsvärda kommer nya händelser sannolikt att identifieras. Att definiera vad som skall betraktas som skyddsvärt inom kommunens alla ansvarsområden är inte helt enkelt. Mänskligt liv kommer i de allra flesta fall att utgöra kärnan för vad som skall betraktas som skyddsvärt. Även centrala kommunala resurser och funktioner, som kanske inte är helt avgörande för att hålla invånarna vid liv, bör dock ses som skyddsvärda för att underlätta en identifiering av riskkällor. Vad som definieras som skyddsvärt kommer i stor utsträckning att påverka resultatet från analysen och noggranna överväganden måste därför göras.

För att systematisera identifieringen av riskkällor som kan påverka de skyddsvärda objekten kan det vara lämpligt att använda sig av Hierarkisk Holografisk Modellering (Haines et al, 2002). Detta förfarande går ut på att inledningsvis definiera hur systemet är tänkt att fungera i normalfallet. Därefter kartläggs vilka undersystem som är nödvändiga för att se till att det skyddsvärda skall vara skyddat. Om exempelvis vattensystemet ses som ett skyddsvärt objekt kan exempel på nödvändiga undersystem vara väl fungerande vattenledningar, pumpar och reningsverk. När de system som ett skyddsvärt objekt är beroende av har kartlagts kan en uppsättning av riskscenarier skapas genom att fråga sig vad som kan störa den tänkta funktionen, vilket innebär en kartläggning av de aktuella riskkällorna. Med detta angreppssätt underlättas och identifieras kartläggningen av riskkällor. Det blir även lättare att kartlägga det beroende som finns mellan olika system.

Vi har under arbetets gång inte stött på någon egentlig checklista för att underlätta urvalet av skyddsvärda objekt. Det kan vara lämpligt att inte i för stor utsträckning försöka styra vad varje kommun bör betrakta som skyddsvärt. Att inte i förväg erhålla en förteckning med specificerade skyddsvärda objekt gör att ansvariga inom den kommunala organisationen själva måste ta ställning till vad som inom kommunen skall betraktas som skyddsvärt. För att säkerställa ett användbart och rättvisande resultat av analysen kan det dock vara en fördel om vissa i förväg bestämda objekt behandlas. Nedanstående lista, baserad på McEntire & Myers (2004), är ett förslag på vilka samhällsfunktioner som kan anses vara skyddsvärda inom kommunen:

- Information och kommunikationssystem (datornätverk, fast telefoni)
- Elektricitet (kraftverk, transformatorer)
- Transporter (flygplatser, hamnar)

- Vatten (dammar, avloppsreningsverk)
- Akuta hjälpresurser (brand- och polisstationer, sjukhus)
- Viktiga samhällstjänster (kommunkontor, sjukvård)
- Sociala funktioner (skola, äldreomsorg)

Även vid denna analys är det lätt att identifiera ett stort antal möjliga händelseförlopp eftersom flera olika riskkällor sannolikt kan tänkas skada det som ansetts vara skyddsvärt. Det blir därför även här viktigt att avgränsa sig och inte inkludera helt orimliga händelser. Det är lämpligt att försöka vara ganska kritisk och endast arbeta med riskkällor som rimligtvis kan tänkas skada det skyddsvärda (Hallin m fl, 2004).

5.2.4 Analys av händelseförlopp

För att kunna sammanställa resultatet från risk- och sårbarhetsanalyserna är det nödvändigt att erhålla ett gemensamt mått på hur allvarliga de olika händelserna kan anses vara. Hur stora konsekvenserna av en identifierad händelse blir kommer att vara nödvändigt att uppskatta eller på något sätt beräkna. Eftersom konsekvenserna av en viss händelse inom en kommun kommer att variera kraftigt i omfattning och typ är det viktigt att fastställa en gemensam värdegrund för sammanvägningen. Detta är mycket komplicerat och kommer att vara beroende av vilka värderingar de olika individerna i analysgruppen har. Hur skall exempelvis en förlust av ett naturområde vägas mot ett ökat misstroende mot den kommunala ledningen? Konsekvenser av detta slag kommer att vara svåra att kvantifiera. För tekniska risker finns ofta framtagna metoder för beräkning av exempelvis antalet döda i en olycka eller den förväntade ekonomiska förlusten. För att bedöma hur allvarlig en identifierad händelse bör anses vara är det dock nödvändigt med en sammanvägning av såväl kvantifierade som rent kvalitativa riskuppskattningar. Det blir knappast möjligt att ta fram en generell metod för sammanslagning till en total konsekvens. Istället måste den sammanvägning som kommunens företrädare gör spegla den riskacceptans som finns inom kommunen.

I ett inledningsskede anser vi det lämpligt att inte vara alltför specifik i uppskattning/beräkning av konsekvenser eftersom ett stort antal händelser måste behandlas. Det kan vara lämpligt att göra en grov uppskattning där konsekvensen klassificeras i en femgradig skala. En lämplig uppdelning kan vara (baserad på Svenska Kommunförbundet, 2001):

1. Lindrig
2. Kännbar
3. Allvarlig
4. Förödande
5. Katastrofal

Hur konsekvensklasserna skall definieras är långt ifrån självklart. Konsekvenserna som avses här innefattar både direkta skadekonsekvenser och de indirekta konsekvenser som kan uppstå. Definitionen av vad som bör ingå i de olika kategorierna bör beslutas av varje enskild kommun. Det är viktigt att tydligt fastslå vilka parametrar som skall gälla för att en händelse skall kunna klassificeras under en viss konsekvenskategori. För de händelser som anses få konsekvenser av klass 5 gäller att sammanslagningen av direkta och indirekta konsekvenser i stort sett skall innebära en extraordinär händelse. Dessa händelser är de centrala i denna rapport, men risk- och sårbarhetsanalyserna kommer självklart även att leda till att ett stort antal händelser som inte hör hemma i just konsekvensklass 5 identifieras.

Genom att skilja på direkta och indirekta konsekvenser är det möjligt att se vad som uppkommer på grund av en specifik riskkälla och vad som istället kan hänföras till sårbarhetsaspekter. För varje händelse är det därför viktigt att försöka kartlägga vad det är som leder till de eventuella indirekta konsekvenserna. I vissa fall kan en relativt liten inledande olycka leda till stora samhälleliga konsekvenser. Hänsyn måste tas till denna eskaleringspotential vid konsekvensbedömningen av olyckan. Det kan i vissa fall vara lämpligt att studera händelsen två gånger, dels i sin normala omfattning och dels det fall där händelsen leder till att stora konsekvenser, t.ex. i form av social oro, uppkommer. Ett exempel på en sådan händelse kan vara en mindre incident på ett kärnkraftverk som leder till ett litet utsläpp av radioaktiv ånga. Den direkta konsekvensen i sig är liten, och i vissa fall kanske allmänheten inte blir särskilt oroade av olyckan. Om olyckan däremot blåses upp i massmedia kan många bli väldigt oroliga och en stor social oro kan uppkomma i kommunen.

Vid skattningen av en viss händelses konsekvenser är det viktigt att beakta systemets flexibilitet. Det kan exempelvis vara så att ett el-bortfall på ett sjukhus inte innebär någon direkt skada eftersom sjukhuset i fråga är utrustat med reservkraftsystem. Det kan även finnas andra alternativa sätt för att tillgodose olika uppkomna hjälpbehov. Därför är det viktigt att inte begränsa sig till att enbart se till kommunens egna resurser utan att även ta hänsyn till vilket stöd som kan förväntas från övriga aktörer i en krissituation. Det är därmed en klar fördel om även andra aktörer än de kommunala kan involveras i processen, åtminstone i de mer detaljerade scenarier som sedan kommer att ligga till grund för dimensioneringen av krisorganisationen.

Det är viktigt att vid risk- och sårbarhetsanalyserna inte endast beakta de olika identifierade händelsernas respektive konsekvenser. Hänsyn måste även tas till hur ofta händelserna kan tänkas inträffa för att kunna avgöra risknivån. I de fall där endast konsekvenserna av en eventuell händelse får bestämma om och hur denna skall åtgärdas finns en överhängande risk för att de beslut som fattas inte blir optimala. Frekvensen kan ofta vara svår att avgöra, men ett antal metoder finns för att göra denna uppskattning. Det går till exempel att använda sig av statistik, beräkningar eller expertuppskattningar. En kombination av de olika metoderna kan i vissa fall vara lämpligt. Frekvensen kan förslagsvis redovisas på en femgradig skala. En lämplig uppdelning i frekvensklasser kan vara:

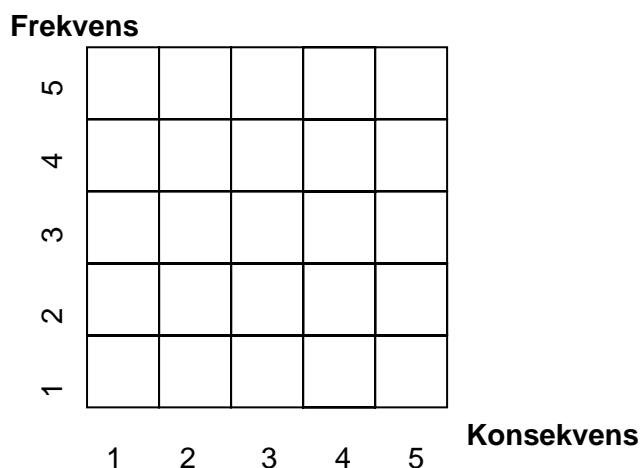
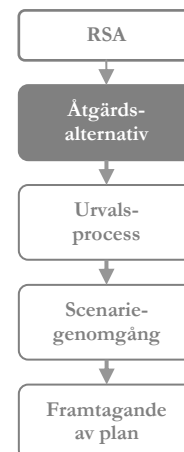
1. Mycket sällsynt (mindre än 1 gång på 100 år)
2. Sällsynt (En gång på 20-100 år)
3. Förekommande (En gång på 5-20 år)
4. Mindre vanlig (En gång på 1-5 år)
5. Vanlig (Mer än en gång per år)

Exakt hur risk- och sårbarhetsanalyser skall se ut och hur de skall genomföras kommer inte att detaljregleras i detta examensarbete. En anledning till detta är att det inte finns tillräcklig tid avsatt för att inom arbetets ram applicera ett mer konkret arbetssätt på en eller flera kommuner, vilket skulle kunna verifiera användbarheten. Christel Anderberg, utredare vid *Utredningen om kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära händelser i sambället* (Ju 2001:04), har dessutom framfört åsikten att det kan inkräkta på det kommunala självstyret med en alltför detaljerad styrning av hur risk- och sårbarhetsanalyserna bör genomföras (intervju med Anderberg, se bilaga 2). Kommunernas olika riskbilder och organisation kommer även att göra det lämpligt att själva kunna välja hur arbetet bör läggas upp. Vad som ovan diskuteras om risk- och sårbarhetsanalyser skall därför främst ses som ett förslag till angreppssätt från kommunens sida. Ytterligare aspekter kan vara viktiga att ta hänsyn till då andra användningsområden än planering för extraordinära händelser är aktuella.

5.3 Avvägning mellan åtgärdsalternativ

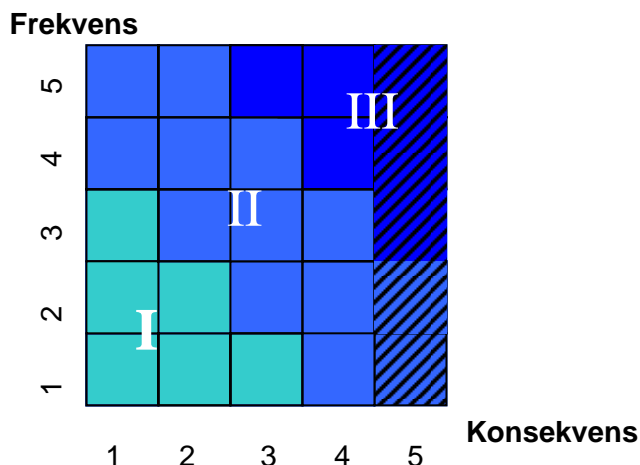
Från risk- och sårbarhetsanalysen erhålls en förteckning över olika händelsers frekvenser och konsekvenser (direkta och indirekta). För varje händelse diskuteras även de faktorer som leder till att de indirekta konsekvenserna uppkommer. Genom att utgå från uppskattningarna över sannolikhet och de totala konsekvenserna bör beslut kunna tas om vilken åtgärd som är bäst för varje enskild händelse.

Genom att använda sig av ett tankesätt baserat på en så kallad riskmatris (se t ex Davidsson m fl, 1997) är vår förhoppning att beslutsfattandet kan struktureras på ett överskådligt sätt. Matrisen, som vi valt att kalla händelsematris, återfinns i figur 5.3 nedan. Tanken med att kalla den händelsematris är att visa på skillnaden mot riskmatrisen, eftersom även sårbarhetsaspekter ingår i detta fall. På matrisens vertikala axel anges hur ofta händelsen kan tänkas äga rum. Matrisens horisontella axel anger den aktuella händelsens totala konsekvens. Det är viktigt att begreppet konsekvens tillåts inrymma även aspekter som är svårare att kvantifiera. Förutom de direkta konsekvenserna i form av liv och/eller egendomsförluster måste faktorer som exempelvis social oro tas i beaktande. För varje händelse är det viktigt att på detta sätt kartlägga vad det är som leder fram till eventuella indirekta konsekvenser. Detta bör redovisas separat för att på så sätt inte förlora informationen om vad det egentligen är som är sårbart. Genom att välja detta sätt att representera konsekvensen på ges en möjlighet att väga samman resultaten från risk- och sårbarhetsanalyser med gemensam värdegrund. Det är möjligt att det inte är den aktuella risken i sig som är mest lämplig att åtgärda. I många fall kan dessutom en direkt åtgärd för att minska sårbarheten för en viss händelse hos ett specifikt objekt även komma att reducera sårbarheten mot andra händelser och därmed bli än mer kostnadseffektiv.



Figur 5.3 Händelsematris för åtgärdsbeslut

Då de olika framtagna händelserna lagts in i riskmatrisen finns en utgångspunkt för valet av vilket åtgärdsalternativ som kan tänkas vara lämpligast. Som tidigare nämnts (kap 2.2.3) finns fyra åtgärdsalternativ när en risk identifierats; att acceptera risken, att dela risken, att reducera risken samt att upphöra med den riskfyllda verksamheten (Bodie & Merton, 2002). Samma resonemang bör kunna kopplas även till sårbarhetsaspekterna.



Figur 5.4 Händelsematris med åtgärdsklasser

I figur 5.4 ovan visas ett förslag till uppdelning i olika klasser för kategorisering av vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta för de identifierade händelserna. För de händelser som hamnar under kategori I gäller att åtgärder för att reducera risker eller göra systemen mer robusta inte behöver genomföras omedelbart. I kategori I är den huvudsakliga åtgärden alltså att acceptera händelsens risk- och sårbarhetsnivå. Händelser inom kategori II ligger över gränsen av vad som kan betraktas som direkt acceptabelt. I dessa fall måste en avvägning göras beträffande vilka resultat som kan uppnås med hjälp av olika åtgärder och vad kostnaden blir för att nå dessa resultat. Målsättningen måste vara att sannolikheten och de totala konsekvenserna skall bli så låga som möjligt. Händelser som ligger i kategori III betraktas som oacceptabla. Dessa måste därför åtgärdas för att inte kommunen och dess invånare skall vara alltför utsatta. Den primära åtgärden för händelser i denna kategori bör vara att reducera risken genom tekniska åtgärder eller att upphöra med den riskfyllda verksamheten. För vissa händelser kommer detta att vara komplicerat. Det kan t.ex. röra sig om naturkatastrofer eller terrorangrepp. För sådana händelser är det svårt att från kommunens sida reducera sannolikheten för att händelsen skall inträffa. Det blir i dessa fall enklare att försöka minska konsekvenserna av händelsen genom att förbereda sig för de åtgärder som behöver vidtas om händelsen inträffar och därmed reducera de indirekta konsekvenserna. För de händelser som ligger inom konsekvensklass 5 kommer detta arbete att ingå i planeringen inför extraordinära händelser. Planeringen kan givetvis också röra mer konkreta räddningsinsatser och dylikt. Detta planeringsarbete ligger dock inte inom planeringen för extraordinära händelser, även om en samordning kan vara lämpligt. Hur denna samordning kan gå till diskuteras i kapitel 6.

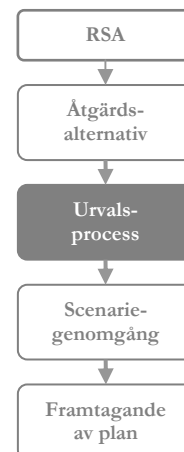
För samtliga händelser gäller givetvis att åtgärder skall vidtas för att minska risken och sårbarheten om kostnaden för detta är låg i förhållande till de effekter som uppnås. Detta gäller även händelser inom kategori I. Även om risken är liten är det möjligt att en åtgärd kan genomföras som reducerar risken ytterligare. Om kostnaden för denna åtgärd är låg bör den genomföras.

När samtliga händelser sammanställts i matrisen kommer denna att kunna användas för att på ett enkelt och tydligt sätt illustrera de risker som kommunen är utsatt för. Matrisen kan användas för att personer på olika positioner i kommunen skall få en bättre uppfattning över vad som kan hända i kommunen och ungefär hur troligt det är att det inträffar. Ökad kunskap om dessa frågor leder förhoppningsvis till att kommunala politiker och anställda blir mer uppmärksamma på risk- och säkerhetsfrågor. Även människor som i sitt arbete arbetar med risker inom ett visst område kommer antagligen att få upp ögonen för de övriga risker som finns inom kommunen.

Ett av de största problemen med att använda händelsematriser är att resultatet beror på hur detaljerat händelserna delas in. Om risk- och sårbarhetsanalysen ger som resultat att transporter av farligt gods är ett stort problem kommer en stor mängd delhändelser att finnas inom denna risk. Detta innebär att sannolikheten och den genomsnittliga konsekvensen blir stora. Om risken med farligt-godstransporter däremot delas upp i transporter på väg, tåg och vatten kommer vardera av dessa händelser att få lägre sannolikhet och alltså hamna i en "lindrigare" ruta i händelsematrisen. Det är viktigt att hålla detta i tankarna och fundera över vad beslutet att sätta in en viss händelse i en viss ruta i matrisen innebär för slutresultatet.

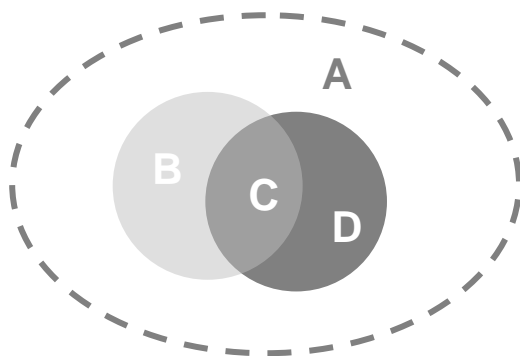
5.4 Urvalsprocess

Eftersom det inte är möjligt att i detalj studera samtliga tänkbara händelser i konsekvensklass 5 som kunnat identifieras är det nödvändigt att göra ett urval av vilka som är lämpliga att studera. De scenarier som väljs bör inte vara tagna ur tomma luften, utan måste utgå från de förhållanden som råder i samhället. Genom att utgå från genomförda risk- och sårbarhetsanalyser kommer de framtagna scenarierna ha en grund i hur den faktiska riskbilden ser ut inom kommunen. Det är exempelvis onödigt att behandla ett scenario med en tankbil som välter i de centrala delarna av en stad om det de facto aldrig passerar några tankbilar där.



5.4.1 Identifiering av scenarier

Det kommer givetvis aldrig vara möjligt att med hjälp av risk- och sårbarhetsanalyser identifiera alla de tänkbara scenarier som kan leda till en krissituation i kommunen. Användandet av dessa analyser får istället ses som ett systematiskt verktyg för att finna en del av de scenarier som kan anses vara möjliga. I figur 5.5 (Hallin m fl, 2004) nedan görs ett försök att redogöra för hur olika scenarier kan kategoriseras efter möjlighet, hanterbarhet och förutsägbarhet. Inom cirkel A ligger de scenarier som kan äga rum i kommunen. Var gränserna för denna cirkel går blir av naturliga skäl mycket svårt att uttala sig om. Dessutom kommer gränserna inte att vara fixerade i tiden. Cirkeln kommer istället att krympa och växa beroende på hur situationen ser ut inom kommunen vid ett givet tillfälle.



Figur 5.5 Uppdelning av scenarier (Hallin m fl, 2004)

- A** – Scenarier som är möjliga
- B** – Scenarier som kan förutses
- C** – Scenarier som det finns en hanteringsförmåga för
- D** – Scenarier som det går att förutse och hantera

I vilken utsträckning kommunen kan förutse möjliga scenarier symboliseras av cirkel B. Hur täckande cirkel B blir är till stor del beroende på vilka individer som sitter inom kommunens "specialistgrupp" och vilka tidigare erfarenheter och kunskaper varje individ besitter. Enligt vad vi erfarit fanns tidigare vid många kommuner en mer räddningstjänstriktad syn på

planeringen inför dåtidens motsvarighet till extraordinära händelser (observera att inte endast extraordinära händelser är del av cirkelarna). Detta medförde att endast en del av de möjliga förutsägbara scenarierna kom att behandlas. Dessa var oftast rena olyckor eller större bränder. I och med att räddningstjänstens syn på säkerhet kommit att ändras på senare år har även spektrumet av de risker som behandlas kommit att utvidgas. Vikten av att få in individer med annan bakgrund än räddningstjänst i planeringsprocessen måste understrykas eftersom detta innebär att cirkeln med förutsägbara scenarier kommer att utvidgas ytterligare. Genom att låta väl genomarbetade risk- och sårbarhetsanalyser ligga till grund för framtagandet av scenarier bör kommunen också kunna förutse fler scenarier, som annars hade kunnat förbises.

