

Faktorer som kan påverka förmågebedömning

– med avseende på kommunala risk- och
sårbarhetsanalyser

Jesper Lidström & Fredrik Liljeholm

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

Brandteknik och Riskhantering
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet

Report 5329, Lund 2010

Faktorer som kan påverka förmågebedömning

**– med avseende på kommunala
risk- och sårbarhetsanalyser**

Jesper Lidström & Fredrik Liljeholm

Lund 2010

Titel: Faktorer som kan påverka förmågebedömning – med avseende på kommunala risk- och sårbarhetsanalyser

Title: Factors affecting Capacity Assessment – regarding municipal risk- and vulnerability analysis

Författare: Jesper Lidström & Fredrik Liljeholm

Report: 5329

ISSN: 1402-3504

ISRN: LUTVDG/TVBB-5329-SE

Number of pages: 92

Illustrations: Authors

Keywords: Municipality, Risk and Vulnerability Analysis, Capacity Assessment, Influencing Factors, Selection, Conflict of Interest, Interpretation, Experience, Priority, Redundancy

Sökord: Kommunal, Risk och sårbarhetsanalys, Förmågebedömning, Påverkansfaktor, Urval, Intressekonflikt, Tolkning, Erfarenhet, Prioritering, Redundans

Abstract: This report constitutes that there are factors that may affect capacity assessment within municipal risk- and vulnerability analysis. The scope is an interview survey investigating the attitudes of operators within the municipal emergency preparedness towards factors that could potentially affect the outcome of capacity assessment. Six *Influencing factors* are identified comprising; 1 *Selection* relates to difficulties linked to the selection process as well as to the assessor herself. 2 *Conflict of interest* refers to whether the assessment is impartial or not. 3 *Interpretation* relates to the influence inflicted by differing interpretations of the task. 4 *Experience* refers to skills and knowledge of crises occurred in the past and/or education. 5 *Priority* refers to neglect of the task. 6 *Redundancy* relates to the preservation of knowledge and information within the organization. The interviews confirm the relevance and presence of the influencing factors. In addition to the influencing factors a number of additional factors were identified by the respondents. This report concludes that the influencing factors are relevant and the overall results of the survey supports this.

Language: Swedish

© Copyright: Brandteknik och Riskhantering, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2010.

Brandteknik och Riskhantering
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

brand@brand.lth.se
<http://www.brand.lth.se>
Telefon: 046 - 222 73 60
Telefax: 046 - 222 46 12

Department of Fire Safety Engineering
and Systems Safety
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

brand@brand.lth.se
<http://www.brand.lth.se/english>
Telephone: +46 46 222 73 60
Fax: +46 46 222 46 12

Förord

Denna rapport behandlar det arbete som har utförts inom ramen för kursen VBR920, examensarbete i riskhantering. Arbetet har utförts av Jesper Lidström och Fredrik Liljeholm. Arbetet omfattar 30 hp och har utförts under cirka 20 veckor på heltid under perioden januari – juni 2010. Merparten av arbetet har bedrivits i WSP Brand & Risks lokaler i Malmö.

Vi vill först och främst tacka WSP Brand & Risk för arbetsplatsutrymme och all gästfrihet. Vi vill rikta ett speciellt tack till Janne, Karin och Henrik som gav oss möjligheten att skriva detta examensarbete. Tack för ert stöd och er handledning. Vi vill även rikta ett stort tack till våra handledare på LTH, Alexander och Kerstin, som med brinnande intresse och stort engagemang upplyst oss om bland annat akademiska krav och tipsat om rutor. Vi vill tacka säkerhetssamordnarna på kommuner, landsting och länsstyrelse i Halland vars insikter i kommunalt säkerhetsarbete möjliggjort denna rapport. Slutligen vill vi passa på att tacka våra familjer för ert stöd.

Jesper Lidström



Fredrik Liljeholm



Sammanfattning

Det ställs idag krav på att kommuner och landsting skall besitta en beredskap för att hantera de kriser som kan uppstå. *Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, påbjuder att alla kommuner och landsting sammanställer en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen kan sedan ligga till grund för det handlingsprogram som skall upprättas. Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser består vanligen av ett antal olika komponenter, exempelvis; riskinventering, riskvärdering, konsekvensanalys, sårbarhetsanalys och förmågebedömning.

Den nya lagstiftningen låter kommuner själva besluta om och utforma arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Detta medför potentiellt stora skillnader i både innehåll och kvalitet kommunerna emellan. Det kan exempelvis få implikationer av att kommunerna själva utför bedömningar på den egna verksamheten. Detta pekar på att det kan finnas faktorer som påverkar resultatet av förmågebedömning. Rapportens fokus ligger på att undersöka attityder hos aktörer inom kommunalt krisberedskapsarbete till eventuella faktorer som kan påverka resultatet av förmågebedömning. Med förmågebedömning avses i den här rapporten kommunernas uppgift att göra en samlad bedömning av samhällets förmåga att stå emot och hantera kriser.

Rapporten behandlar ett antal *påverkansfaktorer* samt deras relevans och förekomst i kommunerna. Med påverkansfaktor avses en omständighet som påverkar resultatet av förmågebedömningen. Bedömningen kan vara giltig och legitim i varierande grad samt stämma överens mer eller mindre med den verkliga förmågan. Rapporten studerar sex faktorer närmare och de kategoriseras som *urval*, *intressekonflikt*, *tolkning*, *erfarenhet*, *prioritering* samt *redundans*.