Det kan vara svårt att bedöma om en händelse är helt omöjlig eller bara osannolik. Faktum är att de flesta extraordinära händelser är relativt osannolika. Detta innebär dock inte att de inte kan inträffa. Det blir alltså viktigt att försöka avgöra om en viss händelse överhuvudtaget kan anses ligga inom cirkel A, som anger möjliga händelser.

Hur räddningstjänst och övriga organisationer är dimensionerade och hur kommunens organisation anpassas vid extraordinära händelser kommer till stor del att avgöra kommunens förmåga att hantera uppkomna scenarier. Exempel på faktorer som enligt oss inverkar på den kommunala hanteringsförmågan är:

- Flexibel krishanteringsorganisation
- Dimensionering av räddningstjänst
- Kunskap om krishantering inom organisationen
- Upplyst allmänhet
- Väl genomförd planering inför extraordinära händelser
- Tillgängliga resurser
- Samhällets robusthet

I vilken utsträckning dessa olika faktorer är uppfyllda avgör vilka händelseförlopp som den berörda kommunen kan hantera. Cirkel C i figur 5.5 representerar de scenarier för vilka en hanteringsförmåga finns. Då hanteringsförmågan förbättras genom att anpassa de olika inverkanseffektorna kommer cirkel C att utvidgas och därmed täcka en större del av möjliga uppkomna scenarier. En större kunskap om situationen i kommunen, vilket erhålls genom identifiering av många möjliga händelser, medför att hanteringsförmågan kan anpassas efter lokala förhållanden. Hanteringsförmågan kan sällan komma att motsvara alla de händelser som kan tänkas uppkomma. Kommunen bör dock i sitt krishanteringsarbete sträva efter att kunna hantera ett så stort spektrum av scenarier som möjligt.

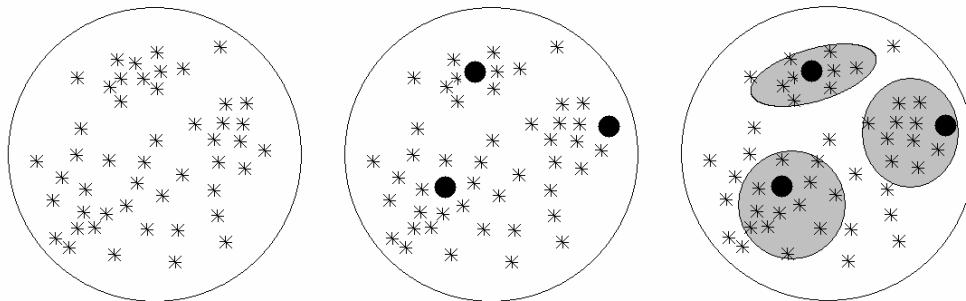
Det finns en koppling mellan hur omfattande händelser som kan hanteras och de resurser som står till kommunens förfogande. Kommunen måste därför besluta hur mycket resurser som skall finnas tillgängliga i en krissituation, och hur detta bör lösas. I vissa fall är det troligen möjligt att genom avtal med företag, andra kommuner eller liknande få tillgång till deras utrustning i en krissituation. Eventuellt kan kommunen bli tvungen att själv köpa in en del resurser. I vilken utsträckning kommunen skall investera i nya resurser blir en avvägning mellan den ökade hanteringsförmågan och kostnaden för införskaffandet av resursen.

5.4.2 Val av lämpliga scenarier

Eftersom inget utrymme finns för att gå vidare med detaljstudier av varje händelse i matrisen blir det viktigt att välja ut vilka som skall undersökas närmare. Dessa utvalda händelser kommer därefter att ligga till grund för den planering inför extraordinära händelser som utarbetas i kommunen. Det kommer därmed att vara viktigt att i detta steg försöka täcka in

ett så stort spektrum av olika händelser som möjligt. Vår bedömning är att det är en rimlig arbetsbörda för de flesta kommuner att gå vidare med 5-10 olika scenarier för närmare studier. Detta är också vad vi anser nödvändigt för att säkerställa att scenarierna är av olika typ och drabbar olika samhällsdelar.

En principiell modell för att beskriva hur urvalet mellan olika scenarier kan gå till redovisas i figur 5.6 nedan. Figuren är hämtad från *ROSA – en metod för risk- och sårbarhetsanalyser* (Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2003). Olika händelser ger upphov till olika hjälpbehov vilket innebär att de åtgärder som kommunen behöver sätta in varierar. Detta symboliseras i figuren genom att de olika scenarierna (representerade med stjärnor) ligger på olika platser inom den cirkel som symboliserar möjliga händelser inom kommunen. Scenarier med liknande grundparametrar befinner sig nära varandra i cirkeln. Genom att analysera och om nödvändigt förbättra hanteringsförmågan för ett av dessa scenarier är det rimligt att anta att förmågan att åtgärda även liknande händelser förbättras. Genom att välja ut och analysera representativa scenarier (svarta punkter) med stora likheter med ett flertal andra händelser kan hanteringsförmågan därmed förbättras för flertalet av de situationer kommunen kan ställas inför. Detta representeras av grå områden kring de utvalda scenarierna.



Figur 5.6 Val av scenarier (Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2003)

Att välja vilka scenarier som skall analyseras baserat på ovanstående resonemang gör att de scenarier som väljs troligen kommer att vara relativt sannolika (eftersom många scenarier som liknar detta identifierats). Detta är naturligtvis lämpligt, men andra övervägningar måste också göras. Det är av stor vikt att de scenarier som tas fram är av olika karaktär för att planeringen skall bli effektiv vilken händelse som än inträffar. Scenarierna bör täcka olika typer av händelser och olika drabbade system. Vid valet av vilka scenarier som skall analyseras vidare bör det säkerställas att de bakomliggande orsakerna till händelsen är av olika typ. Fredholm (2003) kategoriserar orsakerna enligt följande:

- Olycka
- Kriminellt agerande
- Sjukdomsspridning
- Social oro/obalans
- Infrastruktursvikt

Genom att i urvalet av scenarier försöka täcka in samtliga kategorier ökar sannolikheten för att planen kan optimeras för att kunna möta hjälpbehoven för ett stort antal möjliga extraordinära händelser. Det är dessutom viktigt att de scenarier som tas fram påverkar olika delar av samhället. När olika delar drabbas av en händelse kommer troligen vitt skilda hjälpbehov att uppstå. Något scenario påverkar exempelvis människorna i en viss stadsdel, medan ett annat scenario påverkar miljön och ytterligare ett annat påverkar infrastrukturen. Genom att analysera så olika scenarier som möjligt kommer förhoppningsvis analysgruppen

att kunna bilda sig en relativt korrekt bild av de olika typer av hjälpbehov som kan komma att uppstå. Givetvis får scenarierna gärna påverka flera delar av samhället samtidigt.

Nedan följer fem exempel på olika scenarier som skulle kunna identifieras. Deras bakomliggande orsak är av olika typ och de drabbar olika delar av samhället:

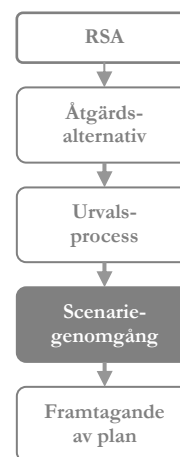
- **Olycka.** En tankbil med ammoniak rämningar utanför en lågstadieskola, varvid 30 barn och lärare omkommer. Stor osäkerhet i första skedet, hundratals anhöriga samlas vid skolan.
- **Kriminellt agerande.** Någon saboterar järnvägsspåret genom centrala staden vilket leder till tågurspårning. En vagn demolerar ett hus. 15 personer i tåget omkommer och flera skadas svårt. Tågtrafiken står stilla i 3 veckor medan rälsen repareras.
- **Sjukdomsspridning.** SARS hittade till slut till staden. Ett femtiotal människor smittas inom ett dygn. För säkerhets skull stänger alla skolor och merparten av alla företag lägger ner sin verksamhet. Allmänheten uppmanas att stanna hemma. Staden stannar upp helt i två veckor innan expertis bedömer att faran är över.
- **Social oro.** Kommundirektören och hans närmaste medarbetare använder kommunens representationskonto för en privat resa med sina respektive. När de återkommer meddelar de att stora nedskärningar måste genomföras inom skolan. Detta utlöser en våg av protester och demonstrationer.
- **Infrastruktursvikt.** Huvudvattenledningen förstörs vid ett ras utanför staden. Inget vatten kommer på normalt sätt in i staden på 2 veckor. Det är mitt i sommaren vilket innebär att vattenanvändningen är stor. Kommunen transporterar dricksvatten i tankbilar till olika ställen i staden där invånarna kan hämta det i dunkar. Det går däremot inte att duscha, och avloppet fungerar bara sporadiskt. Många flyttar tillfälligt till vänner och bekanta i närliggande orter. Många fabriker och andra verksamheter måste stänga under denna period.

Dessa exempel utgår från olika orsaker och ger upphov till kraftigt varierande hjälpbehov. Om kommunen använder sig av liknande scenarier och förbereder sig för hur de skall kunna hantera de olika hjälpbehov och problem som uppstår kommer hanteringsförmågan troligtvis förbättras för ett stort antal av de scenarier som kan uppkomma.

5.5 Scenariegenomgång

När scenarierna tagits fram skall en genomgång göras för att identifiera vilka hjälpbehov och problem som kan uppkomma i den akuta situationen. Planen inför extraordinära händelser kan därefter utformas så att det säkerställs att resurser finns för att täcka upp dessa hjälpbehov. Det är möjligt att hjälpbehov som inte kan åtgärdas omedelbart kommer att hittas. Planen måste då istället beskriva hur denna problematik skall hanteras.

Vid scenariegenomgången bör en lagom stor grupp av människor med olika bakgrund samlas och gå igenom varje utvalt scenario. Fördelen med att arbeta med scenarier är att det blir lättare för deltagarna att sätta sig in i situationen eftersom alla beslut och eventuella problem konkretiseras. Eftersom scenarierna inte behandlas i realtid, som fallet är vid en övning, finns dessutom bättre möjligheter för att mer grundligt gå



igenom och diskutera vilka konsekvenser olika förfaranden kan komma att få i samband med en extraordinär händelse (Hallin m fl, 2004).

Hur själva genomgången bäst genomförs är inte självklart. Det är dock viktigt att den genomförs i en kreativ anda och att alla får tillfälle att framföra sina åsikter. Vid genomgången kan det vara lämpligt att använda någon form av datorstöd eller liknande hjälpmedel eftersom traditionella fysiska övningar ofta uppfattas som för dyra och tidskrävande (Brady, 2003). Problemet kan dock vara att få deltagarna att verkligen förstå situationens allvar. För att underlätta för deltagare med begränsad erfarenhet inom det aktuella området att sätta sig in i situationen kan det därför vara en fördel om gruppleadaren visar bilder av en tankbil i diket, om det är ett scenario som behandlar en tankbilsolycka. Kartor och annan information som kan vara kopplad till scenariot bör på förhand finnas tillgängligt för att öka effektiviteten.

De tre huvudområden som måste diskuteras för att genomgången skall kunna utgöra ett underlag för den fortsatta planeringen är; vilka hjälpbehov kan uppstå, vilka resurser som finns för att svara upp mot dessa samt en genomgång av hur en prioritering bör göras mellan de olika hjälpbehoven då kommunens resurser är begränsade. Vad som bör ingå i vart och ett av dessa områden diskuteras under kapitel 5.5.1-5.5.3 nedan. Vid genomgången av ett scenario kan dock många nya aspekter, som inte behandlats vid den mer översiktliga genomgången, komma att lyftas fram. Det är därför viktigt att resultaten från genomgångna scenarier inte enbart skall ligga till grund för planeringen inför extraordinära händelser. Resultaten bör i många fall även kunna användas för att diskutera lämpliga åtgärder för att reducera risken och öka robustheten. Scenariegenomgången bör därför avslutas med ett resonemang kring eventuella åtgärder.

5.5.1 Hjälpbehovsanalys

Vid det här laget har kommunen tagit fram 5-10 olika scenarier som är tillräckligt olika för att tillsammans täcka in en stor del av de extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen. För dessa scenarier skall de deltagande inledningsvis försöka bedöma i vilken utsträckning olika hjälpbehov kommer att uppstå. Utgångspunkten bör vara den skadehändelse som leder fram till den extraordinära händelsen. Utifrån denna skadehändelse bör en kronologisk genomgång göras av vilka hjälpbehov som kan tänkas uppstå, när de kan förväntas uppstå och vilken omfattning de kan tänkas få.

Hjälpbehov kan uppstå av olika anledningar. Händelsen i sig ger alltid upphov till minst ett hjälpbehov. Vid en snabb smittspridning kan detta behov vara vaccination eller annan sjukvård. Andra hjälpbehov kan också uppstå direkt, men vara mindre kopplade till händelsen i sig. Vid en smittspridning finns t ex omedelbart ett stort informationsbehov för att allmänheten skall få veta vilken hjälp som finns att få och hur de bör bete sig. Hjälpbehov är dessutom ofta kopplade till varandra, t.ex. vid en händelse som kräver utrymning av en hel stadsdel. Här uppstår ett behov av att kunna informera de individer som behöver utrymmas på ett effektivt sätt samt att tillse att det finns tillräckligt med transportmedel. Det blir även viktigt att se till att alla kan sova inomhus på natten samt att mat och dryck ordnas på lämpligt sätt.

Verkligheten överträffar som bekant ofta dikten, och vid genomgången av scenarier är det med största sannolikhet svårt att kunna identifiera alla behov som kommer att uppstå. Hjälpbehov kan gå in i varandra och uppstå till följd av varandra på ett komplext sätt som kan vara svårt att kartlägga. Om en händelse inträffar och tillräckliga informationsinsatser inte sätts in i ett tidigt skede finns det t.ex. en risk att ryktesspridning uppstår. Att försöka förutse sådana följd effekter är en viktig del av genomgången och det är därför viktigt att arbetsgruppen är kreativ och fantasifull. För att säkerställa att så blir fallet bör gruppen sättas ihop av människor från olika förvaltningar och företag så att olika tankesätt, erfarenheter och perspektiv kommer med.

För att säkerställa att inga hjälpbehov förbises är det lämpligt att ha en lista över potentiella hjälpbehov att utgå ifrån. För att inte hindra kreativiteten bör diskussionen först få ske fritt utan hjälp av någon lista eller liknande. När gruppen anser sig vara klar kan en lista med hjälpbehov användas för att säkerställa att inga viktiga aspekter har förbisetts. Det är inte omöjligt att mer udda hjälpbehov kan hittas i detta skede, som t.ex. behov av bussar vid evakuering eller möjlighet att förmedla information till döva. Listan med tänkbara hjälpbehov kan utgå från den kategorisering av hjälpbehov som görs av Fredholm (2003). De olika kategorier av hjälpbehov som finns är:

- Behov av att skydda och rädda liv
- Behov av att skydda och rädda egendom
- Behov av att skydda och rädda miljö
- Behov av stöd för att leva vidare och kunna fungera i tillvaron
- Behov av att skydda samhällsliga demokratiska värden
- Behov av återskapande

En annan lista som kan användas vid scenariegenomgången är hämtad från Kommunal ledningsanalys (SRV/ÖCB, 2000). Listan passar väl in på de frågeställningar som måste diskuteras vid scenariogenomgången. Flera av punkterna behandlar mer eller mindre direkt frågan om vilka situationer som kan uppstå och hur de bör hanteras:

- Vilka är konsekvenserna för kommunens invånare?
- Hur påverkas kommunens service till medborgarna?
- Hur påverkas personer som dagligen är beroende av kommunens stöd?
- Vilka behov av åtgärder kommer att finnas?
- Vilka krav på samordnad ledning kommer att finnas?
- Vilka förvaltningar berörs? Primärt och sekundärt?
- Ska alla verksamheter fortsätta, och i så fall, i vilken omfattning?
- Finns det några tillkommande uppgifter?
- Vilka samordnings- och samverkansbehov föreligger internt och externt?
- Hur tillgodoses informationsbehovet internt och externt?

Det är vid analysen av de hjälpbehov som kan tänkas uppkomma viktigt att ha i åtanke att hjälpbehoven sannolikt kommer att variera inom befolkningen. Hur hjälpbehoven kan variera bland olika grupper i befolkningen diskuteras bland annat av Buckle (1998).

5.5.2 Resursinventering

För att kunna bedöma hur och när kommunen skall svara mot de uppkomna hjälpbehoven måste kunskap finnas om de resurser som finns tillgängliga och kan användas för att tillgodose hjälpbehoven. Även resurser hos övriga aktörer som kan bli aktuella i samband med en extraordinär händelse måste inventeras. Denna resursinventering bör täcka ett så brett spann av resurser som möjligt. Inventeringen kan exempelvis behandla följande områden:

- **Information internt/externt.** Vilka resurser finns för att hantera informationsflödet såväl internt som externt? Hur många telefonister, telefoner, Internetanslutningar? Finns kontaktvägar till lokalradio och TV?

- **POSOM (Psykiskt och socialt omhändertagande).** Hur många personer kan kallas in för att arbeta med sociala frågor vid en kris? Vilka lokaler kommer de att ha tillgång till? Vilka övriga resurser finns?
- **Extern samverkan.** Vilka resurser kan kommunen uppbringa från andra aktörer (andra kommuner, företag, privatpersoner)? Finns tydliga kontaktvägar?
- **Vård.** Hur många brännskadade människor kan regionen ta hand om? Vilka resurser finns för hantering av olika epidemier?
- **Operativa resurser.** Hur många snöröjningsfordon, brandbilar, evakueringslokaler med mera finns?
- **Kompetens.** Vilken kompetens inom det aktuella området finns bland kommunens anställda och invånare?

Resursinventeringen måste givetvis täcka fler områden än dessa. En genomgång bör göras av samtliga resurser som kan tänkas komma till användning i en krissituation. Då tydliga brister identifieras kan det bli nödvändigt att investera i ytterligare resurser. Det är viktigt att tänka på att resurserna i sig inte utgör någon fördel, de måste kunna användas också. Att ha många snöröjningsfordon i beredskap är tämligen meningslöst om det inte finns tillräckligt med förare för att köra dem.

5.5.3 Behovsprioritering

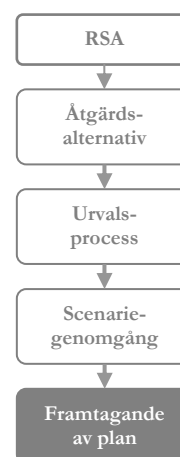
De hjälpbehov som uppmärksammas kommer att vara av olika typ och allvarlighetsgrad. Gruppen måste för varje uppmärksammat hjälpbehov bedöma hur kritiskt just detta behov är. Det är dessutom en klar fördel om avvägningar kan göras över hur prioriteringen mellan olika hjälpbehov skall göras i de fall då kommunens resurser inte räcker till för att kunna svara upp mot flera hjälpbehov samtidigt. Vid ett bombhot är det primära hjälpbehovet att utrymma människor. Först i andra hand kommer behovet av att återuppbygga byggnaden om bomben briserar. Avvägningarna kan dock vara mycket mer komplexa än så; hur skall exempelvis avvägningen göras om två samhällen inom kommunen samtidigt måste evakueras, men resurser bara finns för att utrymma ett åt gången?

På det stora hela är de centrala frågeställningarna vad konsekvenserna blir om det aktuella hjälpbehovet inte tillgodoses och hur stora resurser som måste sättas in för att kunna svara upp mot hjälpbehovet. Genom att ha funderat på dessa aspekter redan i den förberedande fasen av krishanteringsarbetet underlättas beslutsfattandet i det akuta skedet. Hjälpbehov som anses vara mycket viktiga och som måste kunna tillgodoses omedelbart bör vara centrala när planen tas fram. Det är viktigt att gruppen tillsammans bestämmer vilka hjälpbehov som är mest akuta och därför bör planeras mer noggrant för, respektive vilka som inte är lika akuta och inte behöver behandlas i lika stor utsträckning i planeringsarbetet.

5.6 Framtagande av plan

Det sista steget i arbetshypotesen är att ta fram planen inför extraordinära händelser utifrån den scenariegenomgång som gjorts. Det råder knappast någon oenighet om att en bra planering är viktigt för att en kris skall kunna hanteras på ett effektivt sätt. Om arbetssätt och metoder redan på förhand är bestämda kommer arbetet att komma igång snabbt och det uppstår inte lika mycket förvirring i inledningsskedet. Ytterligare en fördel är att alla ansvarsförhållanden och liknande är bestämda på förhand. Då detta är gjort på ett tydligt sätt behöver tid och kraft inte ödslas på att reda ut dessa saker i krisens inledningsskede (McEntire & Meyers, 2004).

Hur planen för extraordinära händelser skall se ut regleras inte i någon lagtext. I *SOU (2001:105) om extraordinära händelser i kommuner och landsting* ges dock vissa övergripande beskrivningar kring vad som bör ingå. Det framgår att planen bör tas fram med utgångspunkt i en helhetssyn på kommunens verksamhet, och att det därför är viktigt att kommunalt hel- och delägda företag involveras i planeringsarbetet. Vidare anses det viktigt att planen tar upp organisationer och andra aktörer som kommunen kan behöva samverka med vid en extraordinär händelse. Även McEntire & Meyers (2004) diskuterar lämpligheten med att många inblandade aktörer får vara med redan vid framtagandet av planen eftersom detta skapar en känsla av acceptans och förståelse för planen.



Vår grundtanke är att planen skall kunna användas som ett konkret stöd vid en extraordinär händelse. Eftersom krisorganisationen ofta arbetar under stark press och med en begränsad tid till förfogande är det lämpligt om den information som kan vara viktig finns samlad i ett lättillgängligt dokument som planen för extraordinära händelser enligt oss skall vara. I kapitel 5.6.1-5.6.3 nedan diskuteras hur informationen från scenariegenomgången kan ligga till grund för planeringen, hur planen bör utformas samt hur uppdatering av planen bör göras. Vi kommer inte att ge några detaljförslag beträffande vad planen skall innehålla, utan i första hand fokusera på att lyfta upp viktiga frågor som måste diskuteras vid framtagandet av planen.

5.6.1 Underlag till planen

Planen bör baseras på den information som framkommit vid genomgången av de utvalda scenarierna. Vid genomgången kommer förhoppningsvis ett antal hjälpbehov av skiftande omfattning att ha identifierats. I planen bör det finnas en beskrivning av hur dessa hjälpbehov skall hanteras. Vid de mer utförliga studierna av varje scenario måste därför målsättningen vara att försöka klargöra vilken typ av organisation som behövs för att fullborda kommunens uppgifter i den akuta situationen. Detta innebär att olika befattningar och dimensionering av den aktuella organisationen behöver fastställas. I samband med genomgången bör därför det antal anställda som behövs på varje position i krisorganisationen bestämmas, tillsammans med de ansvarsförhållanden som hör till varje befattning. En uppfattning om vilka materiella resurser som kommunen behöver ha till sitt förfogande eller kunna låna in vid en extraordinär händelse bör på samma sätt kunna uppskattas. Om ett scenario exempelvis innebär att 20 ungdomar omkommer i en bussolycka kommer deras familjer att behöva mycket socialt stöd i det akuta skedet. I planen skall därför en beskrivning finnas av var och hur detta stöd skall ges samt vem som skall tillhandahålla stödet. Ett annat scenario kan innebära att en kraftig storm drar fram över kommunen och orsakar stora materiella skador såväl som ett totalt el-bortfall. I detta läge kan flera hjälpbehov uppstå; bland annat kan ett flertal människor behöva vård, elförsörjningen behöver lagas, vissa människor vars hus kollapsat kan behöva tillfälligt boende, vissa kan behöva hjälp med matförsörjning osv. Hur dessa saker skall hanteras behöver tas upp i planen. Hur kommunen skall välja att prioritera olika åtgärder som kan genomföras i situationer där resurserna är

begränsade bör också diskuteras. Detta kan ske genom att någon form av generell värderingsprincip anges. Grundtanken borde rimligen vara att mänskligt liv och hälsa går före egendomsskador och miljöproblem.

Genom att från respektive genomarbetat scenario dokumentera åtgärder, involverade aktörer, lämplig dimensionering osv. kan redan i ett tidigt skede av en krissituation en uppfattning erhållas om vilka resurser som kan behöva sättas in. Detta gäller då en aktuell händelse har tydliga likheter med ett av våra utvalda scenarier, vilket ofta bör vara fallet. Därför kan en förteckning finnas i planen över vilka åtgärder som troligen måste vidtas vid olika typer av extraordinära händelser. Detta kan göras genom att beskrivningar över i vilken omfattning olika resurser kan behövas i ett inledande skede upprättas för de olika händelserna. Resurser som kan bli aktuella i samband med en extraordinär händelse är teknisk specialutrustning samt experter inom det aktuella området. Beskrivningen kan dessutom innehålla en tänkbar fortsatt händelseutveckling för den aktuella händelsen. Liknande beskrivningar kan vara en stor hjälp i den inledande fasen av en extraordinär händelse.

Alla använda scenarier bör medföra viss skillnad i den organisation och de resurser som behövs för att kunna svara upp mot uppkomna hjälpbehov. Detta kommer att medföra att organisationen sannolikt inte alltid kommer att vara optimerad för den situation som uppkommer. Det är därför viktigt att *flexibiliteten* i organisationen är stor för att snabbt kunna ställa om organisationen om den inte kan svara mot hjälpbehoven eller om den visar sig vara onödigt stor.

Från scenariegenomgången måste också information hämtas om vilka aktörer kommunen behöver samverka med vid varje scenario. Samverkan är ett vitt begrepp som kan innebära olika saker. Samverkan kan behövas för att samordna insatser mellan olika aktörer, få tillgång till unik kompetens hos en annan aktör, få tillgång till resurser m.m. Samverkan med andra aktörer är givetvis en ömsesidig fråga. För att krisen skall hanteras så effektivt som möjligt är det också troligt att kommunen måste ställa upp med kompetens och information som andra aktörer behöver för att sköta sitt arbete effektivt.

5.6.2 Utformning av planen

I planen bör syfte och användningsområde anges, tillsammans med en sammanfattning av det lagrum som ligger till grund för planen. Det är även viktigt att den organisation som krävs för att hantera olika typer av händelser framgår av planen. De flesta händelser som inträffar kan troligen anses vara mer eller mindre lika någon av de händelser som diskuterats i scenariegenomgången. Det bör därför finnas en beskrivning över den dimensionering av organisationen som anses vara bäst för respektive scenario. Denna beskrivning kan användas i krisens initiala skede för att kalla in den bemanning som bedöms vara nödvändig. I planen bör dock betonas att detta är en inledande bemanning som troligen kommer att behöva förändras när händelsen utvecklas.

Hur krisorganisationen startas upp bör regleras i planen för att säkerställa att ingen tid spills i onödan i krisens inledande skede. Att krisledningsnämnden får kallas in av dess ordförande framgår av *lagen (2002:833) om extraordinära händelser* men det måste finnas rutiner för hur övriga funktioner i krisorganisationen skall kallas in. I dagsläget saknar många planer en bra beskrivning av hur organisationen bör sättas igång (McEntire & Myers, 2004).

För varje funktion som ingår i krisorganisationen bör tydliga ansvarsområden och arbetsuppgifter definieras. Dessa bör listas på ett konkret och lättförståeligt sätt för att öka användbarheten i en akut situation. En tydlig ansvarsfördelning är av största vikt för att i en pressad situation kunna fatta svåra beslut på ett effektivt sätt. Vad gäller arbetsuppgifterna kan det i det initiala skedet vara bra att ha något konkret att följa för att undvika missförstånd och handlingsförlamning. Tydliga arbetsuppgifter underlättar framförallt i de fall individer som inte varit med i den ordinarie organisationen måste kallas in på grund av att ordinarie personal inte kan inställa sig. Det är också tänkbart att personen i fråga är nyanställd och

därför inte varit med på övningar och utbildning om krisorganisationen. Det är dock viktigt att beskrivningen av ansvarsområden och arbetsuppgifter blir tillräckligt flexibel för att personen som skall utföra arbetsuppgifterna inte känner sig låst till uppgifter som inte är relevanta vid den aktuella tidpunkten. Denna avvägning mellan tydliga arbetsuppgifter och förmåga till flexibilitet är mycket viktig och diskuteras bland annat i Perry (2004).

Information är en viktig del vid hanteringen av alla extraordinära händelser (FOI, 2004). I planen bör principer finnas för hur information skall hanteras. En beskrivning av kommunens grundinställning till informationsgivande bör finnas. Skall all information alltid lämnas ut till media och allmänheten? Hur skall information hanteras om ett stort antal barn omkommit på en skola men de anhöriga ännu inte hunnit informeras? Att i planen ha tydliga principer för hur sådana beslut skall fattas kan underlätta mycket för informationsenheten och andra i en krissituation.

En kris kan komma att spänna över ett mycket stort tidsintervall. Krisen skall kunna hanteras under hela dess förlopp. Det är därför viktigt att en beskrivning finns av hur avlösning skall ske på olika poster i organisationen. Väsentliga och troligen hårt pressade positioner, som exempelvis de i krisledningsnämnden, kan behöva avlösas relativt ofta. På dessa positioner kan det dessutom vara nödvändigt att bemanningen upprätthålls dygnet runt. Andra funktioner kan vara mer tidsberoende. Informationsenheten kommer troligen att ha mindre arbetsbelastning nattetid, vilket innebär att bemanningen kan minskas. En viktig aspekt vid avlösningar är att de som avlöser kan behöva sättas in i vad som hänt under den senaste tiden. Detta innebär att det kan vara nödvändigt med en viss överlappning av de olika skiften.

Det är slutligen viktigt att poängtera att det inte nödvändigtvis är planen i sig som är det viktigaste resultatet av krishanteringsarbetet. Själva processen för framtagandet av planeringen kan ofta vara väl så viktig. Det är här som frågorna verkligen lyfts fram och viktiga ställningstaganden måste göras. Även de så viktiga nätverken som behövs vid extraordinära händelser kommer att stärkas. Genom att involvera de människor som kan tänkas komma att använda sig av planen i processen kan kontakterna stärkas samtidigt som de olika aktörernas roller klarläggs bättre. Det är viktigt att även operativa enheter involveras i planeringsprocessen. Eftersom krisorganisationen troligen kommer att behöva samverka med andra aktörer i samhället är det dessutom viktigt att kontaktvägar till andra aktörer finns med i planen. Här bör även aktörens tillgängliga resurser redovisas.

5.6.3 Uppdatering av planen

"Learning and understanding what actually happened before, during, and after a crisis is extremely important for improvement of the response process."

Citatet ovan, hämtat från Turoff (2002), illustrerar vikten av att kontinuerligt arbeta med krishanteringsfrågor. Detta innebär att den framtagna planen inte får betraktas som ett slutresultat av krishanteringsarbetet, utan att det hela måste vara en iterativ process. Planen måste givetvis kunna justeras då förhållanden i kommunen förändras. Nödvändiga uppdateringar kan vara av olika omfattning och kan gälla allt från ett telefonnummer som är inaktuellt till att en ny motorväg dras genom kommunen. Vem som är ansvarig för att uppdateringar av planen skall göras måste framgå tydligt.

Exempel på när det kan bli aktuellt med uppdateringar av planen är:

- **Efter genomförda övningar.** Övningar innebär ett bra tillfälle för organisationen att i praktiken prova den organisation som byggts upp för att hantera krissituationer. Många problem kan identifieras vid en övning som varit svåra att tänka på vid en scenariogenomgång.
- **Efter inträffad kris.** Mycket lärdom kan dras utifrån de händelser som inträffat i eller utanför den egna kommunen. Genom att studera

olycksförloppet och jämföra förhållanden kan en diskussion föras över huruvida det är möjligt att hantera en liknande situation. Kanske har detta scenario inte kunnat identifieras tidigare?

- **Vid förändringar i samhällsstrukturen.** En ändrad befolkningssammansättning eller förändrad stadsplanering kan innebära att sårbarheten förändras. Detta måste tas hänsyn till i planen.
- **Vid en ändrad hotbild.** En ändrad hotbild kan exempelvis uppkomma vid uppförandet av en kemisk fabrik eller genom att radikala politiska organisationer får fäste i kommunen. Detta innebär att nya händelser, som det tidigare inte fanns någon anledning att planera inför, kan bli aktuella.

5.7 Sammanfattande beskrivning av hypotesen

För att ge en översikt över vår hypotes ges här en kort sammanfattning av de steg som ingår. Förhoppningen är att detta kapitel skall ge en tydligare bild över den arbetsgång som diskuteras i hypotesen.

Risk- och sårbarhetsanalys

Risk- och sårbarhetsanalyser genomförs för kommunens samtliga verksamheter i syfte att ge en tydlig uppfattning av kommunens riskbild. Denna information kommer att ligga till grund för de åtgärder som sätts in. Enligt vårt synsätt ingår i risk- och sårbarhetsanalyserna stegen *riskidentifiering, vad är skyddsvärt?* samt *analys av händelseförlopp*.

- **Riskidentifiering.** Här identifieras de olika riskkällor som på något sätt kan ge upphov till icke önskvärda händelser inom kommunen.
- **Vad är skyddsvärt?** I detta steg tas istället en utgångspunkt i de skyddsvärda objekten för att därefter försöka avgöra på vilket sätt de kan skadas. Vi anser att detta leder till att fler tänkbara händelser kan identifieras.
- **Analys av händelseförlopp.** För varje identifierad händelse måste en uppskattning göras av hur sannolik den är samt vilka konsekvenser den kan ge upphov till. Genom att även inkludera indirekta effekter, som exempelvis social oro efter en stor olycka, anser vi att ett bättre mått på samhällspåfrestningen erhålls.

Resultatet av risk- och sårbarhetsanalysen blir en förteckning över de händelser som kan tänkas inträffa i kommunen samt en uppskattning av sannolikhet och totala konsekvenser för varje identifierad händelse. Analysen behöver inte endast ligga till grund för planeringen inför extraordinära händelser utan kan användas för kommunens hela risk- och krishanteringsarbete.

Avvägning mellan åtgärdsalternativ

För att erhålla en bra översikt över de händelser som identifierats med hjälp av risk- och sårbarhetsanalysen anser vi att en händelsematris är ett lämpligt hjälpmedel. Med en händelsematris åsyftas här en traditionell riskmatris (Davidsson m fl, 1997) med skillnaden att måttet på konsekvensaxeln avser den totala samhälleliga påfrestningen.

Händelsematrisen delas upp i olika områden, vilka anger om risken kan accepteras eller om den på något sätt måste åtgärdas. Detta beslut kommer ofta att vara förknippat med en uppskattning av hur kostnadseffektiva olika åtgärder kan tänkas vara. För planeringen inför extraordinära händelser är det dock händelser inom konsekvensklass 5 som i första hand är intressanta. Vi anser att väl genomförda risk- och sårbarhetsanalyser bör ha resulterat i att ett flertal händelser inom konsekvensklass 5 identifierats.

Urvalsprocess

Eftersom inga resurser finns för att i detalj analysera samtliga händelser inom konsekvensklass 5 blir det nödvändigt att på något sätt besluta vilka händelser som skall studeras djupare. Vi anser det lämpligt att de scenarier som analyseras skiljer sig åt i så stor utsträckning som möjligt med avseende på vilka hjälpbehov som blir dominerande och vilka resurser som måste sättas in. En metod för att försöka säkerställa en god variation kan vara att använda sig av någon form av kategorisering av händelser utifrån dess bakomliggande orsaker (t ex Fredholm, 2003).

Eftersom förmågan för att hantera även händelser som liknar de analyserade sannolikt kommer att öka är vår åsikt att ett varierat urval ger en förmåga för kommunen att hantera ett stort spektrum av tänkbara händelser. Vi tror att 5-10 scenarier kan utgöra en rimlig arbetsbelastning för kommunen och att detta är tillräckligt för att öka kommunens hanteringsförmåga för ett stort antal möjliga händelseförlopp.

Scenariegenomgång

De scenarier som valts ut analyseras i detta steg grundligt av en väl sammansatt grupp med olika kunskaper och erfarenheter. I analysen ingår en diskussion kring vilka hjälpbehov som kan uppkomma, en resursinventering samt en behovsprioritering.

- **Hjälpbehovsanalys.** En analys måste inledningsvis göras av vilka hjälpbehov varje scenario kan tänkas ge upphov till. Utifrån den initiala skadehändelsen görs en kronologisk genomgång av tänkbara utvecklingar.
- **Resursinventering.** För att veta vilka resurser som finns att tillgå måste en inventering genomföras. Inventeringen bör täcka såväl tekniska resurser som kompetens hos medarbetare och andra ”mjukare” faktorer.
- **Behovsprioritering.** Det är troligt att ett flertal hjälpbehov kommer att uppstå vid en extraordinär händelse. Vid genomgången bör därför en bedömning göras av vilka hjälpbehov som är mest kritiska och som kommunen skall lägga mest kraft på.

Resultatet från scenariegenomgången blir en förteckning över 5 – 10 kompletta scenarier med troliga hjälpbehov, de resurser som kan användas för att hantera dessa samt hur hjälpbehoven skall prioriteras.

Framtagande av plan

Den information som erhålls vid scenariegenomgången ligger slutligen till grund för planen inför extraordinära händelser. I planen bör beskrivas vilken organisationsstorlek som är lämplig vid olika typer av händelser, hur de hjälpbehov som uppkommer skall hanteras, vilka övriga aktörer som behöver samverkas med osv. Hur planen mer i detalj skall se ut bör vara upp till varje enskild kommun att avgöra för att säkerställa att planen blir anpassad till lokala förhållanden.

Det är viktigt att planen hålls uppdaterad. Tillfällen när det kan vara nödvändigt att uppdatera planen är; efter inträffade händelser, efter övningar, vid förändrad riskbild i kommunen m m. I lagen (2002:833) om extraordinära händelser anges att planen skall revideras och fastställas varje mandatperiod.

6 Samordning

Kommunerna har ett ansvar för att kunna hantera alla typer av händelser som kan tänkas uppkomma inom deras geografiska område (se kap 4.2). Planeringen inför extraordinära händelser är endast en del av det risk- och krishanteringsarbete som måste genomföras. Under detta kapitel diskuteras hur planeringen inför extraordinära händelser kan samordnas med framtagandet av de handlingsprogram som enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skall finnas i samtliga kommuner senast 1 januari 2005. Målsättningen med kapitlet är inte att i detalj avgöra hur samordningen bör se ut, utan endast att visa hur den framtagna hypotesen erbjuder en möjlighet till samordning.

Det planeringsarbete som krävs enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är:

1. Handlingsprogram för förebyggande verksamhet
2. Handlingsprogram för räddningstjänst

Att ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet inom kommunen skall utarbetas framgår i 3 kapitlet 3 § i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. I programmet skall målet för kommunens förebyggande verksamhet anges tillsammans med en förteckning över 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.

Handlingsprogrammet för räddningstjänst diskuteras i 3 kapitlet 8 § och har mycket gemensamt med handlingsprogrammet för förebyggande verksamhet. Även i detta program skall målet för kommunens verksamhet och de risker för olyckor som kan leda till räddningsinsatser anges. I detta program skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser sig skaffa för att utföra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig.

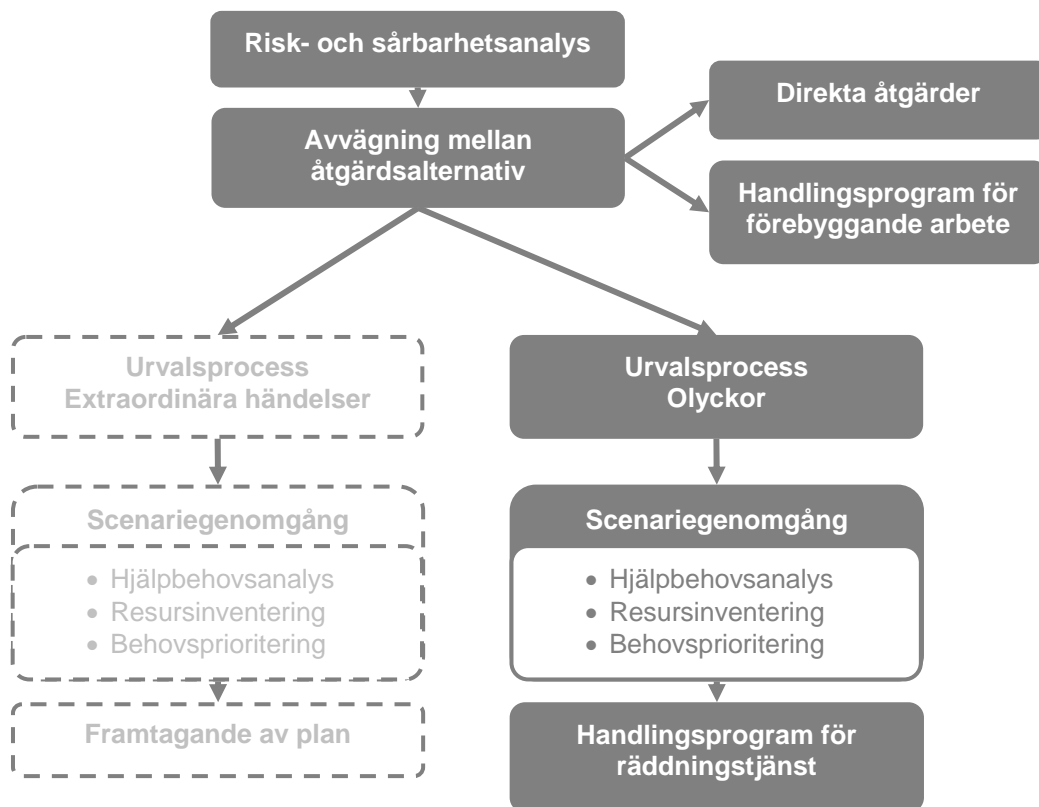
De stora likheterna mellan handlingsprogrammen för förebyggande verksamhet och räddningstjänst gör att lämpligheten med en samordning av dessa planeringar blir uppenbar. Vår förhoppning är att även planeringen inför extraordinära händelser skall kunna samordnas med dessa handlingsprogram för ett mer effektivt arbete med, och en förbättrad helhetssyn på, den kommunala riskhanteringen. Lämpligheten med en samordnad planering är ingen ny tanke. Åsikten att en samordning av planerna är lämpligt framförs exempelvis i *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* (SOU 2001:105). I den nyligen fastslagna överenskommelsen mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet (Försvarsdepartementet, 2004) anges också att kommunen bör samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser med övrigt förebyggande arbete i kommunen, dit handlingsprogrammen räknas. En samordning av risk- och sårbarhetsanalyserna diskuteras även i proposition 2002/03:119 om reformerad räddningstjänstlagstiftning. Det är tämligen uppenbart att det blir väldigt ineffektivt att utföra risk- och sårbarhetsanalyser endast i syfte att identifiera extraordinära händelser eller att titta på olyckor som kräver insatser av räddningstjänsten. Målsättningen med risk- och sårbarhetsanalyserna bör istället vara att erhålla en korrekt uppfattning om kommunens riskbild för att utifrån denna diskutera lämpliga handlingsvägar.