Urval rör här de svårigheter som kan uppstå när man beslutar om vem som ska utföra bedömningen. Främst handlar det om ifall urvalet av bedömare säkerställer att det är rätt person som utför förmågebedömningen. Vidare avser urval de effekter på resultatet som kan kopplas till vem som gör bedömningen. Med intressekonflikt avses här de motstridiga intressen som en bedömare kan vara utsatt för. Det handlar helt enkelt om i vilken mån bedömningen kan sägas vara opartisk. Ett problem som kan uppstå vid förmågebedömning är förknippat med tolkning. Det handlar om att olika bedömares egen tolkning kan påverka resultatet. Med erfarenhet avses här den påverkan på förmågebedömningen som kommer av exempelvis tidigare inträffade kriser, utbildning och andra kompetenser. Med prioritering avses att förmågebedömningen i någon mening försummas, antingen vad det gäller tid, intresse eller fokus. Detta kan exempelvis botten i att bedömaren av någon anledning ger andra uppgifter företräde. Med redundans avses här främst bevarandet av kunskap och information. Redundans syftar i det här fallet till att säkerställa att förmågebedömningen grundar sig i god kännedom om exempelvis rutiner, resurser och beroenden i det sociotekniska system som en kommun utgör. Därigenom kan en informerad och representativ bedömning utföras.

Den generella slutsatsen är att det finns faktorer som kan påverka bedömningen av en kommuns krishanteringsförmåga. Respondenternas svar i den ingående intervjustudien bekräftar i någon mån relevansen och förekomsten av påverkansfaktorerna. Utöver de påverkansfaktorer som tagits fram av författarna har ytterligare ett antal faktorer identifierats av respondenterna, vars validitet i någon mån understöds av annan forskning på området. Vi menar att påverkansfaktorerna är relevanta och anser att det samlade resultatet av undersökningen stödjer detta.

Summary

Currently there are demands that the local governments possess a preparedness to deal with crises that may arise. *The Act (2006:544) on extraordinary events*, dictates that all municipalities and county councils are to draw up an Action Programme each term. This Programme is to be based on a Risk and Vulnerability analysis. Municipal risk and vulnerability analysis usually consists of a number of different components, for example, risk inventory, risk assessment, impact assessment, vulnerability and capacity assessment.

Act 2006:544 allows municipalities to decide on and design the work with risk and vulnerability analysis. This leads to potentially large differences in both content and quality between municipalities. In many cases the municipalities themselves carry out assessments on their own operation. This suggests that there may be factors affecting the outcome of capacity assessment. The focus of this report is to examine the attitudes of operators within the municipal emergency preparedness towards factors that could potentially affect the outcome of capacity assessment. In this report capacity assessment refers to the municipalities' task to make an overall evaluation of society's ability to withstand and manage crises.

This report addresses a number of *influencing factors* and their relevance and presence in the municipalities. Influencing factors refers to circumstances that affect the outcome of capacity assessment. The assessment may be valid and legitimate, to varying degrees, and more or less coherent with the actual capacity. This report investigates six factors in detail and they are categorized as *selection, conflict of interests, interpretation, experience, priority, and redundancy*.

Selection relates to difficulties that can arise when deciding on who should conduct the assessment. For instance it's about whether the selection process ensures that it is the right person makes the assessment. Furthermore, it's about the effects on the results that can be linked to the assessor herself. Conflict of interest refers to the conflicting interests which an assessor can be exposed to. Simply put, it's about the extent to which the assessment can be said to be impartial. Another problem that may occur when conducting a capacity assessment is associated with interpretation. The assessor's own interpretation can influence the results. Experience is referred to here as the impact on capacity assessment coming of crises occurred in the past, education and other skills. Priority refers to the assessor neglecting the task of capacity assessment, either in terms of time, interest or focus. This may be due to the assessor giving other tasks precedence. In this report redundancy mainly relates to the preservation of knowledge and information within the organization. Redundancy aims to ensure that capacity assessment is based on solid knowledge of practices, resources and dependencies in the socio-technical system that represents a municipality. This enables an informed and representative assessment to be made.

The overall result of the survey indicates that there are factors that may affect the assessment of a municipality's crisis management capability. The in the depth interview study confirm to some extent the relevance and presence of the influencing factors. In addition to the influencing factors produced by the authors a number of additional factors were identified by the respondents. These factors validity are to some extent supported by other research in the field. This report concludes that the influencing factors are relevant and the overall results of the survey supports this.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och mål.....	2
1.3	Frågeställning.....	2
1.4	Avgränsningar.....	2
1.5	Disposition.....	2
2	Nomenklatur.....	5
3	Metod och genomförande.....	7
3.1	Vetenskaplig inriktning.....	7
3.2	Vetenskaplig teknik.....	8
3.3	Litteraturstudie.....	8
3.4	Intervjustudie.....	10
3.5	Analys av empiri.....	11
3.6	Bedömning av forskningskvaliteten.....	12
3.7	Genomförande.....	12
4	Orienterande bakgrund.....	15
4.1	Sveriges säkerhet.....	15
4.2	Kommunalt säkerhetsarbete.....	16
5	Kommunalt krishanteringsarbete i praktiken.....	21
5.1	Hallands län.....	21
5.2	Kommunernas arbete.....	21
6	Påverkansfaktorer.....	23
6.1	Urval.....	23
6.2	Intressekonflikt.....	24
6.3	Tolkning.....	25
6.4	Erfarenhet.....	26
6.5	Prioritering.....	28
6.6	Redundans.....	29
7	Resultat.....	31
7.1	Syftet med förmågebedömning.....	31
7.2	Vikten av förmågebedömning.....	33
7.3	Giltighet.....	34
7.4	Påverkansfaktorer.....	35
7.5	Ytterligare faktorer.....	37
7.6	Hanteringsstrategier.....	38
8	Analys.....	43
8.1	Syftet med förmågebedömning.....	43
8.2	Vikten av förmågebedömning.....	46
8.3	Giltighet.....	47
8.4	Påverkansfaktorer.....	48
8.5	Ytterligare faktorer.....	52
8.6	Hanteringsstrategier.....	57
9	Diskussion.....	63
9.1	Resultat.....	63
9.2	Genomförande.....	72
9.3	Fortsatt forskning.....	74
10	Slutsatser.....	75
11	Källförteckning.....	77
	Bilaga A.....	81

1 Inledning

Detta kapitel behandlar bakgrunden till rapportens uppkomst samt dess syfte och mål. Vidare beskrivs de frågeställningar som rapporten skall besvara och vilka avgränsningar som gjorts för att ämnesområdet inte skall bli alltför stort. Avslutningsvis framställs rapportens upplägg med en kortfattad innehållsbeskrivning av varje kapitel.

1.1 Bakgrund

Det finns idag lagstadgade krav på att kommuner skall besitta en beredskap för att hantera de kriser som kan uppstå. *Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LXO)*, påbjuder att alla kommuner skall analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Detta arbete skall sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys vilken sedan ligger till grund för fastställandet av en handlingsplan för hur extraordinära händelser skall hanteras. Handlingsplanen skall enligt LXO fastställas varje ny mandatperiod (SFS 2006:544).

Kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser syftar till att stärka förmågan att förebygga, motstå och hantera extraordinära händelser både före, under och efter händelsen. I analysarbetet kan kommunerna exempelvis identifiera vilka risker som föreligger i kommunen och vilka verksamheter som kan tänkas vara extra sårbara för påfrestningar, inventera kommunens resurser och belysa områden där åtgärder behövs sättas in. Utifrån de resultat som analyserna framställer kan sedan kommunen göra en utvärdering över sin samlade förmåga att stå emot och hantera svåra påfrestningar. Denna så kallade förmågebedömning syftar därmed till att ge en översiktlig bild av vilken förmåga som finns i kommunen att hantera kriser och den pekar på styrkor och svagheter i krisberedskapen samt talar om vilka områden som behöver stärkas (KBM, 2006).

Det finns en rad faktorer som kan påverka kommunernas genomförande av en förmågebedömning. En av dessa faktorer handlar om för- respektive nackdelar med interna och externa bedömare vid verksamhetsutvärdering. Detta beskrivs bland annat av Lago och Pütsep (2007) i idéskriften *Har skyddet ökat? – Uppföljning och utvärdering på lokal nivå*. De menar att fördelen med en intern utvärderare är att denne har en djupare förståelse och kunskap om organisationen samtidigt som utvärderingskunskapen stannar i organisationen efteråt. Däremot kan det vara svårt att vara opartisk och kollegiala relationer kan hämma eventuella negativa omdömen. En extern utvärderare är opartisk och kan se på verksamheten ur ett nytt perspektiv. Samtidigt besitter denne mindre kunskap om lokala förhållanden och resultaten kan bagatelliseras av dem som omfattas av den värderade verksamheten (Lago & Pütsep, 2007).

Vidare kan kunskaps- eller erfarenhetsmässiga olikheter hos aktörer nämnas som en ytterligare faktor. I en studie gjord av Enander, Hede och Lajksjö (2004) redovisas olika aktörers egna tolkningar och erfarenheter av krishantering. Där konstateras att kraven på kommuners krishanteringsförmåga har höjts som en följd av kommunernas förändrade och utökade roll i det nya krishanteringssystemet. Det identifieras en kunskapsbrist kring hur olika aktörer uppfattar och hanterar sin roll i krishanteringssystemet. Olika aktörer kan enkelt dra helt olika generella slutsatser utifrån olika enskilda erfarenheter. Aktörernas inställning och fortsatta förhållningssätt till kris- och beredskapsfrågor påverkas markant av

erfarenheterna. Därför vore det av intresse att på ett systematiskt sätt studera hur olika aktörer drar generella lärdomar i olika situationer, och hur dessa påverkar det fortsatta utformandet av krisberedskap (Enander et al, 2004).

Denna rapport avser att identifiera och belysa olika faktorer som kan påverka kommunens bedömning av dess förmåga att hantera olika händelser.

1.2 Syfte och mål

Rapportens övergripande syfte är att undersöka hur kommunerna arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser i allmänhet med inriktning på förmågebedömning. Den nya lagstiftningen låter kommuner själva besluta om och utforma arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Detta medför potentiellt stora skillnader i både innehåll och kvalitet kommunerna emellan. Som en följd av detta syftar rapporten till att undersöka hur kommuner arbetar i praktiken med risk- och sårbarhetsanalyser, speciellt med avseende på förmågebedömning. Målsättningen är att intervjua kommunala krishanteringsaktörer om faktorer som kan påverka förmågebedömning. Författarnas personliga mål är att få en närmare förståelse för kommunernas generella metodik för risk- och sårbarhetsanalys.