En mängd information, utöver den som behövs för planeringsarbetet, kommer att erhållas från analysen. Denna information kan, enligt kapitel 5.3, ligga till grund för en prioritering mellan vilka faktorer som bör åtgärdas först inom kommunen. Dessa kan vara förknippade med såväl riskkällor som sårbarhetsaspekter. Exempel på information som kan erhållas från risk- och sårbarhetsanalysen och som kan ligga till grund för planering och åtgärder är:

- Hur sannolikt är det att risken materialiseras?
- Vad kan de direkta konsekvenserna tänkas bli?
- Vad innebär detta långsiktigt för befolkningen?
- Vad innebär detta för allmänhetens förtroende gentemot kommunen?
- Vilka objekt kräver extra hänsyn?
- Hur sårbar är kommunen och dess invånare mot olika händelser?

I det steg som i den framtagna hypotesen följer efter risk- och sårbarhetsanalysen, nämligen avvägningen mellan åtgärdsalternativ, används en händelsematris för att åskådliggöra frekvens och total konsekvens för de olika oönskade händelser som kan tänkas uppstå inom kommunen. Syftet med denna matris är att underlätta vid prioritering och val av åtgärder mot olika oönskade händelser. I vissa fall är det möjligt att förhållanden framkommer som förutsätter att direkta åtgärder sätts in från kommunens sida. Detta kan exempelvis vara fallet då det visar sig att sårbarheten mot ett strömavbrott på ålderdomshem är oacceptabelt hög och det är relativt billigt att åtgärda detta problem. Avvägningen mellan lämpliga åtgärdsalternativ bör därmed kunna användas som ett underlag för handlingsprogrammet för den förebyggande verksamheten inom kommunen eftersom detta handlingsprogram till viss del kommer att innebära en planering av vad som ska göras och i vilken ordning det ska göras. Informationen i händelsematrisen kan även användas som en del i ett underlag till handlingsprogrammet för räddningstjänsten. Detta för att säkerställa att resurser finns för att hantera de händelser som räddningstjänsten blir ansvarig för att åtgärda.

I figur 6.1 nedan visas en modell för hur samordningsarbetet är tänkt att struktureras och hur det förhåller sig till den hypotes som tidigare tagits fram.



Figur 6.1 Samordnat risk- och krishanteringsarbete

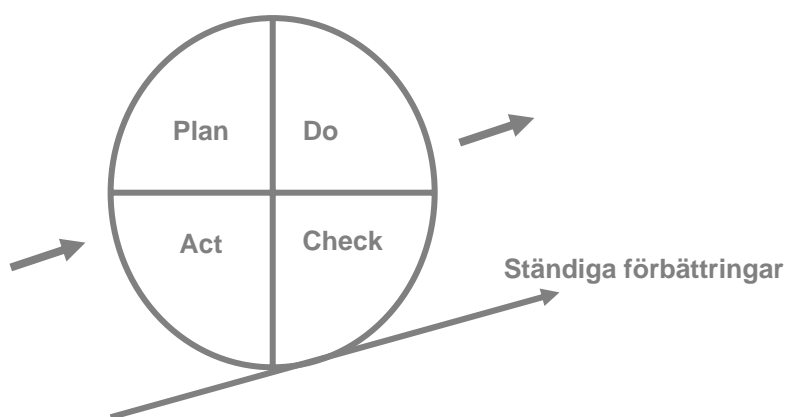
Vår tanke är att det även i fallet med framtagandet av ett handlingsprogram för räddningstjänst bör vara lämpligt att använda en scenariometodik. Eftersom inte alla händelser som kunnat identifieras vid arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna kan studeras med en utförlig scenariogenomgång blir det även i detta fall nödvändigt att genom en urvalsprocess försöka finna en lämplig uppsättning av scenarier. Denna urvalsprocess kommer sannolikt att ha stora likheter med den som tidigare diskuterats i kapitel 5.4. I detta fall kommer det dock inte endast vara aktuellt att behandla de scenarier som anses leda till omfattande påfrestningar på kommunen. Istället bör samtliga händelser vara av en sådan karaktär att de skall hanteras av räddningstjänsten. Även rena miljö- eller egendomsskador kan vara aktuella. I likhet med urvalet till planeringen inför extraordinära händelser kommer det vara lämpligt att försöka täcka in ett spektrum av olika händelser och aktuella insatser för att säkerställa att en förmåga finns att hantera vitt skilda olyckor (se t.ex. figur 5.6).

Efterföljande scenariegenomgång bör, i likhet med vad som diskuteras under kapitel 5.5, initialt innebära att en genomgång görs av vilka hjälpbehov inom räddningstjänstens ansvarsområde som kan tänkas uppkomma i samband med utvalda händelser. En inventering av de resurser som finns till räddningstjänstens förfogande eller som kan uppbringas utifrån måste därefter göras. En viktig del av handlingsprogrammet bör vara att göra en övervägning av hur väl resurserna kan antas svara upp mot de hjälpbehov som uppkommer i en akut situation. I de fall där det visar sig att de resurser som kan uppbringas inte är tillräckliga för att kunna hantera en viss typ av olycka är det nödvändigt att en plan läggs upp för hur detta bör åtgärdas. I handlingsprogrammet för räddningstjänsten kan denna åtgärd exempelvis vara att kommunen väljer att skaffa en ny stegbil för att på så sätt kunna svara upp mot de identifierade hjälpbehoven. Information kan även framkomma vid scenariegenomgången som kan användas för att avgöra lämpliga förebyggande åtgärder. Detta ligger därmed som grund till handlingsprogrammet för kommunens förebyggande arbete.

Eftersom räddningsinsatser ofta blir aktuella vid extraordinära händelser är det lämpligt om anställda vid räddningstjänsten med ansvar för utformning av handlingsprogrammen även är med vid scenariegenomgången för planeringen inför extraordinära händelser. Detta för att det är ett bra tillfälle att undersöka vilka Extremsituationer som kan bli aktuella för räddningstjänsten och för att ytterligare främja samarbetet mellan olika aktörer i en krissituation.

6.1 Målinriktat arbetssätt

För att kommunen skall kunna arbeta på ett effektivt och medvetet sätt är det lämpligt att använda ett målinriktat arbetssätt. Lämpligheten med att fortlöpande följa upp, utvärdera och vidareutveckla arbetet diskuteras i *"Reformerad räddningstjänstlagstiftning"* (SOU 2002:10). Genom att arbeta på detta sätt och sträva efter att uppnå en helhetssyn över hela risk- och krishanteringsarbetet blir det möjligt att lättare sätta in åtgärder där de ger störst effekt samt reducera risken för suboptimeringar av organisationen. Dessa tankar stämmer väl överens med den så kallade Demings cirkel eller PDCA-metoden (se t.ex. Deming, 2000). Tankarna bakom PDCA är applicerbart i många olika situationer och innebär kortfattat att arbetet betraktas som en iterativ process som skall leda mot ständiga förbättringar. Hur PDCA-cykeln ser ut framgår i figur 6.2 nedan.



Figur 6.2 PDCA-cykeln eller Demings cirkel (Deming, 2000)

De delar som ingår i cykeln är:

- **Plan.** Detta innebär att en målsättning för arbetet skall sättas upp för att veta mot vilket resultat organisationen skall sträva. En planering skall även göras för hur detta resultat skall uppnås. Handlingsprogrammen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är viktiga komponenter här.
- **Do.** Här implementeras den plan som lagts fram i föregående steg. Planeringen i sig är givetvis inte tillräckligt för att förändra kommunens riskbild och öka robustheten.
- **Check.** Kommunen måste med jämna mellanrum utvärdera huruvida resultatet från planeringsprocessen uppfyller de krav som man från kommunens sida har ställt. Det är därför nödvändigt att analysera det arbete som har gjorts och se på vilka punkter resultatet skiljer sig från det tänkta. Där brister kommer upp till ytan måste insatser göras för att åstadkomma förbättringar.
- **Act.** Här åtgärdas de brister som kvarstår och åtgärder sätts in för att nå den nivå som formulerats som målsättning.

Då cykeln arbetats igenom är det viktigt att målsättningen revideras för att kunna förstärka att reducera risker och öka robustheten i kommunen. Processen upprepas därefter med den nya målsättningen som grund.

7 Krishantering vid studerade kommuner

I ett tidigt skede av detta arbete genomfördes intervjuer med ansvariga för planeringen inför extraordinära händelser vid tre olika kommuner. Syftet med dessa intervjuer var att försöka skapa en bild av hur krishanteringsarbetet normalt är strukturerat inom en kommun samt att kunna utföra en jämförande analys av hur resultatet från planeringsprocessen skulle kunna förändras med ett arbetssätt liknande det som diskuteras i kapitel 5 och 6.

De tre kommuner som studerats är Malmö, Lund och Svedala. Grundtanken vid urvalet av dessa kommuner var att undersöka kommuner som ligger geografiskt samlade och som har olika grundförutsättningar för att genomföra sitt krishanteringsarbete. De förutsättningar som finns hos kommunerna antas till stor del vara beroende på deras invånarantal. I detta kapitel redogörs för hur planeringsarbetet går till i de studerade kommunerna samt hur kommunen har valt att organisera sig vid en extraordinär händelse.

7.1 Malmö stad

Den ursprungligen danska staden Malmö kan sägas ha bildats vid mitten på 1200-talet. Genom freden i Roskilde 1658 blev Malmö svenskt. På grund av sitt strategiska läge med närheten till kontinenten kom staden med tiden att utvecklas till en viktig handelsstad. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet upplevde Malmö en stark tillväxt och många tillverkande företag startades vilket gav Malmö prägeln av en industristad. Runt 1990 försämrades konjunkturen och uppemot 25 % av arbetstillfällena i staden gick förlorade. I samband med detta förändrades befolkningens sammansättning. Många välutbildade höginkomsttagarfamiljer flyttade ut och inkomst- och utbildningsmässigt svagare grupper flyttade in. För att hindra denna utveckling genomfördes under mitten av 1990-talet ett antal förändringar. Politikerna beslutade om en ”kraftfull, samordnad politisk insats för att få en ny riktning för Malmös utveckling”. Denna satsning innebar bland annat att Malmö delades upp i tio stadsdelsförvaltningar med ansvar för skola, vård och omsorg. Att öka graden av utbildning i staden ansågs också viktigt, och ett resultat av denna strävan var att Malmö Högskola startades 1997. Till detta kommer byggandet av Öresundsbron, vilken invigdes år 2000. Faktorer som dessa har medverkat till att Malmö åter är en tillväxtmotor i regionen. Invånarantalet ligger i dagsläget runt 270 000. (www.malmo.se, 2004-10-19)



För att få information om hur Malmös arbete går till genomfördes den 22 juni 2004 en intervju med Jan-Peter Stål, beredskapssamordnare vid Malmö Brandkårs avdelning för Säkerhet och beredskap. Informationen i detta kapitel är hämtad från denna intervju samt den plan för extraordinära händelser som håller på att tas fram (Malmö stad, 2004).

7.1.1 Ansvar för planering

Arbetet med krishantering och förberedelser inför extraordinära händelser sköts i Malmö vid avdelningen för Säkerhet och beredskap. Avdelningen är en del av Malmö brandkår men samtidigt en egen förvaltning som organisatoriskt ligger direkt under kommunstyrelsen. Avdelningen ansvarar för att ta fram planen för extraordinära händelser samt för att stödja kommunstyrelse, förvaltningar och kommunala bolag i deras krishanteringsarbete. Avdelningen arbetar mycket med att utbilda om vikten av, och metoder för, krishantering. Som en viktig del av arbetet ligger uppbyggnaden av nätverk för att säkerställa att anställda skall ha klart för sig vilka kontaktvägar som gäller i samband med krissituationer.

Själva framtagandet av planen inför extraordinära händelser sker inte i någon direkt samverkan med andra aktörer. Den erfarenhet och kompetens som finns hos personalen på avdelningen anses av kommunen vara tillräcklig för att säkerställa att planen täcker in allt som anses nödvändigt. Övningar med stora delar av den tänkta krisorganisationen har genomförts. Från dessa har ytterligare aspekter framkommit, vilka legat till grund för vissa justeringar av planen. Nuvarande version av planen inför extraordinära händelser fastställdes under hösten 2004.

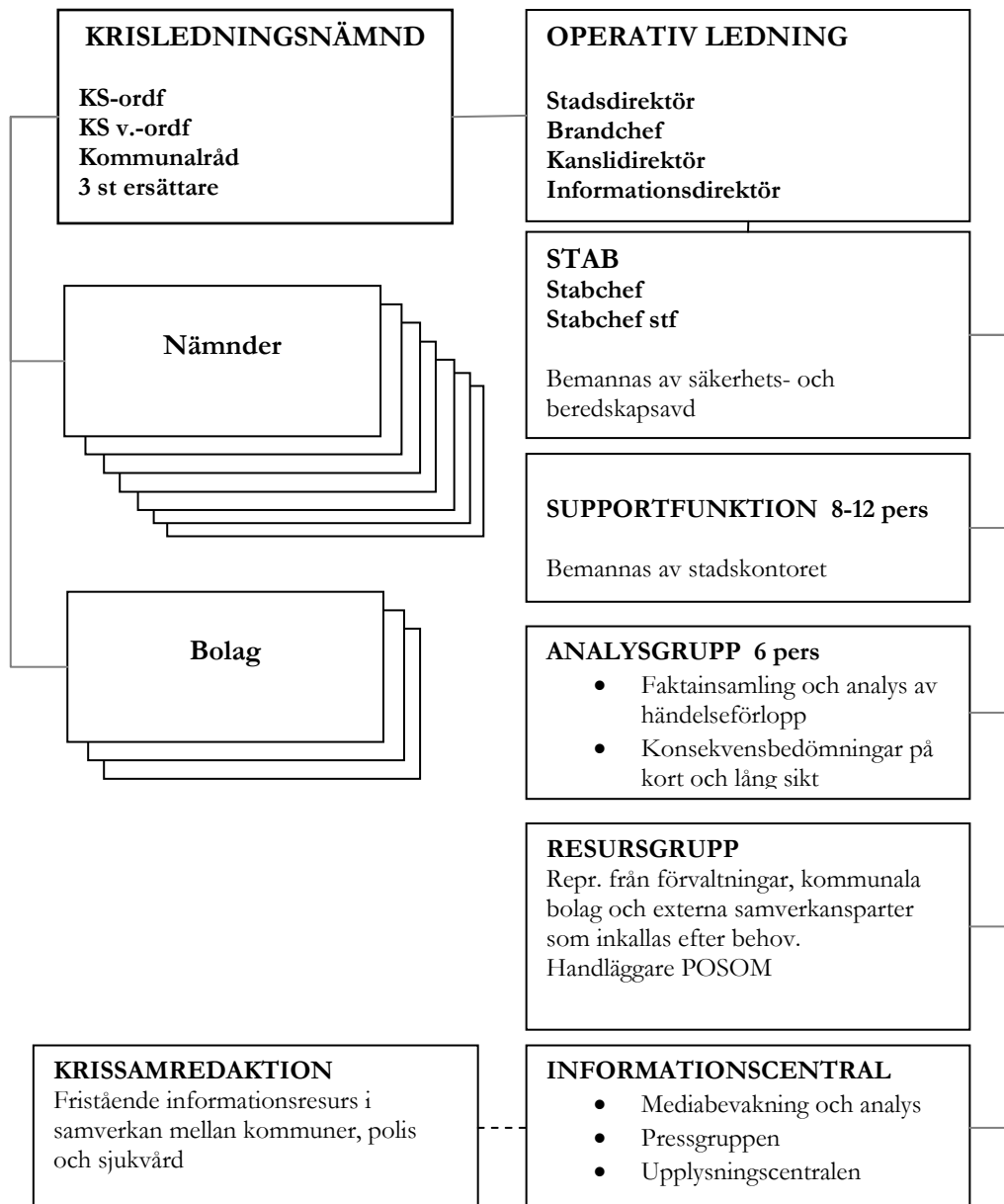
Varje stadsdelsförvaltning har ansvar för framtagandet av egna beredskapsplaner, som skall beskriva hur förvaltningen är tänkt att organiseras om en extraordinär händelse inträffar. Avdelningen för Säkerhet och beredskap har tagit fram en mall för hur stadsdelsförvaltningarna skall skriva dessa enskilda planer och kontrollerar även att dessa planer uppfyller vissa minimikrav. De enskilda planerna skall bland annat innehålla den normala organisationsstrukturen och organisationen vid en extraordinär händelse, namn och telefonnummer till dem som ingår i de olika grupperna, gruppernas uppgifter samt information om de lokaler som skall användas vid krisledning.

7.1.2 Organisation vid extraordinära händelser

En av de viktigaste delarna i Malmö stads plan inför extraordinära händelser är en beskrivning av den organisation som skall gälla vid extraordinära händelser. I figur 7.1 visas en schematisk bild över den organisation som gäller vid sådana tillfällen. Krisledningsnämnden, vilken består av kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande samt ett kommunalråd, har rätt att överta beslutsrätten över hela eller delar av en förvaltnings eller ett kommunalt bolags verksamhet i syfte att kunna ta snabba, nödvändiga beslut. Malmö har även bestämt att när krisledningsnämnden är i funktion får inga övergripande beslut rörande krisen längre tas på förvaltningsnivå. Krisledningsnämndens utökade mandat innebär dock inte att möjligheten finns att gå in och fatta operativa beslut rörande den eventuella räddningstjänstinsats som föranletts av händelsen. Det operativa räddningsarbetet regleras istället genom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Till sin hjälp har krisledningsnämnden en operativ ledning vilken tillser att besluten verkställs. Den operativa ledningen bistår dessutom krisledningsnämnden med information, hjälp och råd.

Staben lyder under den operativa ledningen och har en mängd olika arbetsuppgifter. Inom staben finns olika grupper med olika ansvarsområden. Stabsledningen leder stabens arbete. Supportfunktionen ansvarar för administrativt arbete, IT- och teleinkopplingar samt övrig service till krisledningsnämnden, den operativa ledningen och staben. Analysgruppen arbetar med att söka information om den aktuella händelsen och analysera den. Deras analyser och konsekvensbeskrivningar ligger sedan till grund för krisledningsnämndens beslut. En resursgrupp byggs upp bestående av representanter från kommunala förvaltningar och bolag samt POSOM-handläggare (Psykiskt Och Socialt OMhändertagande) och eventuella externa samverkanspartners. Denna grupp är tänkt att fungera som en expertgrupp vars uppgift är att stödja analysgruppen och krisledningsnämnden i sina analyser och beslut. Sammansättningen av resursgruppen varierar beroende på den inträffade händelsens art.

Kraven på en väl fungerande informationshantering blir ofta omfattande i samband med att en extraordinär händelse inträffar. En särskild informationscentral har därför inrättats med ett ansvar för att bevaka och analysera medias rapportering kring händelsen och att föra ut information inom organisationen, till massmedia och inte minst till allmänheten. Slutligen finns en KrisSam-redaktion vilken skall fungera som ”en fristående informationsresurs i samverkan mellan flera kommuner i regionen samt polis och sjukvård. Genom KrisSam-redaktionen kan informationscentralen via ett stort antal kommunikatörer besvara allmänhetens frågor i telefon”.



Figur 7.1 Organisation av Malmö stads ledning vid en extraordinär händelse (Malmö stad, 2004)

En viktig fråga i sammanhanget är hur krisledningsorganisationen startas. Det är av stor vikt att det finns ett effektivt sätt att starta upp hela eller delar av organisationen på kort tid. Det är dessutom angeläget att säkerställa att inga onödiga sammankallningar sker. Malmö har löst problemet med inkallning av olika funktioner genom att fyra personer har befogenhet att bestämma att hela eller delar av krisledningsorganisationen skall kallas in. Dessa fyra är brandchefen, chefen för avdelningen för Säkerhet och beredskap, beredskapssamordnaren samt vice brandchefen i Burlöv (p.g.a. samarbete). Ingen annan har befogenhet att bestämma detta. Ett fall där endast informationsfunktionen kallades in var under stormen Carola år 1999. Det enda behovet som egentligen fanns i samband med denna händelse var ett behov av att kunna informera allmänheten om läget.

7.1.3 Övningar

Malmö försöker säkerställa att planeringen kan användas vid alla tänkbara krissituationer genom att genomföra övningar baserade på scenarier av olika typer. Två större övningar har genomförts på senare år. Den första behandlade en storbrand i Malmö musikteater. Vid den andra övningen, vilken genomfördes i juni 2004, var tanken att använda sig av en helt annan

typ av scenario. Ett scenario togs därför fram där fokus till stor del låg på hanteringen av de sociala aspekterna av en kris. Detta scenario handlade om skolungdomar som omkom av kontaminerat ecstasy i samband med en ravefest i Köpenhamn.

Övningen involverade ett femtiotal personer som ingår i organisationen vid en kris. Ytterligare ca 35 personer agerade som motspelare. Motspelarnas uppgift vid övningen var att via telefon, fax och e-post ställa alla typer av frågor som allmänheten skulle kunna tänkas ha vid en verklig kris för att se om organisationen kunde hantera den pressade situationen. En slutsats som drogs av denna övning var att POSOM-samordnaren inte kunde hantera alla sina arbetsuppgifter och var tvungen att begära hjälp av den person som egentligen var tänkt att ersätta samordnaren vid en utdragen kris. Denna slutsats resulterade i att bemanningen på denna post dubblerades. En annan erfarenhet var att många inblandade gärna ville ha konkret hjälp av planen i form av detaljerade checklistor att följa.

Mindre övningar genomförs även med de enskilda förvaltningarna, framförallt stadsdelsförvaltningarna. Stadsdelsförvaltningarna kommer alltid att vara inblandade vid en större kris vilket innebär att det är viktigt att dessa övas. Vid övningarna säkerställs att förvaltningarnas egna planer fungerar.

7.1.4 Samverkan mellan aktörer

Samverkan med andra aktörer sker i Malmö på ett flertal sätt. Att olika aktörer får insikt i varandras kunskap och resurser vid kriser säkerställs genom samverkansråd, övningar och liknande. Samverkansrådet träffas en gång om året. I rådet ingår representanter för alla kommunala företag samt för de myndigheter som är representerade i staden. Även större privata företag som t.ex. Sydkraft medverkar vid dessa samverkansråd. Vid träffarna diskuteras säkerhetsfrågor och det finns förutsättningar för att skapa personliga kontakter med personer som har liknande arbetsuppgifter. Representanter från Malmö och andra kommuner i södra Skåne träffas regelbundet i ett beredskapssamordnarnätverk och diskuterar frågor kring krishantering. Dessutom träffas de största kommunerna i Skåne med jämna mellanrum för att utbyta idéer. Ett erfarenhetsutbyte, om än inte formaliserat, finns också med Köpenhamn.

För att ha en aktuell uppfattning om läget i kommunen är det viktigt att identifiera nya aktörer vars verksamhet skulle kunna leda till att en krissituation uppkommer. Ett exempel på en sådan aktör är Malmöfestivalen. Inom Malmöfestivalens organisation har tidigare ingen tanke funnits på frågor som rör risker och kriser. Efter påtryckningar från avdelningen för Säkerhet och beredskap finns nu en person med ansvar för att kunna hantera de risker och kriser som kan inträffa under festivalen.

7.1.5 Hjälpmedel vid extraordinära händelser

Malmö har av naturliga skäl, i egenskap av att vara en storstad, en stor beredskap för att kunna hantera olika typer av kriser. Det totala antalet människor som står uppskrivna på någon form av larmlista och därmed kan komma att ingå i krisorganisationen uppgår till ca 1500. För att säkerställa att larmlistorna ständigt är uppdaterade håller Malmö på att införa ett datorbaserat system där alla larmlistor lagras. En ansvarig utses för att se till att varje larmlista är uppdaterad. Systemet varnar om inga ändringar gjorts det senaste kvartalet och den ansvarige uppmanas att kontrollera att alla telefonnummer och namn fortfarande stämmer.

Malmö kommun har ca 20 000 anställda. För att samordna informationen inom kommunen används bland annat ett webbaserat datorprogram vid namn Generalen. Detta program används för att hantera det stora informationsflöde som kan uppkomma vid en kris. Varje förvaltning för i dessa lägen en eller flera dagböcker över sin verksamhet. Dessa dagböcker kan innehålla problem inom förvaltningens ansvarsområde, beslut som tagits eller information som kommit in till förvaltningen. På varje förvaltning finns en ansvarig som bestämmer vilken information i dagböckerna som kan vara av intresse för andra. Den ansvarige kan då välja att vidarebefordra vissa anteckningar uppåt till en gemensam dagbok

för en nämnds ansvarsområde. I denna gemensamma dagbok hamnar således all information som kan vara viktig inom vardera nämnd. På nämndnivå sitter en motsvarande ansvarig och bestämmer vilken information som kan tänkas vara användbar för andra delar av krisorganisationen. Denna information skickas ytterligare ett steg uppåt i kedjan till en övergripande dagbok som i princip skall täcka all information som är den för tillfället viktigaste i kommunen. Alla som använder systemet har rätt att läsa i de dagböcker som ligger högre upp i hierarkin.

Ett annat webbaserat datorprogram som kan användas i krissituationer kallas KRISTIN. Det är utformat för att vara en hjälp för POSOM- och PKL-grupper (Psykosocial KatastrofLedning, finns på sjukhus). Vid en större kris med många skadade och/eller omkomna kan det vara svårt att ha kontroll över var alla befinner sig, hur allvarliga deras skador är m.m. När ett flertal POSOM-grupper är i funktion är det dessutom inte säkert att den aktuella gruppen har information om den enskilda personen någon frågar efter. I KRISTIN registreras uppgifter om alla skadade och omkomna. Detta förfarande innebär att varje POSOM-grupp kan söka information i databasen när någon frågar om en specifik person.

Vid vissa typer av kriser kan allmänhetens behov av att få information bli mycket stort. Detta kan exempelvis vara fallet i samband med längre strömavbrott, svåra naturkatastrofer eller vid vissa typer av ryktesspridning. För att kunna hantera en stor mängd telefonsamtal från allmänheten har vissa av Skånes kommuner gått samman och bildat en KrisSam-funktion. I centrum för funktionen finns en redaktion vilken sammanställer sådan information som allmänheten har behov av. Denna information läggs sedan upp på en server. Denna server, och följaktligen också informationen, kan bara nås av människor som är med i KrisSam-funktionen. De loggar in på servern hemifrån och kopplar dessutom in sin hemtelefon på systemet. När allmänheten ringer till en central informationsväxel kopplas de ut till en ledig informatör någonstans i Skåne. Informatören kan per telefon delge den uppringande den information som han eller hon har tillgång till på den speciella servern. KrisSam-funktionen behöver nödvändigtvis inte endast användas vid extraordinära händelser, utan kan även utnyttjas vid mindre händelser som skapar stora informationsbehov i en kommun. I ett första skede kallas kommunens egna KrisSam-informatörer in. Om det skulle visa sig att trycket på KrisSam-funktionen blir för stort finns möjligheten att även kalla in informatörer från andra kommuner.

7.1.6 Underlag till planeringen

I Malmö har inga risk- och sårbarhetsanalyser använts som underlag till planeringen inför extraordinära händelser. Att inga analyser har använts innebär dock inte att ingen kunskap finns om de risker och sårbarheter som förekommer inom kommunen. Personalen på avdelningen för Säkerhet och beredskap säger sig ha en god medvetenhet om den aktuella riskbilden även om ingen ansats gjorts för att dokumentera detta. Den kunskap som finns på avdelningen ligger till grund för de scenarier som övas och kommer därmed indirekt att utgöra ett fundament för planeringen. De övningar som genomförts i Malmö har varit av varierande karaktär för att säkerställa att organisationen skall kunna hantera ett så stort spektrum av möjliga händelser som möjligt.

7.2 Lunds kommun

Lund är en stad med starka religiösa och akademiska traditioner. Staden anses ha grundats år 990, vilket innebär att den är drygt 1000 år gammal. På 1100-talet upphöjdes Lund till ärkebiskopssäte för Norden. I samband med detta uppfördes domkyrkan till S:t Laurentius ära. Lund blev, i likhet med Malmö, svenskt vid freden i Roskilde år 1658. I syfte att skynda på försvenskningen av det nya området anlades Lunds universitet, vilket invigdes 1668. Alltsedan universitetet invigdes har staden varit starkt påverkad av det akademiska livet. Av stadens idag drygt 100 000 invånare utgör studenter och anställda vid universitetet en betydande del. Lunds universitet har ungefär 6 000 anställda och 41 000 studenter. Detta gör staden till en av Sveriges största studieorter. Lunds universitet har ett nära samarbete och utbytesavtal med en mängd universitet världen över. Detta innebär att drygt 1 100 av de studenter som årligen antas till kurser vid Lunds Universitet är utbytesstudenter som befinner sig i Lund under en begränsad tid. (www.lund.se, 2004-10-19)



För att kartlägga hur Lunds kommun arbetar med krishanteringsfrågor genomfördes den 14 juni 2004 en intervju med Åsa Lundin, kris- och katastrofsamordnare vid Lunds brandförsvär, avdelningen för Skydd och säkerhet. En kompletterande intervju genomfördes den 9 augusti med Lena Siverhag, jurist vid kommunkontoret, som skrivit Lunds plan inför extraordinära händelser. Informationen i detta kapitel är hämtad från dessa intervjuer samt den plan för extraordinära händelser som fastslogs under hösten 2004 (Lunds kommun, 2004).

7.2.1 Ansvar för planering

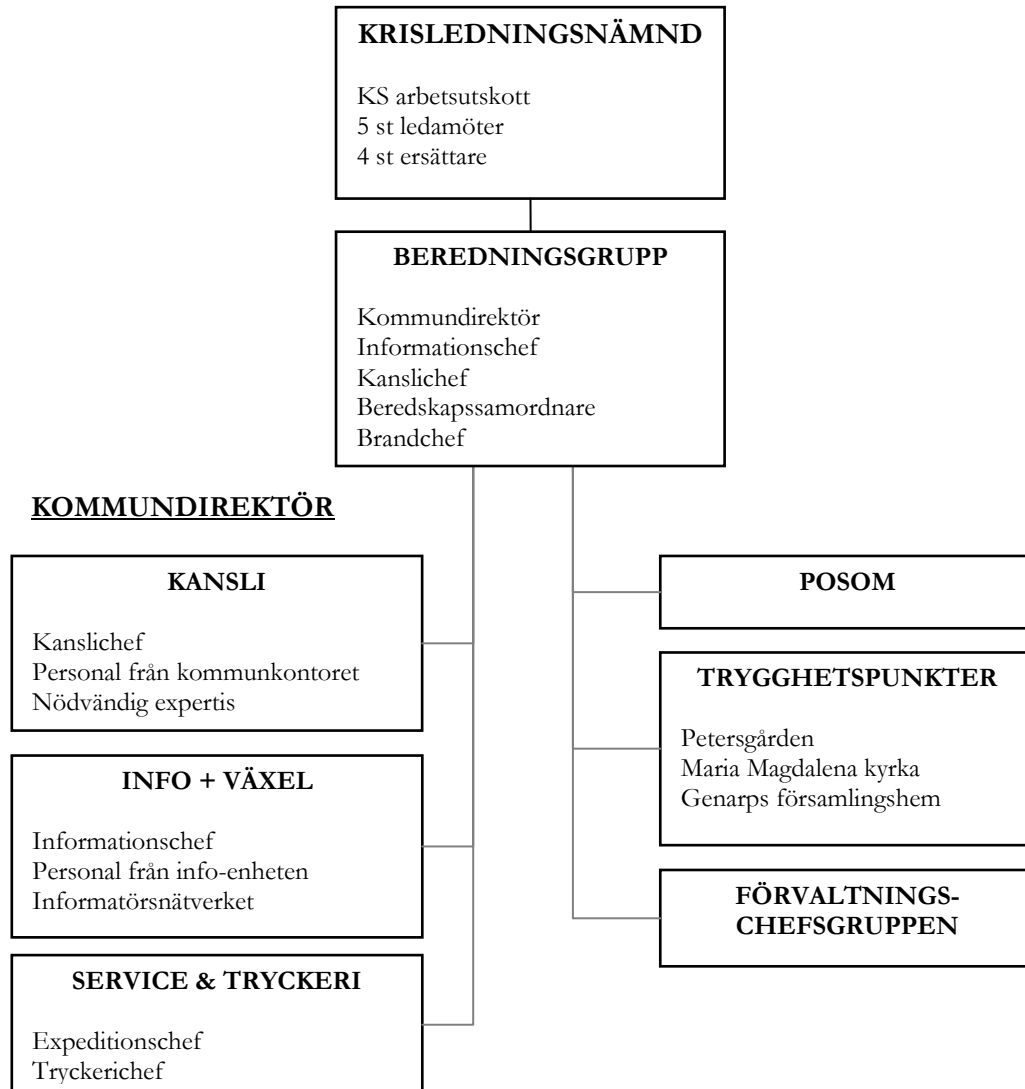
Arbetet med förberedelser inför extraordinära händelser sker i Lund på avdelningen för Skydd och säkerhet vid Lunds brandförsvär. Under 2003 fick kommunkontoret tillsammans med Lunds brandförsvär i uppgift att upprätta ett förslag till ny krisledningsplan. Ansvarig för framtagandet av planen var Lena Siverhag, jurist vid kommunkontoret. Riktlinjer och önskemål om utformning lämnades från avdelningen för skydd och säkerhet.

Utöver krisledningsplanen skall varje kommunal förvaltning och bolag i Lund ta fram en egen kris- och katastrofplan, som beskriver hur förvaltningen respektive bolaget skall vara organiserat i händelse av en kris. Riktlinjer för hur förvaltningarna skall ta fram sina respektive planer har angivits av avdelningen för Skydd och säkerhet, som också säkerställer att dessa planer uppfyller vissa minimikrav. De enskilda planerna skall innehålla bland annat förvaltningens ledning vid en kris, informationsrutiner, tillgängliga resurser samt principer för utbildning och övning. I riktlinjerna rekommenderas att förvaltningarna skall skriva planerna med ett scenariotänkande som grund, men detta förfarande har inte använts vid alla förvaltningar. Åsa Lundin, kris- och katastrofsamordnare vid avdelningen för Skydd och säkerhet, upplever att de förvaltningar som arbetat med scenarier generellt sett har kunnat producera mer genomarbetade och användbara planer.

7.2.2 Organisation vid extraordinära händelser

Vid en extraordinär händelse i Lund kallas krisledningsnämnden in. Krisledningsnämnden består av kommunstyrelsens arbetsutskott och innehåller fem ordinarie ledamöter och fyra ersättare. Krisledningsnämnden har till sin hjälp vissa funktioner som träder i kraft vid en extraordinär händelse. En beredningsgrupp ansvarar för att ta fram beslutsunderlag till krisledningsnämnden. Denna grupp består av kommundirektören, brandchefen, kanslichefen, informationschefen och beredskapssamordnaren. Kommundirektören har dessutom det övergripande administrativa ansvaret och står tillsammans med krisledningsnämndens

ordförande för kontakter med övriga aktörer. Kanslichefen är chef för krisledningsnämndens kansli. Kansliet ansvarar för att bereda och dokumentera ärenden, ge lägesredovisning till krisledningsnämnden och beredningsgruppen. Dessutom är kansliet den funktion som verkställer krisledningsnämndens beslut. Kansliets bemanning består av personal från kommunkontoret samt kvalificerade handläggare som kan kallas in vid behov.



Figur 7.2 Lunds kommuns ledningsorganisation vid extraordinär händelse

I Lunds krisorganisation ingår även en informations- och televäxelfunktion. Informationsarbetets mål är att tillhandahålla information till medborgarna i frågor som gäller deras liv, egendom eller miljö. I stora drag har informations- och televäxelfunktionen ansvaret för allt som är förknippat med att föra ut och ta emot information, samt för pressrelaterade frågor. Denna funktion bemannas med personal från informationsenheten. Vid behov kan informationschefen dessutom kalla in informatörsnätverket, vilket består av informationsansvariga på samtliga förvaltningar.

I organisationen finns också den interna servicefunktionen med ansvar för all service som krisorganisationen behöver (lokaler, transporter, logi, mat etc.) och tryckerifunktionen, vilken trycker upp handlingar. Dessutom kan ett antal övriga resurser knytas mer eller mindre hårt till krisorganisationen vid en extraordinär händelse. Några av dessa resurser listas i planen för extraordinära händelser. De som nämns är de krisgrupper som finns på förvaltningarna, POSOM-organisationen, frivilliga resursgruppen, Skånes Offroad-klubb och tre så kallade

trygghetspunkter. Vid trygghetspunkterna finns en beredskap för att människor skall kunna få information om vad som händer i en krissituation, få mat och dryck samt någon att tala med. På trygghetspunkterna finns även möjlighet att kontakta andra trossamfund. I frivilliga resursgruppen ingår personer från Röda korset, Lottorna, Civilförsvarsförbundet och Frivilliga automobilkåren. Dessa personer skall kunna bemanna trygghetspunkter, omhänderta drabbade och stödja POSOM-verksamheten. Tanken är främst att de skall kunna lösa praktiska detaljer runt dessa verksamheter för att de som är utbildade i socialt stöd skall kunna ägna sig helt och hållet åt detta. Skånes Offroad-klubb kan ställa upp med fordon och förare vid svåra transporter som kan behövas i samband med t.ex. extrema snöstormar.

7.2.3 Övningar

I Lunds kommuns plan för extraordinära händelser stadgas att krisledningsnämnden, beredningsgruppen och kansliet skall öva minst en gång per mandatperiod. Vid intervjun med Lena Siverhag framkom att denna bestämmelse avser en större gemensam övning av hela organisationen. Eftersom planen är ny kommer övningar också att genomföras enskilt med kansliet och informations- och televäxelfunktionerna för att alla skall veta vilka uppgifter som åligger dem vid en kris.

Ett par mer omfattande övningar har genomförts för att undersöka kommunens hanteringsförmåga samt för att försöka klargöra hur ansvarsfördelningen bör se ut om en extraordinär händelse skulle inträffa. Hur kommunen bör organiseras vid en extraordinär händelse samt vad de olika delarna skall hantera undersöktes vid en större övning vid Räddningsverkets skola i Revinge 1999.

7.2.4 Samverkan mellan aktörer

Inom Lunds kommun fanns tidigare ett totalförsvarsråd i vilket många aktörer inom kommunen ingick. Rådet fungerade som en mötesplats för att diskutera olika problemställningar som kan bli aktuella i samband med att en höjd beredskap utlyses. Rådet är numera nedlagt, men inom Lunds Brandförsvar finns tankar på att återuppliva rådet under annat namn och med en större inriktning på allvarliga situationer som inte nödvändigtvis är av en försvarskaraktär. Vid intervjun med Åsa Lundin framkom att en stor vikt läggs vid betydelsen av personliga nätverk i händelse av en kris. Tanken är att ett återinförande av rådet skall underlätta vid skapandet av dessa nätverk.

Även Lund ingår som en del i de samverkansnätverk som finns mellan dels kommuner i södra Skåne och dels de största kommunerna i Skåne. Mer om dessa nätverk kan läsas under kapitel 7.1.4.

Enligt Lunds kommuns krisledningsplan är en av krisledningsnämndens huvudsakliga uppgifter att *"Hålla kontakt med och samverka med externa intressenter och media efter krav/behov"*, samt att *"vara kommunens ansikte utåt"*. Dessutom ansvarar kommundirektören tillsammans med krisledningsnämndens ordförande för kontakter med övriga kommuner, länsstyrelsen och andra berörda. Några mer detaljerade riktlinjer för hur dessa uppgifter är tänkta att skötas diskuteras inte i planen. Målet med den nya planen har varit att i möjligaste mån försöka utelämnat checklistor, telefonlistor o. dyl. Avsaknaden av konkreta hjälpmedel i planen förklaras med att grundtanken är att varje funktion själv är ansvarig för att kunna sköta de kontakter som kan bli aktuella under krisens olika skeenden.

7.2.5 Hjälpmedel vid extraordinära händelser

Lund ingår i KrisSam-samarbetet, vilket beskrivs närmare i kapitel 7.1.5.

7.2.6 Underlag till planeringen

Tidigare har Lunds kommuns organisation i händelse av en kris reglerats i en ledningsplan och en separat informationsplan. Eftersom information är en mycket viktig faktor i en krissituation valde Lund att skriva en separat plan för hur informationsenheten skulle arbeta

vid en sådan situation. En fördel med detta ansågs vara att informationsplanen skulle kunna användas separat, utan att behöva dra igång hela krisorganisationen. Informationsplanen var detaljerad. Den specificerade vilka informationsenhetens uppgifter var, hur många personer som skulle arbeta med respektive uppgift och i vilka lokaler verksamheten skulle befinna sig. Bemanningen på de respektive positionerna bestämdes till stor del av en omfattande övning grundad på en tankbilsolycka som genomfördes vid Räddningsverkets skola i Revinge. Under denna övning fick de medverkande organisera sig på det sätt de ansåg vara lämpligt för att hantera den aktuella händelsen. Den framarbetade strukturen fick sedan ligga till grund för den organisation som används vid extraordinära händelser. Vissa grunddrag till planeringen lånades även från tidigare riktlinjer från Överstyrelsen för Civil Beredskap beträffande organisationen vid höjd beredskap.

Den tidigare ledningsplanen för Lunds kommun togs fram av kommunkontoret med stöd av Lunds brandförsvaret. Under 2004 har en ny plan utarbetats av en jurist (Lena Siverhag) vid kommunkontoret på uppdrag av avdelningen för skydd och säkerhet. Den nya planen togs fram med den gamla planen som underlag och med Västerås stads krisledningsplan som inspirationskälla, men med förutsättningen att den nya planen skulle bli kortare och att informationsplanen nu skulle inkluderas i huvuddokumentet. Lunds nya plan för extraordinära händelser innehåller följaktligen inga detaljerade instruktioner över hur arbetet skall genomföras. Krisorganisationens struktur fastställs dock och de övergripande uppgifterna för olika funktioner klarläggs.