1.3 Frågeställning

Rapporten belyser eventuella problem som kan tänkas uppstå då kommuner bedömer den egna verksamheten inom ramen för kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Fokus ligger på att undersöka om det finns faktorer som kan påverka resultatet av en förmågebedömning. Det är framförallt intressant för undersökningen hur det ser ut i praktiken. Fokus blir därför på hur aktörer inom kommunalt krisberedskapsarbete ställer sig till ett antal frågeställningar. Vi undersöker dessa aktörers attityder och uppfattningar kring områdena nedan:

- Finns det faktorer som kan påverka resultatet av förmågebedömning?
- Vad är syftet med förmågebedömning?
- Är det viktigt med förmågebedömning?
- Är det viktigt att bedömningen har god överensstämmelse med den verkliga förmågan?

1.4 Avgränsningar

Med tanke på att undersökningen skall rymmas inom ramen för ett examensarbete är det viktigt att göra avgränsningar. Avgränsningarna är gjorda av författarna utan påverkan från andra aktörer. Utöver det generella målet att öka författarnas kunskap om kommuners arbete med risk- och sårbarhetsanalyser avgränsas ämnesområdet till att undersöka en specifik del av denna arbetsprocess, nämligen förmågebedömning. Detta för att avgränsa ett annars mycket omfattande forskningsområde. Undersökningen avgränsas geografiskt till att omfatta Hallands län. Vidare undersöker författarna endast det kommunala perspektivet inom krishanteringsområdet.

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel, *1 Inledning*, som behandlar bakgrunden till rapportens uppkomst, dess syfte och mål samt frågeställningar och avgränsningar följer ett kort begreppskapitel, *2 Nomenklatur*. Detta förklarar den terminologi som används i rapporten med syftet att ge läsaren en klar bild över begrepp och definitioner inom området som behandlas. Därpå följer kapitel *3 Metod och genomförande* vilket redogör för de vetenskapliga kriterier som bör efterlevas när ett examensarbete utförs. Detta kapitel

beskriver också författarnas tillvägagångssätt för att sammanställa rapporten samt motivering till valet av dessa. Bland annat beskrivs de två intervjustudierna som författarna genomförde för att samla in användbar empiri. I kapitlet *4 Orienterande bakgrund* ges ett översiktligt underlag till kommunernas arbete inom området krishantering för att ge läsaren en bakgrundsbild över detta breda ämnesområde. Kapitel *5 Kommunalt krishanteringsarbete i praktiken* ger en bakgrundsbeskrivning till Hallands län ur ett riskperspektiv och beskriver kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Detta kapitel är baserat på den första intervjuomgången. Det efterföljande kapitlet, *6 Påverkansfaktorer*, ger den teoretiska grund som rapporten vilar på. Kapitlet belyser de, av författarna, identifierade faktorer som kan påverka kommunens förmågebedömning och knyter an tidigare vetenskapliga teorier till dessa faktorer. Baserat på den andra intervjuomgången, redogör kapitel *7 Resultat* för de svar som respondenterna har lämnat vilket följs av en djupgående analys i kapitlet efter, *8 Analys*. Det sistnämnda kapitlet behandlar de framtagna resultaten genom att tolka och kommentera dem vilket följs upp med kapitel *9 Diskussion* som dels tar upp aspekter kring framtagandet av undersökningens resultat och dels ger förslag på framtida forskning. Rapporten avslutas sedermera med kapitel *10 Slutsatser* som återspeglar huruvida de uppställda frågeställningarna har besvarats i denna rapport.

Kapitel *7 Resultat*, *8 Analys* och *9 Diskussion* följer i stora drag samma struktur. Strukturen utgår från ett antal områden enligt figur 1.1 nedan.



Figur 1.1 Schematisk bild över dispositionen i kapitel 7-9.

2 Nomenklatur

Detta kapitel listar den nomenklatur av generella begrepp som återfinns i rapporten och definierar deras innebörd.

Bedömare

Den eller de utsedda personer, i exempelvis en förvaltning eller verksamhet, som utför förvaltningens eller verksamhetens totala förmågebedömning utifrån risk- och sårbarhetsanalysen.

Extraordinär händelse

Händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser (SFS 2006:544).

Förmågebedömning

Den del i kommunernas risk- och sårbarhetsanalysarbete där kommunens samlade kapacitet att hantera en påfrestning utvärderas.

Geografiskt områdesansvar på lokal nivå

Inom sitt geografiska område ska kommunen verka för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation (SFS 2006:544).

Kris

Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är en oväntad händelse som inte kan hanteras med normala resurser och organisation utan kräver samordnade åtgärder från flera aktörer för att lösa den (Prop. 2007/08:92).

Krisberedskap

Med krisberedskap menas samhällets förmåga att före, under och efter en kris kunna förebygga, motstå och hantera en extraordinär händelse (MSB, 2010a).

LSO

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

LXO

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

Redundans

En innebörd av ordet redundans är överskott. Genom att tillföra ett system extra element utöver dem som krävs för normal funktionalitet kan en viss feltolerans i systemet uppnås (NE, 2010a).

Respondent

Respondent är den person som blir utfrågad i intervjuerna.

Risk- och sårbarhetsanalys

Begreppet beskriver den process som kommuner använder sig av för att kunna identifiera och analysera riskkällor och sårbara verksamheter och är en kombination av riskanalys och sårbarhetsanalys. Analysen syftar till att stärka förmågan att kunna hantera olika former av påfrestningar. Riskanalys kan enligt internationell standard beskrivas som: *”Systematisk användning av tillgänglig information för att identifiera riskkällor och uppskatta risken för individer, populationer, egendom eller miljön.”* (IEC 1995). Sårbarhetsanalysen definierar det som är skyddsvärt i en verksamhet och utifrån detta identifierar vad som kan hota det skyddsvärda och analyserar verksamhetens förmåga att stå emot och hantera påfrestningar (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010a).

Samhällsviktig verksamhet

Enligt MSB:s kriterier kan en verksamhet som uppfyller det ena eller båda av följande villkor klassas som samhällsviktig verksamhet (MSB, 2010b):

- *Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.*
- *Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.*

Säkerhetssamordnare

Befattning inom kommunen som arbetar med bland annat kommunens säkerhetsfrågor och beredskapsverksamhet (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010b).

3 Metod och genomförande

I detta kapitel beskrivs inledningsvis de vetenskapliga metoder och tekniker som använts i rapporten för att svara på dess frågeställning. Därefter redogörs för vilka kriterier rapporten skall sträva efter för att nå den vetenskapliga höjd som krävs. Slutligen beskriver kapitlet det tillvägagångssätt som har använts vid genomförandet av undersökningen. Val av metod och teknik redogörs samt motiveras.

3.1 Vetenskaplig inriktning

Den vetenskapliga inriktningen ligger till grund för ett systematiskt och planmässigt tillvägagångssätt vilket är ett kriterium för att kunna säkerställa utförandet av en seriös och grundlig vetenskaplig undersökning (Holme & Solvang, 1997).

3.1.1 Kvalitativ eller kvantitativ metod

I forskningsvärlden utmärker sig två stycken undersökningsmetoder, den kvantitativa och den kvalitativa metoden. Båda har sina för- och nackdelar och valet av metod bör utgå från den frågeställning som ska undersökas (Holme & Solvang, 1997).

En forskningsmetod med kvalitativ ansats används främst då syftet är att få djupare förståelse för det problemkomplex som studeras samt att få en uppfattning om dess samband med helheten. Den kännetecknas av närheten mellan forskare och forskningsobjekt och fokuserar på djupet i undersökningen. Metoden ger ett totalperspektiv av det studerade problemkomplexet och lämpar sig väl vid undersökningar av sociala processer och sammanhang (Holme & Solvang, 1997).

Det centrala i den kvantitativa forskningsmetoden är användningen av statistik, matematik och formler, det vill säga metoden används främst då man har mätbara egenskaper i det som ska undersökas. Metoden fokuserar på bredden i undersökningen och blir därmed inte lika ingående som den kvalitativa metoden. Metoden är dock ej anpassad då man vill få fram information om sociala processer (Holme & Solvang, 1997).

I denna rapport kommer en kvalitativ metod användas eftersom det undersökta området består av individuella åsikter och sociala samspel vars egenskaper är svåra att kvantifiera.

3.1.2 Ansats

En systematisk undersökning utgår från förhållandet mellan teori och empiri där angreppsansatserna: induktiv, deduktiv och abduktiv kan väljas. Den induktiva ansatsen utgår från insamlad empiri för att härleda teorier som är generellt giltiga medan den deduktiva ansatsen utgår från redan framtagna teorier som sedan kan appliceras på det enskilda fallet. Den abduktiva ansatsen är en kombination mellan den induktiva och deduktiva ansatsen. Den utgår från empiriska data samtidigt som redan befintlig kunskap beaktas för att kunna tolka den nya empirin, det vill säga, en alternering sker mellan empiri och teori för att härleda nya teorier (Alvesson, 1994).

Rapportens grundläggande tillvägagångssätt har utgått från en abduktiv ansats där den tidigare kunskapen har införskaffats genom litteraturstudier.

3.2 Vetenskaplig teknik

Med vetenskaplig teknik menas det sätt som data samlas in, exempelvis intervjuer, enkäter eller innehållsanalyser. En väl vald vetenskaplig teknik möjliggör att de data som tas fram är relevanta för det ämnesområde som skall studeras (Ejvegård, 2003). Kvalitativa intervjustudier valdes för genomförandet, dels eftersom syftet var att få ett totalperspektiv av det undersökta området och dels på grund av att området inte hade några direkt statistiskt mätbara faktorer.

3.2.1 Primär och sekundärdata

Det finns två sorters data, primärdata och sekundärdata. Primärdata är data som samlas in av författarna själva och är specifik för rapportens syfte. Sekundärdata är data som tidigare samlats in av utomstående (Andersen, 1998). Författarna har tagit fram och använt sig av både primär- och sekundärdata i rapporten. Primärdata består av de kvalitativa intervjuer som genomfördes med utvalda representanter. Rapportens sekundärdata har tillkommit genom studier av litteratur som tagits fram i en litteratursökning.

3.3 Litteraturstudie

En litteratursökning som är grundligt genomförd kan ge värdefull information om befintliga teorier, liknande undersökningar, andras tankar etcetera. Det är därför nödvändigt att inledningsvis utföra en grundlig litteratursökning för att förhindra onödigt arbete. Det är lämpligt att använda bibliotekens databaser där användandet av sökord eller nyckelord är ett bra sätt att få fram relevant litteratur (Andersen, 1998).