Under 1994 gjordes en enklare riskanalys med tydlig räddningstjänstkaraktär. I denna analys bedömdes de uppmärksammade riskkällorna enligt en tregradig skala med avseende på både konsekvens och sannolikhet. De risker som bedömdes vara både troliga och ansågs kunna få stora konsekvenser analyserades vidare. Detta resulterade i att ytterligare 5-6 mer detaljerade riskanalyser genomfördes under de närmaste åren. Efter detta har inga ytterligare risk- eller sårbarhetsanalyser genomförts. De riskanalyser som genomförts har inte på något konkret sätt legat till grund för planeringen inför extraordinära händelser.

7.3 Svedala kommun

Svedala är en mindre kommun belägen 15 minuters bilväg öster om Malmö. Inom Svedala kommun bor drygt 18 000 personer, av vilka drygt 9 000 bor i centralorten. Svedala har en relativt ung befolkning med fler barnfamiljer och färre ensamstående än genomsnittet för landets kommuner. Ett stort antal (drygt 6 000) av de personer som bor i Svedala pendlar till arbeten på annan ort. Flertalet av dessa arbetar i Malmö. Inom Svedala kommun ligger sedan 1972 Sturups flygplats, en av Sveriges största flygplatser, med nästan två miljoner passagerare årligen. (www.svedala.se, 2004-10-19)



För att kartlägga hur man inom Svedala kommun har valt att hantera planeringen inför extraordinära händelser genomfördes den 6 juli 2004 en intervju med Bert Åkerberg, nyttillträdd beredskapssamordnare i Svedala kommun. För att lättare kunna diskutera det arbete som gjorts tidigare inom kommunen medverkade även Bo Hansson, före detta beredskapssamordnare, vid intervjun. Informationen i detta kapitel är hämtad från denna intervju samt Svedalas beredskapsplan (Svedala kommun, 2004).

7.3.1 Ansvar för planering

Planeringen inför extraordinära händelser genomförs i Svedala kommun av räddningstjänsten. På grund av att Svedala är en liten kommun är resurserna för krishanteringsarbetet begränsade. En halv tjänst är avsatt för beredskapsfrågor i stort och planeringsansvaret återfinns i denna halva tjänst. Bo Hansson, som tidigare arbetat med dessa frågor, uppskattar att han lade ca 10 % av heltid på beredskapsplanen, vilken numera även inbegriper extraordinära händelser.

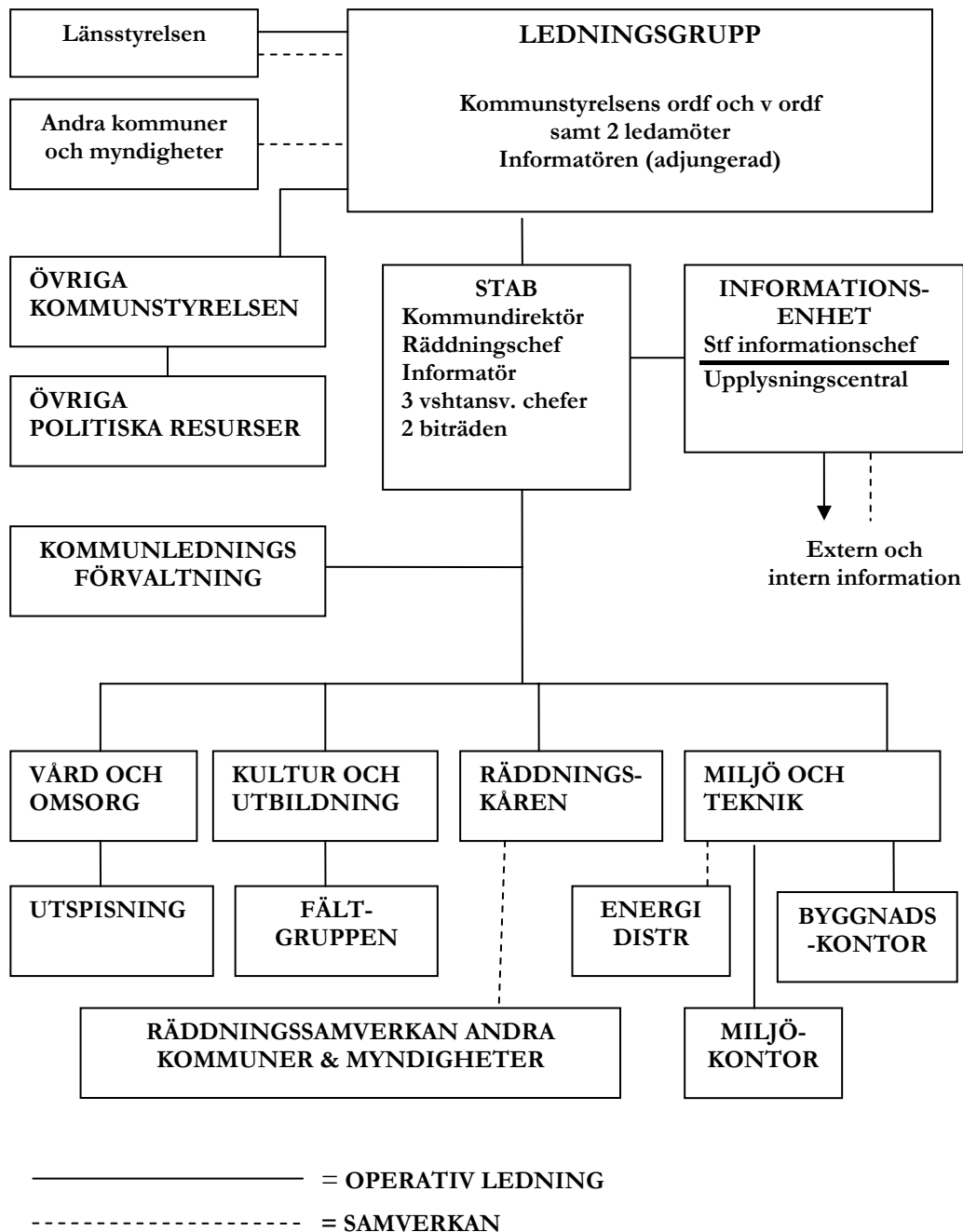
Förutom arbetet med kommunens övergripande plan skall varje kommunal förvaltning ta fram en enskild krisplan. Denna plan skall kunna användas vid händelser som drabbar enskilda förvaltningar och syftar till att reglera och strukturera den berörda förvaltningens agerande vid en extraordinär händelse. Beredskapssamordnaren håller kontakt med förvaltningen såväl som kommunledningen vid framtagandet av planen för att säkerställa att de krav som kommunledningen ställer uppfylls.

7.3.2 Organisation vid extraordinär händelse

Organisationen vid en extraordinär händelse är i stora drag baserad på den normala kommunala ordningen. Krisledningsnämnden kallas i Svedala för Ledningsgrupp, vilket är helt i sin ordning. Det framgår av SOU (2001:105) att krisledningsnämnden får kallas för vad som anses lämpligt. Ledningsgruppen består av kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande samt två ledamöter i kommunstyrelsen. Dessutom är kommunens ordinarie informatör adjungerad in i ledningsgruppen. Ledningsgruppen har ansvaret för samverkan med länsstyrelsen och andra kommuner och myndigheter. Ledningsgruppen har till sin hjälp en stab bestående av kommundirektören, räddningschefen, informatören, tre verksamhetsansvariga chefer och två biträden. Under staben ligger informationsenheten och förvaltningarna. I informationsenheten skall minst fyra personer ingå vid en kris. Dessa personer sitter normalt på informationsposter ute i verksamheterna och kommer därmed automatiskt att ha erfarenhet av informationsarbete. Informationsenheten ansvarar för att samla in information om händelsen och dessutom att sprida informationen inom krisorganisationen. Information till allmänheten sköts via en speciell upplysningscentral.

För att bedöma om krisorganisationen behöver startas finns det i planen ett *"flödesschema för bedömning av läget och lämplig åtgärd"*. Detta flödesschema är tänkt att användas av ledningsgruppens medlemmar, kommundirektören eller räddningschefen, vilka är behöriga att besluta att krisorganisationen skall startas. I planen finns även ett *"åtgärdschema vid*

extraordinär händelse". Detta schema behandlar hur larmning av krisorganisationen sker under arbetstid respektive icke-arbetstid och vilka åtgärder som kan tänkas vara viktiga i ett första skede. Exempel på åtgärder kan vara att förbereda information till personal samt att förbereda en inledande stabsorientering.



Figur 7.3 Svedalas ledningsorganisation vid extraordinära händelser (Svedala kommun, 2004)

Svedalas plan inför extraordinära händelser återfinns i den så kallade AKUT-pärmen. Denna pärm finns i 14 exemplar placerade hos personer på olika nyckelpositioner i den kommunala organisationen. AKUT-pärmen är tänkt att användas som ett konkret stöd vid en krissituation. Den innehåller så mycket information som möjligt om faktiska förhållanden och anger riktlinjer för hur arbetet bör skötas i stora drag. Någon reglering av de olika funktionernas arbetsuppgifter på detaljnivå ges dock inte.

Svedala kommuns ledningsorganisation, som den beskrivs i den så kallade AKUT-pärmen, innehåller ett par kopplingar som kan diskuteras. I organisationsschemat kan Länsstyrelsen

utöva operativ ledning över ledningsgruppen, något som inte är juridiskt möjligt. Länsstyrelsen kan enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor överta den operativa ledningen över själva räddningstjänstinsatsen, om en sådan finns. Länsstyrelsen får dock bara ha en stödjande och rådgivande roll gentemot krisledningsnämnden för att inte inkräkta på det kommunala självstyret. Dessutom visar organisationsschemat att krisledningsnämnden genom sin stab utövar operativ ledning över räddningskåren. Krisledningsnämnden har befogenhet att överta beslutsrätt över räddningsnämnden och på så sätt räddningstjänstförvaltningen. Däremot kan krisledningsnämnden aldrig ta över någon beslutsrätt över den operativa räddningstjänstinsatsen eftersom denna regleras genom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Detta framgår inte tydligt i organisationsschemat.

7.3.3 Övningar

Svedala kommuns krisorganisation har övats minst en gång per år under de senaste fem åren. Övningarna har involverat ledningsgruppen, staben och informationsenheten och har täckt olika sorters kriser, bland annat ryktesspridning. För att öka realismen vid övningarna har i vissa fall journalister kallats in för att ställa frågor vid simulerade presskonferenser. Erfarenheter från övningarna har använts för att uppdatera planen. Sådana erfarenheter har bland annat lett till förändringar av personaldimensionering och checklistors utformning.

7.3.4 Samverkan mellan aktörer

Svedala är med i det beredskapssamordnarnätverk som beskrivits tidigare (se kapitel 7.1.4). Detta nätverk brukar träffas ett par gånger om året. Vid dessa tillfällen brukar föredrag hållas av kunniga föreläsare. I anslutning till föredragen träffas kommunerna regionvis (södra och norra Skåne) för att diskutera frågor som är förknippade med krishantering.

7.3.5 Hjälpmedel vid extraordinära händelser

Inga direkta datoriserade hjälpmedel finns att tillgå vid en kris. Däremot finns det i AKUT-pärmen checklistor för diverse arbetsuppgifter som kan underlätta arbetet i en pressad situation. Ett exempel är struktureringen av den inledande stabsorienteringen. Här stadgas vilka punkter som kan vara aktuella att gå igenom vid orienteringen. Exempel på punkter är närvarokontroll, syftet med orienteringen, väderleksläget, lägesredovisning, vidtagna och planerade åtgärder, informationsläget, ledningsgruppens beslut och riktlinjer, direktiv för uppföljning, hjälpmedel och avlösningsdirektiv.

Goda förutsättningar finns idag för att ledningsgruppen, staben och informationsenheten skall kunna kommunicera effektivt. Detta är mycket tack vare Krisberedskapsmyndigheten som har genomfört en analys över krisledningens kommunikationsmöjligheter. Denna analys fick till följd att bidrag gavs för att bland annat installera fler jordade uttag, ett flertal datanätverksanslutningar och reservkraft.

7.3.6 Underlag till planeringen

Inom Svedala kommun genomfördes i mitten av 1990-talet en omfattande riskanalys. Vid denna analys låg fokus på tekniska risker såsom transporter av farligt gods. Analysens resultat har främst legat till grund för stadsplaneringsfrågor och har inte uttryckligen använts som en grund vid planeringen inför extraordinära händelser. Denna plan har istället arbetats fram utifrån genomförda övningar där stora delar av krisorganisationen varit engagerade. Planen har i första hand tagits fram av Bo Hansson, tidigare beredskapssamordnare vid räddningstjänsten. Vid planeringsarbetet har även länsstyrelsen lämnat synpunkter på exempelvis planens utformning. För att säkerställa att tankar kring krishantering finns förankrade högt upp i den kommunala organisationen samt för att få vissa centrala begrepp klarlagda har beredskapssamordnaren, kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören varit på en kort utbildning i Göteborg där Krisberedskapsmyndigheten gav sin syn på den nya lagen om extraordinära händelser och planeringen enligt densamma.

8 Jämförelse och applicerbarhet

I detta kapitel görs en jämförelse mellan det arbetssätt som föreslås i denna rapport och förfarandet i de tre studerade kommunerna. Syftet med kapitlet är att undersöka om den metod som föreslås skulle kunna användas vid kommunerna och vad detta nya arbetssätt i så fall skulle kunna medföra. För att på ett mer korrekt sätt kunna bedöma hur det framtagna arbetssättet skulle fungera i verkligheten och vilka problem som skulle kunna uppstå hade arbetssättet behövt användas i praktiken under en längre tid vid en eller flera av de studerade kommunerna. Ett sådant test skulle kräva stora resurser i fråga om tid och kostnader. Något utrymme har inte funnits att inom detta projekt applicera den nya metoden i en konkret situation. Den diskussion som förs under detta kapitel kommer därmed endast att vara en jämförelse mellan de olika kommunernas nuvarande arbetssätt och det arbetssätt som diskuteras under kapitel 5. Jämförelsen görs mot en samlad bild av de tre kommunernas arbetssätt. I de fall kommunernas arbetssätt eller tankegångar skiljer sig markant åt nämns detta separat.

Fördelar och nackdelar finns med hypotesen såväl som med det arbetssätt som används i kommunerna idag. Ett försök görs under detta kapitel att diskutera olika aspekter som skiljer sig åt mellan kommunernas faktiska arbetssätt och den framtagna hypotesen samt vilka för- och nackdelar ett förändrat arbetssätt skulle kunna innebära. Jämförelsen i detta kapitel behandlar följande områden:

- Underlag till planeringen (Kap 8.1)
- Flexibilitet i organisationen (Kap 8.2)
- Medvetenhet i organisationen (Kap 8.3)
- Kostnadseffektivitet (Kap 8.4)

Hypotesens steg har i viss mån modifierats under arbetets gång, men har inte i särskilt stor utsträckning påverkats av hur arbetet med dessa frågor genomförs i kommunerna. Kommunernas arbete är i dagsläget inte strukturerat enligt den hypotes som beskrivs, men behöver därmed inte nödvändigtvis vara sämre.

8.1 Underlag till planeringen

Den hypotes som beskrivs i denna rapport tar sin utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser och belyser hur dessa kan ligga till grund för planeringen för extraordinära händelser. Hypotesen uppfyller därmed rekommendationen i lagens förarbeten och bestämmelsen i överenskommelsen.

Ingen av de tre studerade kommunerna använder i dagsläget risk- och sårbarhetsanalyser som ett underlag till planeringen inför extraordinära händelser. Överenskommelsen träder inte ikraft förrän den 1 jan 2006 vilket innebär att det för närvarande inte är något krav. Det vore dock önskvärt om planeringen baserades på risk- och sårbarhetsanalyser redan nu. Såväl Malmö som Lund har under 2004 tagit fram nya planer för extraordinära händelser, men dessa har inte varit baserade på risk- och sårbarhetsanalyser. Mycket av den information som ligger till grund för planen kommer istället från övningar som genomförts med krisorganisationen vid respektive kommun. Kommunerna försöker säkerställa att planen blir användbar i så många situationer som möjligt genom att öva olika typer av scenarier. Nackdelen med att använda påhittade scenarier vid övningarna är att organisationen kan missa att öva inför händelser som i verkligheten har en hög sannolikhet, men som inte är lätta att identifiera. Sannolikheten för att kunna identifiera dessa händelser ökar om kommunen använder sig av ett mer strukturerat arbetssätt.

För att kunna ta fram en väl fungerande plan måste utgångspunkten därmed vara kommunens aktuella riskbild. För att få en korrekt uppfattning om riskbilden bör någon form av risk- och sårbarhetsanalyser genomföras. Trots att inga formella risk- och sårbarhetsanalyser används som underlag vid kommunerna är planeringen ändå baserad på subjektiva uppfattningar om kommunens riskbild. De individer som arbetar med att ta fram planerna är väl insatta i räddningstjänstens arbete och har därmed en uppfattning om vilka de största riskerna i kommunen är och vilka sårbara objekt som finns. Nackdelen med detta sätt att arbeta är att det inte finns några garantier för att individernas uppfattning stämmer överens med verkligheten. Dessutom finns en stor risk att individernas uppfattning om riskerna i kommunen främst rör räddningstjänstrelaterade frågor.

8.2 Flexibilitet i organisationen

Vid en extraordinär händelse finns ett krav på kommunerna att kunna hantera situationen i samtliga tänkbara skeenden. Detta innebär att den kommunala ledningen måste tillse att tillräckliga resurser finns för att i möjligaste mån svara upp mot de hjälpbehov som kan tänkas uppkomma vid olika tidpunkter. Följaktligen kommer två faktorer att vara viktiga för att säkerställa att tillräckliga resurser finns; för det första måste en tillräckligt stor organisation med en korrekt kompetens kallas in från början. Dessutom måste en naturlig anpassningsförmåga finnas i organisationen för att den snabbt skall kunna anpassas om situationen förändras åt något håll.

8.2.1 Inkallning av krisorganisation

För att snabbt komma igång med en väl fungerande krisorganisation är det viktigt att i det inledande skedet av en extraordinär händelse snabbt kunna kalla in den organisation som behövs för att kunna svara upp mot de hjälpbehov som förväntas uppkomma. I dagsläget verkar en tendens finnas i kommunerna att kalla in en och samma organisation oberoende av vilken typ av händelse som kommunen ställs inför. I Svedalas så kallade AKUT-pärm anges uttryckligen att en stor organisation skall byggas upp från början för att därefter avgöra vilka funktioner som kan tänkas behövas och eventuellt trappa ned om alla ej behövs. Detta kan vara lämpligt för att kunna säkerställa att den personal som behövs verkligen blir inkallad. Nackdelen med att reflexmässigt kalla in hela organisationen är att en alltför stor organisation sannolikt blir mer tungrodd och svårare att styra på ett effektivt sätt.

Genom att istället försöka vara mer flexibla redan i inkallningsfasen finns en möjlighet att snabbt kunna erhålla en organisation som är väl lämpad för att hantera den aktuella händelsen. För att i ett tidigt skede av en kris kunna avgöra vilka hjälpbehov som kan tänkas uppkomma och därmed vilka resurser som kan behöva sättas in anser vi att de genomgångna scenarierna bör utgöra en bra grund. Vid dessa skall extraordinära händelser med olika karaktär ha behandlats. En tanke med scenarierna bör även enligt tidigare vara att de utvalda scenarierna i möjligaste mån bör vara jämförbara med och applicerbara på ett stort antal av de händelser som kan uppkomma inom kommunen. Genom att klarlägga den aktuella händelsens grundparametrar bör det i många fall vara möjligt att snabbt se om denna händelse har stora likheter med något av de scenarier som har studerats. En organisation liknande den som ansågs behövas vid detta scenario bör då kallas in. Detta får dessutom som följd att de personer som kallas in i krisorganisationen även kan få en bättre uppfattning om vad som kan tänkas bli deras arbetsuppgifter vid denna händelse. Arbetsuppgifterna kommer säkerligen i många fall vara liknande vid olika sorters scenarier, men beskrivningar av vilket agerande som förväntas av varje befattning i den aktuella situationen bör kartläggas kortfattat för varje studerat scenario. Detta bör på något sätt kombineras med en enkel checklista för att alla lätt skall kunna veta vad de förväntas ha för ansvarsområden.

Även i de fall där den situation som kommunen ställs inför inte har några tydliga likheter med något studerat scenario bör det inkallande organet ändå, baserat på tidigare erfarenheter från processen, kunna bilda sig en tämligen korrekt uppfattning om vilka resurser som kan tänkas vara nödvändiga, vilka övriga aktörer som kan behöva kopplas in osv. Vid de flesta

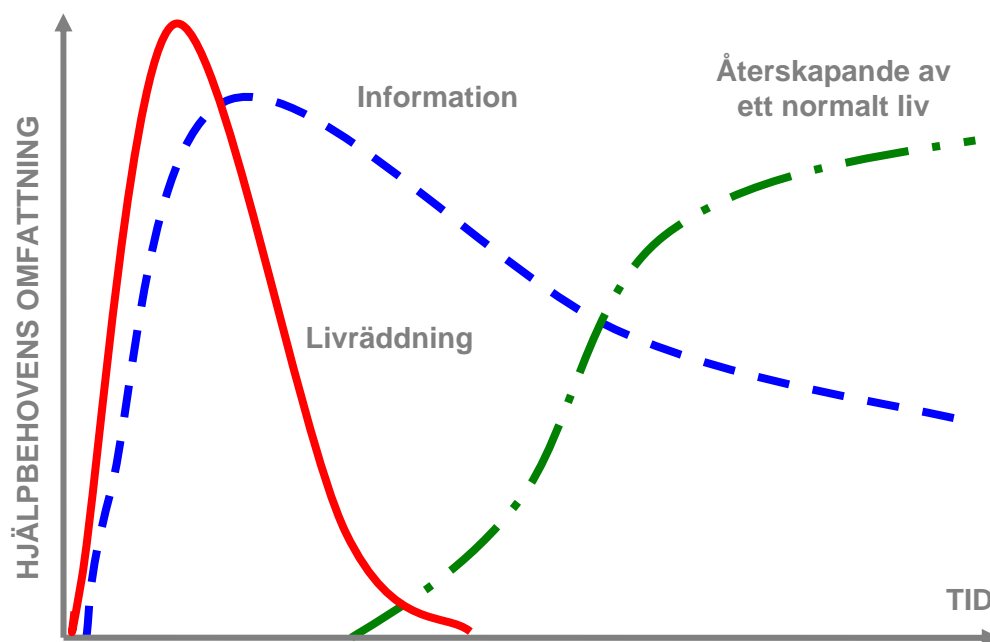
kommuner finns i dagsläget möjligheten att starta valda delar av krisorganisationen. Ett resultat av att utgå från de studerade scenarierna vid inkallning av krisorganisationen bör dock vara att sannolikheten för att snabbt kunna få till stånd en organisation som är optimerad för att kunna hantera den aktuella händelsen ökar, eftersom det inkallande organet får alternativen klarlagda på ett tydligare sätt.

Kommunernas planer utgår i hög utsträckning från den organisation som finns i normalfallet. Detta stämmer bra överens med ansvarsprincipen, som är en av de principer som skall genomsyra den svenska krishantering. Informationsenheten får t.ex. ofta uppgiften att vara informationsfunktion även vid en extraordinär händelse liksom personalen på kommunkontoret får fungera som krisledningens kansli. Vissa typer av extraordinära händelser kommer troligen att medföra stora krav på vissa funktioner inom krisorganisationen. Det är inte säkert att detta kan tillgodoses enbart med hjälp av ordinarie personal. Detta är dock ett problem som bör kunna identifieras vid en noggrann scenariegenomgång. Då problemet har identifierats blir det tämligen enkelt att tillse att extra resurser kan sättas in för att avlasta den berörda delen.

Vid kommunerna baseras bemanningen på olika positioner till stor del på genomförda övningar. Detta arbetssätt är naturligt och det vore dumt att inte använda sig av de erfarenheter som kan dras från övningar för att vid behov modifiera planen. Vid sådana modifieringar är det dock viktigt att hänsyn inte endast tas till den aktuella övningen, särskilt då nedskärningar på vissa positioner diskuteras. För att kunna motivera en förändring är det istället viktigt att beakta övningen som ytterligare informationsunderlag till planeringsarbetet. Risker blir annars överhängande för att organisationen blir suboptimerad och endast lämplig för att kunna hantera just den händelse som behandlas vid övningen.

8.2.2 Omvärdering av situationen

Även om en optimal organisation har startats vid inledningsfasen av en extraordinär händelse innebär det inte nödvändigtvis att denna organisation är bäst lämpad för att hantera situationen under hela händelseförloppet fram till dess att kommunen återgår till sin normala organisation. Det är viktigt att aldrig glömma att en extraordinär händelse är en dynamisk process och att situationen ständigt måste omvärderas för att kartlägga förändringar i hjälpbehoven. Detta illustreras i figur 8.1 nedan. Figuren är helt hypotetisk, men skulle exempelvis kunna gälla vid en omfattande översvämning till följd av ett dammbrott. I händelsens första skede är det mest centrala hjälpbehovet livräddning av människor som blivit instängda i vattenfyllda utrymmen eller liknande. I princip momentant uppstår också ett mycket stort behov av att kunna föra ut och ta emot information om händelsen. När den akuta situationen är över kommer hjälpbehoven att förändras. De människor vars hus förstörs av översvämningen kommer att behöva hjälp med att återskapa en stabil livssituation, och här har kommunen ett ansvar. De arbetsuppgifter som är viktigast för krisorganisationen varierar således under krisens förlopp. Vi vill återigen poängtera att figuren endast är ett exempel för att stödja vårt resonemang.



Figur 8.1 Exempel på hjälpbehovs variation över tiden

Att olika funktioners bemanning och arbetsuppgifter kan behöva ändras under krisens lopp är ett faktum som måste beaktas vid planeringen. Den krisorganisation som används i kommunerna i dagsläget är relativt flexibel ur denna aspekt. Krisledningsnämnden kan, om den upptäcker att nya behov uppkommer som kräver en förändring av arbetsuppgifter, direkt ge order om att olika funktioner skall börja arbeta med de nya uppgifterna. Ett möjligt problem med detta förfarande skulle kunna vara att det blir svårt att utfärda tydliga direktiv beträffande vad som nu förväntas av de olika funktionerna. Detta blir särskilt viktigt vid omplacering av personal för att förbättra resurserna på en viss funktion. Då personal sätts in på en för dem obekant position kan det underlätta avsevärt om kortfattade beskrivningar över vad som skall styra arbetet på denna position finns att tillgå.

Den fördel som uppnås med att arbeta enligt det arbetssätt som föreslås i denna rapport kommer sig av att planen innehåller beskrivningar av viktiga uppgifter för olika funktioner vid olika typer av händelser. Genom att vid en omstrukturering av organisationen tillse att berörd personal får möjligheten att läsa igenom de kortfattade beskrivningarna för befattningen i den gällande situationen blir det lättare för alla att veta vad som förväntas av dem. Om exempelvis en storbrand, som Göteborgsbranden, resulterar i social oro kan organisationens olika funktioner ha ett visst stöd i de arbetsuppgifter som rekommenderas vid social oro.

8.3 Medvetenhet i organisationen

En stor fördel med ett effektivt och systematiskt krishanteringsarbete i kommunerna är att det väcker uppmärksamhet i organisationen om frågor kring kriser, risker och säkerhet. I det arbetssätt som föreslås i denna rapport kommer människor från olika delar av kommunens verksamhet att samlas och gemensamt diskutera dessa frågor. Detta kommer att leda till att en större förståelse uppnås för de olika risker som berör kommunen. Förhoppningsvis kommer denna insikt även spridas ut i respektive deltagares ordinarie verksamhet genom att han/hon förmedlar sina erfarenheter från planeringsarbetet till sina kollegor.

Det arbetssätt som används i kommunerna i dagsläget innebär ofta att en ensam person tar fram planen, för att därefter få den godkänd av någon högre instans (kommunfullmäktige och krisledningsnämnden). Därefter övas krisorganisationen visserligen och får på så sätt stifta närmre bekantskap med planen. Det optimala måste ändå vara att så många som möjligt

får en chans att påverka planen och lämna synpunkter i ett tidigt skede. Det arbetssätt som föreslås i denna rapport kommer därför troligen ge den positiva sidoeffekten att personer i den kommunala verksamheten blir mer risk- och sårbarhetsmedvetna och tar hänsyn till dessa aspekter i sina dagliga arbetsuppgifter.

8.4 Kostnadseffektivitet

Arbetet med att ta fram planer inför extraordinära händelser är kostnads- och tidskrävande. Detta kan eventuellt leda till att en del kommuner endast ser planeringsarbetet som något som måste göras för att uppfylla lagen och inte uppfattar den verkliga nyttan med planeringen. Enligt avtalet mellan staten och Svenska Kommunförbundet (Försvarsdepartementet, 2004) kommer kommunerna från år 2006 att få ersättning för de arbetsuppgifter som lagen medför. Denna ersättning kommer att ligga på en sådan nivå att ett systematiskt och meningsfullt arbete med dessa frågor kan genomföras.

Det arbetssätt som föreslås här innebär troligen relativt stora kostnader för kommunerna jämfört med det arbete som genomförs i dagsläget. Om hypotesen följs kommer det att innebära att uppskattningsvis 10-15 personer måste samlas under åtminstone några dagar i sträck för att kunna diskutera de scenarier som väljs ut och för att bedöma hur dessa scenarier påverkar planen inför extraordinära händelser. Dessutom måste givetvis planen skrivas gemensamt av några väl insatta personer. Även själva skrivandet av planen kommer troligen att ta relativt mycket tid i anspråk.

Kommunernas nuvarande arbetssätt innebär sannolikt betydligt lägre kostnader än vad som är fallet vid ett arbete i enlighet med vad som föreslås i denna rapport. I Lunds och Svedalas fall ligger planeringsansvaret i princip på en person. Lunds nya plan inför extraordinära händelser togs fram av en jurist vid kommunkontoret som skrev den med några få riktlinjer från Lunds Brandförsvaret. Planens struktur inspirerades av Västerås stads krisledningsplan. Detta sätt att ta fram en plan är naturligtvis billigt och snabbt, men ger knappast en plan som är väl anpassad till de lokala förutsättningarna.

Det är vår förhoppning att det arbetssätt som föreslås i kapitel 5 och 6 skall kunna leda till att kommunens totala kris- och riskhanteringsarbete blir mer effektivt och samordnat. Genom att risk- och sårbarhetsanalyserna kan ligga till grund för såväl direkta åtgärder som olika planer slipper kommunen att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser med olika fokus och användningsområden. Detta ger en ökad kostnadseffektivitet eftersom samma arbetsmoment inte behöver upprepas flera gånger.

Genom att arbeta med en helhetssyn på risk- och krishanteringsarbetet nås fördelen att en arbetsinsats på ett område även ger positiva resultat för andra områden. Lärdomar från planeringsprocessen inför extraordinära händelser kan exempelvis underlätta vid framtagandet av handlingsprogram för räddningstjänst. Detta är en av de främsta fördelarna med detta arbetssätt. Det är viktigt att inte se planeringen inför extraordinära händelser som en isolerad del i krishanteringsarbetet utan som en del i helheten.

9 Slutsatser

I detta kapitel redovisas de slutsatser som dragits under arbetets gång och som anses särskilt viktiga för det kommunala krishanteringsarbetet. De slutsatser som dras baseras på information från intervjuer med kommunansvariga samt de funderingar som legat till grund för hypotesen.

Det kommunala arbetet måste förändras

Samtliga tre studerade kommuner har redan tidigare planerat inför hur kommunen skall agera i krissituationer. Dessa planer har nu omarbetats för att ta hänsyn till nya bestämmelser i lagen om extraordinära händelser. Den kommunala planeringen inför extraordinära händelser på de tre studerade kommunerna genomförs i dagsläget på olika sätt. Gemensamt för de olika arbetssätten är dock att en tydlig struktur för hur arbetet skall gå till saknas. Inte heller finns någon uttalad samordning med övrigt risk- och krishanteringsarbete inom kommunen. Detta innebär dock inte att arbetet nödvändigtvis resulterar i dåliga planer som är svåra att använda.

Kravbildningen på kommunerna kommer från och med den 1 januari 2006 att utvidgas ytterligare i och med avtalet mellan staten och Svenska Kommunförbundet (Försvarsdepartementet, 2004). Kravet på att risk- och sårbarhetsanalyser skall ligga till grund för planeringen inför extraordinära händelser kommer att innebära att kommunerna blir tvungna att förändra sina arbetsmetoder. I dagsläget är det till största delen genomförda övningar som ligger till grund för framtagandet av planen och dimensioneringen av krisorganisationen. Detta kommer inte att vara tillräckligt för att leva upp till de krav som ställs i avtalet.

Riktlinjer saknas för planeringsarbetet

Det finns vissa förutsättningar för planeringen inför extraordinära händelser. I avtalet mellan staten och Svenska Kommunförbundet framgår att planen skall baseras på risk- och sårbarhetsanalyser. Dessutom framgår att planeringen bör samordnas med framtagandet av handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Tyvärr finns inga mer konkreta riktlinjer för hur arbetet kan gå till. Enligt Christel Anderberg, utredare vid *”Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället”* (Ju 2001:04), ville utredningen inte reglera arbetet i lagen för detaljerat eftersom detta skulle inkräkta på det kommunala självstyret. Det vore dock önskvärt om det från centralt håll togs fram råd eller förslag till vad som bör ingå i planen, hur den kan baseras på risk- och sårbarheter samt hur samordningen kan ske mot lagen om skydd mot olyckor. Detta skulle innebära att kommunerna fick en utgångspunkt för sitt arbete. För att inte inkräkta på det kommunala självstyret är det dock viktigt att dessa riktlinjer utformas som råd, vilka kommunen kan välja att bortse från om de föredrar att arbeta på något annat sätt. Råd och rekommendationer skulle förmodligen kunna göra störst nytta vid mindre kommuner, där resurserna för krishanteringsarbete av naturliga skäl är mer begränsade än vid större kommuner.

Den föreslagna metoden skulle göra arbetet mer systematiskt

Det kommunala planeringsarbetet blir mer systematiskt om det genomförs enligt den föreslagna metoden. Genomförs risk- och sårbarhetsanalyser för kommunens alla verksamheter kommer troligtvis en relativt täckande bild över kommunens alla risker att framträda. Denna riskbild kommer att konkretiseras i en händelsematris där planeringsgruppen kan avgöra vilka händelser som anses vara extraordinära. Dessa händelser ligger till grund för scenarier som analyseras för att bestämma vilka krav som troligen kommer att ställas på kommunens organisation i respektive fall. Planen inför extraordinära händelser utformas sedan för att kunna hantera dessa krav. Vi anser att detta är ett systematiskt tillvägagångssätt. Det är dock viktigt att påpeka att ett systematiskt arbetssätt inte betyder att resultaten blir odiskutabla sanningar. Vid flera tillfällen i arbetsmodellen kommer bedömningar och avvägningar in. Hur dessa bedömningar och avvägningar görs kommer att påverka slutresultatet. Därför är det viktigt att rimliga beslut tas vid dessa bedömningar och

avvägningar. Vi försöker säkerställa detta genom att diskutera vikten av att den grupp som gör bedömningarna och avvägningarna är sammansatt av människor med olika perspektiv och erfarenheter.

Samordning av arbetet underlättas

I dagsläget sker ingen formell samordning mellan planeringen inför extraordinära händelser och övrig risk- och krishantering vid de studerade kommunerna. Detta innebär att vissa arbetsmoment kan behöva utföras flera gånger och att effektiviteten minskar. I avtalet mellan staten och Svenska kommunförbundet (Försvarsdepartementet, 2004) framgår det att planeringen inför extraordinära händelser bör samordnas med övrigt risk- och krishanteringsarbete som genomförs i kommunen. Den hypotes som tagits fram är väl anpassad för sådan samordning och kan användas som en startpunkt vid framtagande av handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Dessutom kan direkta åtgärder sättas in mot vissa av de identifierade riskerna och sårbara objekten. Den föreslagna metoden kommer också indirekt att skapa ett mer samordnat arbete eftersom de inblandade i arbetet kommer att få en helhetsbild över kommunens totala riskhantering.

Kommunerna har olika åsikter om planens utformning

Inom de tre kommuner som studerats finns stora skillnader i planens omfattning och vad den innehåller. I Svedala kommun består planen av en huvudpärm och flera andra pärmar som används av olika funktioner vid en extraordinär händelse. Svedalas åsikt är att planen skall vara ett konkret och lättanvändbart hjälpmedel för personer i krisorganisationen när en extraordinär händelse inträffar. Därför skall den innehålla så mycket användbar information som möjligt i form av checklistor, telefonlistor, resurslistor, kontaktvägar till andra aktörer med mera. I Lund är planen 2½ sida lång (exklusive bilagor) och av generell karaktär. Ambitionen när planen skrevs var att den skulle vara så kort som möjligt, eftersom den då skulle bli enklare att använda vid en extraordinär händelse. Planen skulle inte belastas med för mycket information. Det som finns i planen är främst en beskrivning av den kommunala organisationen vid en extraordinär händelse. Planen innehåller ingen mer detaljerad information om hur krisorganisationen skall agera när en extraordinär händelse inträffar.

10 Diskussion

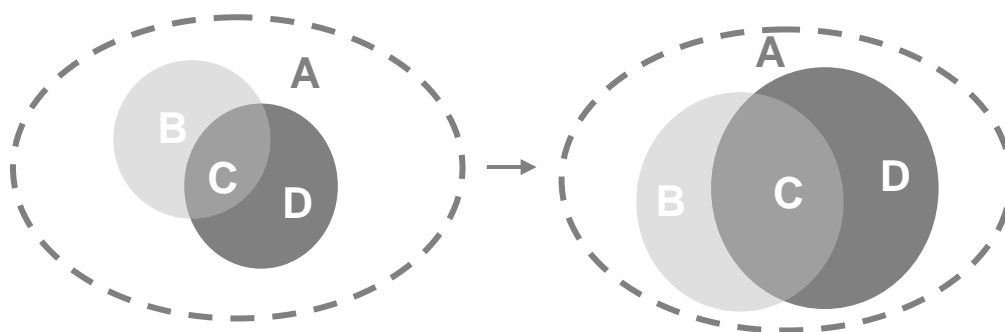
Arbetet med denna rapport har ägt rum i en tid när mycket förändras inom svensk krishantering. Lagen om extraordinära händelser har nyligen införts och börjar arbetas in i de kommunala organisationerna, men det är inte förrän alldeles nyligen som en mer detaljerad reglering av kommunernas arbetsuppgifter enligt lagen (2002:833) om extraordinära händelser kommit till stånd genom det avtal mellan staten och Svenska Kommunförbundet som börjar gälla år 2006 (Försvarsdepartementet, 2004). Eftersom det arbetssätt som används vid kommunerna idag skiljer sig mycket från vad som föreslås i denna rapport har det varit svårt att dra generella och djupgående slutsatser från jämförelsen mellan kommunernas arbetssätt och det arbetssätt vi föreslår. Jämförelsen i sig är inte heller den största eller viktigaste delen av detta examensarbete. Det viktigaste resultatet är istället den framarbetade hypotesen, vilken vi anser bör kunna strukturera det kommunala krishanteringsarbetet. Hypotesen är tänkt att kunna leda till ett nytänkande och utgöra ett förslag till hur kommunerna kan arbeta för att uppfylla de krav som finns. Som kommunerna arbetar idag kommer det att bli problematiskt att leva upp till samtliga krav.

I dagsläget är kopplingen mellan risk- och sårbarhetsanalyser och planeringen inför extraordinära händelser svag i de studerade kommunerna. Detta verkar vara ett generellt problem i den svenska krishanteringen. Krisberedskapsmyndigheten har i skriften *En analys av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser avseende analyskvalitet och metodik* (KBM, 2004) analyserat de centrala myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser och funnit att analyserna inte kopplas särskilt tydligt till myndigheternas planeringsinriktning. Jerry Nilsson, doktorand vid Avdelningen för Brandteknik (LTH), har framfört åsikten att denna bristande koppling även finns vid de flesta kommuner i Sverige (Nilsson, föreläsning 2004-10-20). Nackdelen med denna svaga koppling är att kommunerna vid planering och övning kan förbise händelser som skulle ha identifierats vid en systematisk risk- och sårbarhetsanalys. Krishanteringsarbetet kan därför effektiviseras genom att på ett tydligt sätt koppla risk- och sårbarhetsanalyserna till planeringen inför extraordinära händelser. Representanterna för såväl Malmö som Lund har dock uttryckt en viss skepsis till nödvändigheten av att basera planen på risk- och sårbarhetsanalyser. Den åsikt som förs fram är att sannolikhetsbegreppet i risk- och sårbarhetsanalyserna inte spelar någon direkt roll, eftersom krisorganisationen skall kunna hantera alla typer av extraordinära händelser, oavsett hur osannolika de är. Eftersom en väsentlig del av risk- och sårbarhetsanalyser är just sannolikhetsbedömningar tycker de att analyserna inte behöver användas som underlag vid planeringen inför extraordinära händelser. Kommunernas representanter anser att de har en god bild över de faktorer som kan ge upphov till extraordinära händelser i kommunen trots att några systematiska risk- och sårbarhetsanalyser inte använts vid planeringen.

Det har under arbetets gång framkommit att de studerade kommunerna ser på vad planerna inför extraordinära händelser bör innehålla på olika sätt. I lagen om extraordinära händelser regleras heller inte hur planen skall vara utformad i detalj. Det är viktigt att de lokala förutsättningarna får styra planens utformning, vilket innebär att det är svårt att säga exakt vad som måste finnas i en plan. Mängden information som finns i en plan måste vara väl anpassad för att planen skall kunna användas på ett bra sätt. För lite information i planen leder till att dess användbarhet vid en extraordinär händelse begränsas. Om planen däremot innehåller för mycket information kan den bli svåröverskådlig och otymplig. Vår åsikt är att planen bör innehålla stora delar av den information som kan behövas vid en extraordinär händelse. Exempel på sådan information kan vara kontaktvägar till andra aktörer, förteckningar över de resurser som finns till kommunens förfogande och beskrivningar över vilka arbetsuppgifter olika positioner i organisationen kan behöva arbeta med. Det är dock viktigt att beskrivningen av ansvarsområden och arbetsuppgifter blir så pass flexibel att personen som skall utföra arbetsuppgifterna inte känner sig låst till uppgifter som inte är relevanta vid den aktuella tidpunkten. Avvägningen mellan flexibilitet och tydliga

arbetsinstruktioner är komplicerad och därför vore det lämpligt om rekommendationer om hur denna avvägning bör hanteras togs fram.