För att få kunskap och förståelse för kommunernas arbete inom säkerhetsområdet gjordes inledningsvis en litteraturstudie inom det övergripande ämnesområdet, det vill säga; *krisberedskapsplanering, risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömning, samt kommunal verksamhetsstyrning*. Vidare gjordes en inläsning av de lagar som kommunerna styrs av inom säkerhetsområdet. Utifrån den genomförda litteraturstudien skapades en övergripande bild av kommunalt arbete inom säkerhetsområdet, speciellt med avseende på risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömning. Merparten av den ingående litteraturen i studien har tagits fram genom en systematisk litteratursökning som beskrivs i kapitel 3.3.1. Utöver den systematiska sökningen har viss litteratur valts ut genom direkta tips från bland annat handledare samt från referenslistor i inläst litteratur.

3.3.1 Litteratursökning

I detta avsnitt redovisas hur sökningarna har utförts och vilka sökverktyg som använts. Relevant litteratur togs fram med hjälp av sökningar i databaser, på myndigheters hemsidor samt med hjälp av sökmotor på Internet. De databaser som användes var Elin (Beta-version), Libris och SpringerLink. Dessa databaser hanterar en disciplinbredd som bedömdes vara både relevant och nödvändig. Sökningen omfattar både nationell och internationell litteratur. Sökningar gjordes efter forskningspublikationer och examensarbeten för att undersöka vad som tidigare skrivits inom området. Sökningarna gjordes på Avdelningen för Brandteknik och riskhanterings hemsida för publikationer samt www.uppsatser.se. Dessutom utfördes sökningar efter relevant dokumentation i olika myndigheters publikationsservice on-line. MSB, Regeringen, och Riksdagens publikationsdatabaser samt de utvalda kommunernas hemsidor ingick i sökningen. Spridningen av sökverktyg anses leda till god täckning av både forskning och praktik inom området.

Ansatsen var att undersöka litteratur som främst rör ämnesområdet *förmågebedömning*. Detta område får betecknas som relativt smalt i sin utbredning, varför sökningarna vidgades till att även omfatta hela området risk- och sårbarhetsanalys. På detta sätt undveks risken att missa resultat som inte direkt kan kopplas till förmågebedömning, men som ändå kan vara av intresse för studiens huvudsakliga syfte. Samtidigt avgränsades sökningen till att omfatta sådan förmågebedömning som relaterar till andra, för studien icke relevanta, områden såsom psykologi, medicin etcetera. Vid sammanställning av relevanta sökord undersöktes även ämnesordlistan hos de sökverktyg där det var möjligt.

Sökord

Sökningarna har inledningsvis gjorts i "alla fält" som fritext och senare avgränsats till att gälla "titel", "abstract", "nyckelord", "fulltext" och i vissa fall "författare". På riksdagens hemsida har sökningarna sorterats efter "betänkande", "motion", "proposition" och "SOU". Sökningarna utgick från ett antal identifierade intresseområden; *krisberedskapsplanering*, *risk- och sårbarhetsanalyser*, *förmågebedömning*, samt *kommunal verksamhetsstyrning*. Utifrån dessa områden användes synonymer, liknande begrepp och andra relaterade ord. Exempel på dessa är; "krisberedskap", "extraordinära händelser", "kommunal", "målformulering" etcetera. Sökningarna utfördes även med begreppens engelska motsvarigheter för att inte utesluta all litteratur som ej är svenskspråkig. Exempel på dessa är; "ability", "capacity", "capability", "crisis", "management", "assessment", "preparedness", "vulnerability", "municipal" och "emergency".

I ett senare skede utfördes även sökningar på ord som relaterar mer specifikt till *faktorer som kan påverka förmågebedömning*. Exempel på dessa är; "faktor", "påverka", "bedömning", "utvärdering", "urval", "intressekonflikt", "tolkning", "erfarenhet", "prioritering", "redundans". I förekommande fall söktes även på synonymer, liknande begrepp och andra relaterade ord. Även här utfördes sökningar med engelska motsvarigheter till begreppen. Exempel på sådana ord är; "affect", "selection", "conflict", "interest", "interpretation", "experience", "priority" och "redundancy". Sökningarna gjordes både på enskilda ord och på olika kombinationer av sökorden.

Sökningarna gjordes mellan 1 februari och 30 april, 2010. Det totala antalet sökträffar var mycket stort. Ur detta resultat valdes ett antal artiklar ut för en första granskning (Granskade). Utifrån ett antal inklusions- och exklusionskriterier gjordes en första bedömning av titlar och abstracts (Urval 1). I denna fas gjordes den största uteslutningen. Kriterier för inklusion:

- Ämne: förmågebedömning, risk- och sårbarhetsanalys, krisberedskap, lagstiftning, målstyrning, bedömning
- Språk: svenska eller engelska
- Publikationsår: från 1990 och framåt

Kriterier för exklusion:

- Ämne: medicin, psykologi och utbildning
- Språk: annat än svenska eller engelska
- Publikationsår: äldre än 1990

Därefter sammanställdes en lista med ett antal publikationer som lämpade sig för närmare studier. Den noggrannare genomläsningen resulterade i ytterligare en gallring och de publikationer som valdes att ingå i litteraturstudien valdes ut (Urval 2). I denna fas

exkluderades ett antal publikationer som visade sig inte vara relevanta för studien. Av de återstående publikationerna hämtades en del hem i fulltext via pdf-filer från Internet, vissa lånades på Lunds tekniska högskolas bibliotek, Lunds Universitets bibliotek samt Malmö högskolas bibliotek, medan andra beställdes via MSB:s och Regeringskansliets hemsidor.

I den slutgiltiga rapporten har ett antal publikationer som faller inom ramen för litteratursökningens uppsatta exklusionskriterier trots allt tagits med. Detta är exempel på litteratur som valts ut från direkta tips eller från andra publikationers referenslistor. Författarna har gjort bedömningen att sådana publikationer ändå har varit användbara och har tillfört arbetet värdefull information.

3.4 Intervjustudie

Denscombe (2009) anser att som forskningsmetod lämpar sig en intervjustudie väl då komplexa och subtila fenomen skall utforskas samt då forskaren behöver få insikt i saker som människors åsikter, uppfattningar, känslor och erfarenheter.

En intervju kan utföras på olika sätt och vanligtvis brukar man åtskilja tre olika intervjuetoder; den strukturerade, den semistrukturerade samt den ostrukturerade intervjun. En strukturerad intervju innebär att intervjuaren har stark kontroll över frågornas och svaren utformning. Frågorna är i förväg uppgjorda och ställs i en förutbestämd ordning. Till varje fråga får respondenten en begränsad uppsättning svarsalternativ. Den semistrukturerade intervjun anammar ett tillvägagångssätt som har mer flexibilitet än den strukturerade. Ämnesföljden är inte lika kontrollerad samt respondenten har möjlighet att utveckla sina resonemang och tankegångar i större utsträckning. Den ostrukturerade intervjun påminner om den semistrukturerade så till vida att respondenten får utveckla sina resonemang och tankegångar dock är skillnaden att intervjuaren ska ingripa så lite som möjligt (Denscombe, 2009).

Det huvudsakliga empiriska materialet har samlats in med hjälp av semistrukturerade intervjustudier i två steg med utvalda respondenter från de sex kommunerna, i Hallands län. Avsikten var att fördjupa författarnas förståelse och insikt över det kommunala arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser i allmänhet och förmågebedömning i synnerhet. Utöver kommunintervjuerna genomfördes också referensintervjuer med landstinget och länsstyrelsen med syftet att få ett annat perspektiv än kommunernas inom ämnesområdet. Intervjustudien delades upp i två stycken intervjutillfällen. Den första intervjuomgången bestod av personliga möten med respondenterna medan den andra intervjuomgången genomfördes per telefon.

3.4.1 Intervjuomgång 1

De inledande intervjuerna utfördes med en semistrukturerad karaktär. På grund av metodens flexibilitet ansåg författarna att denna var mest lämpad för att få fram relevant information. Intervjuerna fick möjligheten att ställa följdfrågor samtidigt som respondenterna fick möjligheten att vidareutveckla sina resonemang och tankegångar kring det ämne som diskuterades. Intervjuerna genomfördes med respektive kommuns säkerhetssamordnare och varade cirka 1-2 timmar. Intervjuerna framställde inte frågor med specifik eller djupgående karaktär kring dessa teman utan de behandlades som diskussionsområden. Detta gav upphov till att respondenterna kunde förklara mer ingående och utveckla kring ämnet samt att intervjuerna kunde ställa följdfrågor där de ansåg att det var intressant att fördjupa sig. Som ett komplement till anteckningarna som fördes användes även en diktafon. Detta för att underlätta det efterföljande analysarbetet. Intervjuerna var uppbyggda kring de teman som

författarna valt att belysa, baserat på den tidigare genomförda litteraturstudien. Dessa teman var:

- Kommunal verksamhetsstyrning
- Risk- och sårbarhetsanalyser
- Förmågebedömning

3.4.2 Intervjuomgång 2

Eftersom det etablerades en bra kontakt mellan intervjuarna och respondenterna vid första intervjutillfället ansågs telefonintervju vara en lämplig metod för att få svar på de kompletterande frågorna. Intervjuerna varade mellan 15-30 minuter och var inriktade på de specifika frågorna som handlade om påverkansfaktorer i kommunernas arbete med förmågebedömning. Varje respondent hade redan, i viss utsträckning, svarat på vissa delar av frågorna i intervjuomgång 1 vilket ledde till att telefonintervjuerna anpassades därefter.

3.4.3 Urval

Vid genomförandet av undersökningen är det viktigt att det urval som ska undersökas är giltigt för frågeställningen. Urvalet bör göras utifrån medvetet formulerade kriterier som har definierats av teorin (Holme & Solvang, 1997).

Enligt Denscombe (2009) är ett subjektivt urval att föredra vid då man redan har en viss kännedom om vilka kunskaper de personer man ska intervjua redan besitter. Man väljer då medvetet vissa av dessa personer eftersom man anser att just dessa skulle kunna ge mest värdefull data. Urvalet sker utifrån de utvalda personernas särskilda kunskaper och relevans för undersökningen. Fördelen med subjektivt urval är att vi säkerställer validiteten i våra primärdata.