Under kapitel 5.4 diskuterades vilka scenarier kommunen kan förutse och vilka scenarier som kommunen kan hantera, vilket symboliseras med hjälp av cirklarna B respektive C i figur 10.1. Ovalen representerar alla scenarier som kan inträffa i kommunen. Genom att använda systematiska risk- och sårbarhetsanalyser kommer en ökad kunskap att erhållas om vilka scenarier som är möjliga. Detta innebär att cirkel B utvidgas till att täcka en större del av de möjliga scenarierna. Att kommunen planerar inför hur olika händelser skall hanteras samt vid behov förbättrar resurserna kommer att innebära att även storleken på cirkel C, vilken anger vilka scenarier som kan hanteras, ökar. Om kommunen använder sig av den principiella metod som utvecklats i detta examensarbete kommer följaktligen förmågan att såväl identifiera som hantera möjliga händelser sannolikt att öka.



Figur 10.1 Förbättrad identifiering och hanteringsförmåga

Att vid kommunerna använda sig av scenariometodik för att analysera förfarandet vid olika typer av händelser kommer att innebära ytterligare fördelar förutom att hanterbarheten ökar. En tänkbar fördel kan vara att det blir lättare att förutse möjliga händelseutvecklingar i vissa situationer. Om kommunen t ex identifierat ett scenario där ryktesspridning i förlängningen leder till omfattande social oro bör det vara lättare att kunna förutse detta i en verklig situation med ryktesspridning. Detta innebär att åtgärder för att förebygga social oro kan sättas in i ett tidigt skede för att förhindra den negativa utvecklingen. Användningen av scenariometodik leder därmed till att kommunen kan identifiera och kartlägga varningssignaler för olika typer av krissituationer för att tidigt försöka styra händelseutvecklingen när varningssignalen visar sig. Istället för att helt enkelt reagera på de problem som uppkommer ökar möjligheten då för att kunna åtgärda vissa problem redan innan de uppstår. Detta får till följd att krishantering blir mer proaktiv.

Vikten av att krisorganisationen övas med jämna mellanrum har blivit uppenbar under arbetets gång. Kommunerna har genomfört övningar med krisorganisationerna med goda erfarenheter. Dessutom tydliggörs i litteraturen (se t ex McEntire & Myers, 2004; Perry, 2004) att övningar är en viktig del av de totala krisförberedelserna. Även i *Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället* (Ju 2001:04) framgår att övningar är en viktig del av förberedelserna inför extraordinära händelser. Anledningen till att övningar ändå inte är ett formellt krav enligt lagen om extraordinära händelser är att utredargruppens sakkunniga från Svenska Kommunförbundet motsatte sig för stora ingrepp i det kommunala självstyret (intervju med Christel Anderberg, 2004).

En av de största fördelarna med vår hypotes är att den kan användas som en helhetslösning för kommunens risk- och krishantering. Då risk- och sårbarhetsanalyserna är genomförda sammanställs alla risker och all sårbarhet i vad vi kallar en händelsematris. För varje händelse bedöms vilken eller vilka åtgärder som skall vidtas för att nå en acceptabel nivå. Här kommer även ”normal” riskhantering in, det vill säga att kommunen genomför direkta åtgärder för att reducera risker eller sårbarhet i samhället. Arbetssättet kan dessutom användas som ett

underlag till handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor, vilket diskuteras i kapitel 6.

10.1 Framtida arbete

Det arbetssätt som tagits fram i denna rapport är inte färdigutvecklat och därmed inte direkt applicerbart inom kommunerna. I de flesta steg i modellen ges inga konkreta förslag på hur arbetet kan gå till i praktiken. Vår förhoppning är istället att hypotesen skall kunna fungera som inspiration för den fortsatta forskningen inom området.

De studerade kommunernas arbete uppfyller i dagsläget kraven i lagen om extraordinära händelser. Däremot kommer kommunernas nuvarande arbetssätt inte att vara tillräckligt för att uppfylla kraven i överenskommelsen mellan staten och Svenska Kommunförbundet (Försvarsdepartementet, 2004) som börjar gälla år 2006. Denna överenskommelse ställer högre krav på att kommunerna arbetar på ett strukturerat och metodiskt sätt. För att lättare kunna förändra sitt arbete bör det vara lämpligt att kommunerna får tillgång till genomarbetade riktlinjer eller råd för hur planeringen inför extraordinära händelser kan gå till. Detta bör innebära att kommunerna snabbare kan hitta en väl fungerande metod. Det är dock viktigt att riktlinjerna inte blir alltför styrande och därmed står i vägen för mer situationsanpassade lösningar. De olika förutsättningar som råder mellan Sveriges kommuner kommer att göra att arbetssättet troligen måste anpassas för att passa varje enskild kommun.

Vår förhoppning är att den principiella arbetshypotes som skisseras i denna rapport kommer att utvecklas inom LUCRAMs ramar till en konkret metod som kan vara ett praktiskt hjälpmedel för kommunerna.

Referensförteckning

- Abrahamsson, M. m fl (2003). *Ansökan om medel till ramforskningsprogram inom området "Risk och sårbarhetsanalyser"*. Lund University Centre for Risk Analysis and Management, 2003-10-31
- Abrahamsson, M. & Magnusson, S.E. (2004). *Risk- och sårbarhetsanalyser – utgångspunkter för fortsatt arbete*. Krisberedskapsmyndigheten, KBM:s forskningsserie nr 2
- Andermyr, S.A. & Reuterfors-Mattson, I. (2002). *Säkerhetsjuridik för kommuner – Internt skydd och samhällsansvar*. Svenska Kommunförbundet. Kommentus förlag
- Andersen, E. (2003). *Be prepared for the unforeseen*. Journal of contingencies and crisis management, vol 11, nr 3, sid 129-131
- Bodie, Z. & Merton, R. (2002). *Finance*. Pearson Higher Education, ISBN: 0130869333
- Brady, T.F. (2003). *Emergency management: capability analysis of critical incident response*. Simulation Conference, 2003. Proceedings of the 2003 Winter, vol 2, sid 1863-1867
- Buckle, P. (1998). *Re-defining Community and Vulnerability in the Context of Emergency Management*. Australian Journal of Emergency Management
- Buckle, P., Marsh, G. & Smale, S. (2001). *Assessing Resilience and Vulnerability: Principles, Strategies and Actions*. Internet: http://www.proventionconsortium.org/files/tools_VCA/Buckle%20Resilience%20and%20Vulnerability%20Guidelines.pdf
- CCMD (2003). *Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers of the Public Service of Canada*. Canadian Centre for Management Development. Internet: http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/crisis_e.pdf (2004-12-15)
- Davidsson, G., Lindgren, M. & Mett, L. (1997). *Värdering av risk*. Räddningsverket. ISBN: 91-88890-82-1
- Davidsson, G. (2003). *Handbok för riskanalys*. Räddningsverket. U30-626
- Deming, W.E. (2000). *Out Of The Crisis*. The Mit press ltd. ISBN: 0262541157
- Dynes R.R. (2004). *Noah and Disaster Planning: The Cultural Significance of the Flood Story*. Journal of contingencies and crisis management, vol 11, nr 4, sid 170-177
- Einarsson, S. & Rausand, M. (1998). *An Approach to Vulnerability Analysis of Complex Industrial Systems*. Risk Analysis, vol 18, no 5
- Enander, A. & Johansson, A. (1999). *Säkerhetsmedvetande – en förutsättning för säkerhetsbeteende?* FoU-rapport, Statens Räddningsverk. Beställningsnummer P21-316/99
- FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut. (2004). *Lokal krishantering – Erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll*. FOI-R—0967—SE. ISSN: 1650-1942
- Fredholm, L. (2003). *Myndighetsgemensam utgångspunkt för utformning av ledningsfunktioner och ledningsstöd vid civil krishantering*. PM presenterad vid seminarium om civil och militär ledning. Enköping 2003-05-20

-
- Förvarsdepartementet (2004). *Kommunernas uppgifter i sambällets krishanteringsystem*. Bilaga till regeringsbeslut den 17 juni 2004 (Förvarsdepartementet, dnr Fö2003/2001/CIV, nr 10)
- Haimes, Y. Y., Kaplan, S. & Lambert J. H. (2002). *Risk Filtering, Ranking, and Management Framework Using Hierarchical Holographic Modeling*. Risk Analysis, vol. 22, no 2
- Hallin, P-O, Nilsson, J., Olofsson, N. (2004). *Kommunal sårbarhetsanalys*. Krisberedskapsmyndigheten, forskningsserie nr 3. ISBN: 91-85053-48-1
- Hjert, C. (2003). *Kommunledningen i stormens öga – om ett nytt krishanteringsystem*. Svenska Kommunförbundet
- IEC (1995). *International Standard 60300-3-9, Dependability management - Part 3: Application guide - Section 9: Risk analysis of technological systems*, International Electrotechnical Commission, Genève
- Jacobsson, A. & Lamnevik, S. (2001). *Tolerabel risk inom kemikaliehanterande verksamheter – En vägledning från IPS*. Intressentföreningen för Processsäkerhet, december 2001
- Kaplan, S. (1997). *The Words of Risk Analysis*. Risk analysis, Vol 17, No 4, Plenum Press
- KBM (2003). *Risk- och sårbarhetsanalyser – introduktion för kommuner*. Krisberedskapsmyndigheten, KBM:s utbildningsserie 2003:8
- KBM (2004). *Regleringsbrevsuppdrag 3/2004. En analys av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser avseende analyskvalitet och metodik*. Krisberedskapsmyndigheten. Dnr 0417/2004
- Kreps, G.A. (1991). Kapitel i *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Redaktörer: Drabek, T.E. & Hoetmer, G.J. International City Management Association. Washington, DC
- Lunds kommun. 2004. *Krisledningsplan för Lunds kommun*
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2003). *ROSA – en metod för risk- och sårbarhetsanalyser*
- Malmö stad. 2004. *Ledningsplan – arbetsexemplar 2004-06-03*
- Mattsson, B. (2000). *Riskhantering vid skydd mot olyckor – problemlösning och beslutsfattande*. Räddningsverket, ISBN: 91-7253-073-1
- McEntire, D.A. & Myers, A. (2004). *Preparing communities for disasters: issues and processes for government readiness*. Disaster prevention and management: an international journal, vol. 13, no 2, sid 140-152
- Nationalencyklopedin (2004). Internet: www.ne.se, sökord: risk, sårbarhet, sårbar. (2004-11-15)
- Nilsson, J. (2004-10-20). *Risk- och sårbarhetsanalyser som utgångspunkt för beredskapsplanering*. Föreläsning i kursen Olycks- och krishantering, höstterminen 2004
- Oxford Dictionary (2004). Internet: <http://dictionary.oed.com>, sökord: vulnerability/vulnerable (2004-11-15)
- Perry, R.W. (2004). *Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers*. Journal of contingencies and crisis management, vol 12, nr 2, sid 64-75

- Pesigan, A.M., Asahi, S. (2004). *Strengthening community-based initiatives for health emergency management*. International Congress Series, vol 1267, sid 1-6
- Rasmussen, J. & Svedung, I. (2000). *Proactive Risk Management in a Dynamic Society*
- Renn, O. (1998). *The role of risk perception for risk management*. Reliability Engineering and System Safety, vol 59, nr 1, sid 49-62
- Risikollegiet (1993). *Upplevd risk – information från Risikollegiet*. Stockholm
- Salter, J. (1997). *Risk Management in a Disaster Management Context*. Journal of Contingencies and Crisis Management, vol 5, nr 1, sid 60-65
- SRV (1995). *Kommunal riskanalys, Nu och i framtiden – En utvärdering av läget och funderingar kring dess utveckling*. Räddningsverket, beställningsnummer P21-116/95
- SRV/ÖCB (2000). *Kommunal ledningsanalys – Del 1: Underlag för förstärkningsåtgärder*. ISBN: 91 7097 072-6
- Strömgren, M. (2004). *Vad förväntas av myndigheter?* Föreläsning i kursen Riskhanteringsprocessen vid Lunds Tekniska Högskola, 2004-03-03
- Svedala kommun. (2004). *Beredskapsplan – AKUT-pärm*
- Svenska Kommunförbundet (2001). *Verksamhetsanalys och säkerhetsamordning – Metod och vägledning*. Svenska Kommunförbundet
- Tchankova, L. (2002). *Risk identification – Basic stage in risk management*. Environmental management and health, vol 13, nr 3, sid 290-297
- Torrieri, F., Concilio, G. & Nijkamp, P. (2002). *Decision Support Tools for Urban Contingency Policy. A Scenario Approach to Risk Management of the Vesuvio Area in Naples, Italy*. Journal of Contingencies and Crisis Management, vol 10, no 2
- Trost, J. (1993). *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur, Lund. ISBN: 914403802X
- Turoff, M. (2002). *Past and future emergency response information systems*. Communications of the ACM, vol 45, nr 4, sid 29-32
- WHO (1999). *Community Emergency Preparedness: A Manual for Managers and Policy Makers*. World Health Organization, Geneva. Internet: <http://whqlibdoc.who.int/publications/9241545194.pdf>
- ÖCB (1999). *Säkra företagets flöden*. Överstyrelsen för civil beredskap, Solna

Lagar, propositioner, offentliga utredningar:

Plan- och bygglag (SFS 1987:10)

Lag (SFS 1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltnings- myndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m..m.

Miljöbalken (SFS 1998:808)

Kommunallagen (SFS 1991:900)

Lag (SFS 1994:1720) om civilt försvar

Säkerhetsskyddslag (SFS 1996:627)

Socialtjänstlag (SFS 2001:453)

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

Lag (SFS 2003:778) om skydd mot olyckor

Proposition (2001/02:158). *Samhällets säkerhet och beredskap*

Proposition (2001/02:184). *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*

Proposition (2002/03:119). *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*

SOU 2001:41. *Säkerhet i en ny tid*. Slutbetänkande från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Statens offentliga utredningar

SOU 2001:105. *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*. Slutbetänkande från Utredningen om kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället. Statens offentliga utredningar

SOU 2002:10. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Slutbetänkande från Räddningstjänstlagutredningen. Statens offentliga utredningar

Ju 2001:04. *Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället*

Intervjuer:

Anderberg, Christel (2004). Utredare vid Ju 2001:04

Lundin, Åsa (2004-06-14). Kris- och katastrofsamordnare, Lunds Brandförsvar

Stål, Jan-Peter (2004-06-22). Beredskapssamordnare, Malmö Brandkår

Åkerberg, Bert & Hansson, Bo (2004-07-06). Beredskapssamordnare, Svedala Kommun

Bilaga 1. Intervjuunderlag till kommuner

Planering inför extraordinära händelser

Vilka är dina arbetsuppgifter?

Vilka krav upplever du ställs på kommunal planering inför extraordinära händelser (från kommun, lagkrav)?

Vilken information anser kommunen bör finnas i denna plan?

- Vad har ni ändrat vid omarbetningen?
 - Tidigare motsvarighet till krisledningsnämnd?
 - Hade motsvarande funktion lika stora befogenheter?
 - Införandet av krisledningsnämnd (övrig organisation)?
 - Annat?
- Vilka förbättringar innebär detta för krisarbetet?

Hur tas planerna fram?

- Görs planer för varje förvaltning?
 - Finns riktlinjer för detta?
- Gemensam framtagning av huvudsakliga planen, representanter från alla förvaltningar?
- Övergripande sammanställning?
- Hur säkerställer man att alla sorters kriser tas hänsyn till?
 - Olycka
 - Kriminellt agerande
 - Sjukdomsspridning
 - Social oro/obalans
 - Infrastruktursvikt
 - Naturkatastrof
- Scenariotänkande?

I ledningsplanen anges bemanning på vissa poster i Krisledningen (KLN, OL, STAB). Hur har man kommit fram till hur stor bemanningen behöver vara?

Varifrån hämtas den information som används i planen?

- Risk- och sårbarhetsanalyser?
- Existerande organisation (likhetsprincipen)
- Utomstående experter?

Finns det nackdelar med att vara för konkret?

Övas de funktioner som definieras i planen?

- Inom varje delområde?
- Gemensamt?

Övriga aktörer

- Vilka övriga aktörer finns att ta hänsyn till i planeringen?
- Finns någon plan för samverkan?
- Samövning?

Måste alla funktioner sättas igång eller kan delar köras igång enskilt? (Info tex.)

Hur behandlas krisledningens uthållighet?

-
- Hur länge kan man jobba?

Hur samordnas planeringen med andra planeringar (lagen om civilt försvar, handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor)

Har det inträffat något som bedömts vara en extraordinär händelse i Malmö?

- Vad behövs för att händelsen skall vara extraordinär? Har man tänkt igenom det i förväg?

Hur ser ni på konflikten mellan ansvarsprincipen och KLN:s befogenheter?

Risکانalyser och sårbarhetsanalyser

Genomförs riskanalyser och sårbarhetsanalyser på de kommunala förvaltningarna?

- Vilka krav finns på genomförande av RSA?
- Skiljer man på RSA?
- Vad används de mer till / samordning?
- På vilket sätt görs de?
 - Hur identifieras riskkällor?
 - Hur bedöms?
 - Hur åtgärdas?
- Tas hänsyn till extern information (företags riskanalyser, länsstyrelser)
- Avvägning åtgärd/planering

Hur uppdateras risk- och sårbarhetsanalyserna?

- Hur säkerställs att uppdateringarna används i arbetet?

Vad anser du borde finnas med i risk- och sårbarhetsanalyser för att kunna använda dessa vid planeringen inför extraordinära händelser?

Något du själv vill ta upp?

Bilaga 2. Frågor till Christel Anderberg

Frågor till Christel Anderberg, utredare vid *Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället*.

Nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser användning vid planering inför ex.-händelser

I utredningens slutbetänkande rekommenderar ni att planeringen inför extraordinära händelser baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser enligt kommunallagen 6 kap 7 §. Nyligen har ett avtal stiftats mellan Svenska Kommunförbundet och staten som reglerar ersättningen till kommunerna för arbetet med planeringen. I detta avtal framgår det att risk- och sårbarhetsanalyserna *skall* ligga till grund för planeringen.

1. Vilken information anser ni är viktig att hämta från dessa nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser?
2. Bör det finnas riktlinjer för hur dessa analyser skall göras?
3. Vad bör man särskilt tänka på när man gör risk- och sårbarhetsanalyserna för att dessa skall kunna användas så effektivt som möjligt vid planeringen inför extraordinära händelser?

Samordning med andra planeringar

Kommunerna skall enligt Lagen om skydd mot olyckor skapa sig en helhetsbild över de risker som finns inom kommunen. Denna riskbild skall sedan ligga till grund för handlingsprogrammen för förebyggande och räddningstjänstinsatser. Utredningen rekommenderar att planeringen inför extraordinära händelser samordnas med framtagandet av dess handlingsprogram samt beredskapsplanen enligt lagen om civilt försvar.

4. Hur anser ni att denna samordning kan göras?

Information i planen inför extraordinära händelser

Utredningen ger vissa rekommendationer om hur planen inför extraordinära händelser bör se ut. Bland annat pekas på vikten av att samverkansaktörer tas med i planen och att en helhetssyn på kommunens verksamhet används.

5. Vilken information bör mer konkret finnas med i planen?

Krisledningsnämndens sammansättning

Lagen om extraordinära händelser i fredstid i kommuner och landsting medför att kommunerna skall införa en krisledningsnämnd. Lagen, och utredningens betänkande, lämnar öppet för kommunerna att själva bestämma om nämnden skall bestå av människor från olika nämnder, en befintlig nämnd eller kommunstyrelsen.

6. Anser ni att något av dessa alternativ är att föredra i en genomsnittskommun?

Övningar

I betänkandet pekar utredningen på vikten av att organisationen genomför övningar baserade på planen för hantering av extraordinära händelser. Ändå nämns inget i lagen om att övningar skall genomföras.

7. Vad är anledningen till att övningar inte tas upp i lagen?

Svar från Anderberg:

Fråga 1 - 3. Jag tror att det är svårt att utfärda generella riktlinjer för hur risk- och sårbarhetsanalyserna skall göras. Det är så vitt skilda frågor som aktualiseras om t ex kommunen härbärgerar ett kärnkraftverk resp om ett bostadsområde är byggt på lermark och därför riskerar att glida ner i älven vid häftiga skyfall. Vi ville införa en skyldighet att göra risk- och säkerhetsanalyser men samtidigt undvika att göra större inskränkningar i det kommunala självstyret än som är oundgängligen nödvändigt.

Fråga 4 - 5. Har inga bra svar på dem.

Fråga 6. Enligt min uppfattning är kommunstyrelsen att föredra. Där ligger det övergripande ansvaret för kommunens skötsel. Erfarenheterna från tidigare ex-händelser visar att snabbhet i beslutsfattandet är A och O samt att det som har krävts framför allt är samordning av olika insatser samt hantering av informationsflödet till allmänheten och massmedia.

Fråga 7. Återigen en intresseavvägning - våra sakkunniga från Kommun- resp Landstingsförbundet var mycket känsliga för vad de betraktade som onödiga ingrepp i det kommunala självstyret.