För att säkerställa att rätt personer valdes ut till intervjuerna, med kunskap och kompetens inom det område som skulle undersökas, gjordes ett subjektivt urval till intervjustudien. Författarna valde respektive kommuns säkerhetssamordnare, eller motsvarande befattning, som intervjuobjekt. Dessa ansågs vara de mest lämpade personerna för undersökningen eftersom intervjustudiens frågor berörde säkerhetsarbete i kommunala verksamheter. Kommunens säkerhetssamordnare har kommunens krisberedskap som ett huvudsakligt arbetsområde och arbetar därmed i många fall aktivt med risk- och sårbarhetsanalyser. Därav anser författarna att validiteten i svaren är giltiga och kan appliceras på rapportens frågeställning.

3.5 *Analys av empiri*

Efter intervjuomgång 1 gjordes en genomgång av anteckningarna från intervjun och det inspelade materialet genomlyssnades. Respondenternas svar sorterades och kategoriserades i tabellform utifrån vilket tema de tillhörde. Detta underlättade att tolka totalbilden över alla respondenters svar och särskilda mönster kunde urskiljas. Författarna ansåg att temat *förmågebedömning* var av störst intresse och valde därmed att i den fortsatta studien fördjupa sig inom detta område. Resultaten från intervjuomgång 2 analyserades på samma sätt som den tidigare empirin, då med målet att kunna dra slutsatser kring faktorer som kan påverka förmågebedömning.

3.6 Bedömning av forskningskvaliteten

Det grundläggande för en vetenskaplig studie är att kunna verifiera den kvalitativa forskning som bedrivits. Denscombe (2009) poängterar vikten av att forskningens resultat måste påvisa gångbarhet och relevans för att folk ska kunna sätta tilltro till den. Vidare framställer han fyra kriterier som bör begrundas i forskningsarbetet och kan ligga till grund för att bedöma forskningskvaliteten. Dessa är validitet, tillförlitlighet, generaliserbarhet samt objektivitet (Denscombe 2009).

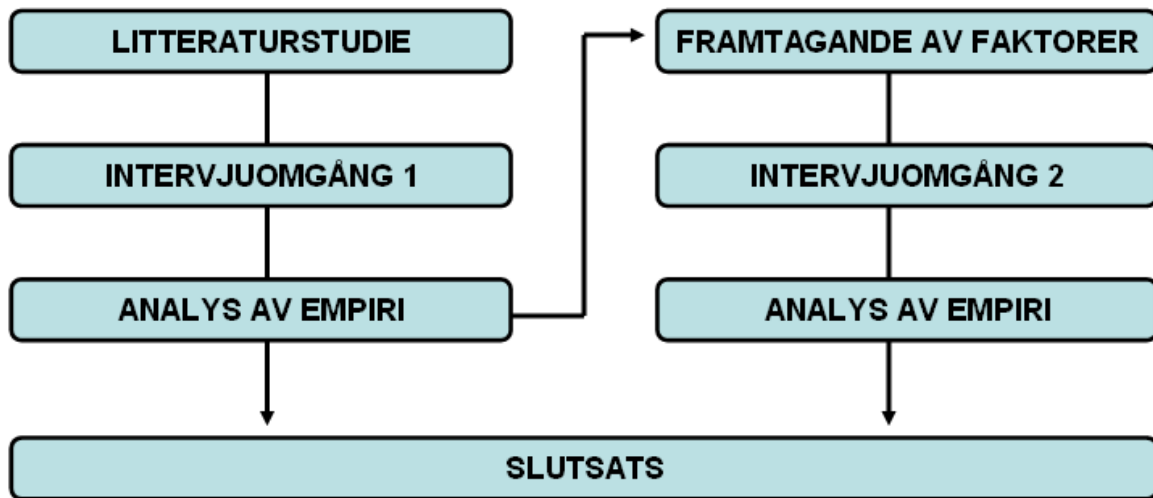
Med validitet, det vill säga giltigheten, menas att man verkligen mäter det man avser att mäta. Tillförlitligheten, eller reliabiliteten, beskrivs som graden av precision hos en mätning. Det vill säga, i vilken utsträckning samma resultat fås vid upprepade undersökningar (Ejvegård, 2003). Vid kvalitativ forskning har forskaren stor inverkan på den teknik som denne använder sig av för att samla in data då forskarens "jag" är nära sammanbundet med forskningsinstrumentet. Exempelvis, som intervjuare blir forskaren närmast en integrerad del av datainsamlingstekniken där forskarens person påverkar respondenten. Huvudfrågan som bör ställas kring datainsamlingens tillförlitlighet är: "Om någon annan utför forskningen, skulle denne då få samma resultat och komma fram till samma slutsatser"? (Denscombe, 2009).

Generaliserbarhet kan också beskrivas som extern validitet och hänvisar till huruvida forskningsfynden kan tillämpas på andra fall än just den studerade företeelsen. Således handlar det om att forskningsfynden skall kunna förekomma i eller förklara liknande företeelser och inte endast vara unikt för det särskilda fall som undersöktes (Denscombe, 2009).

Objektivitet hänvisar till att forskningen som utförs, i så stor utsträckning som det bara går, skall vara fri från forskarens egna fördomar och förutfattade meningar (Ejvegård, 2003). Forskaren ska ha en opartisk och neutral inställning och samla in och analysera data på ett rättvist och ärligt sätt. Emellertid finns det ingen forskning som inte blivit påverkad av utförarna då kvalitativa data alltid är en produkt av en tolkningsprocess (Denscombe, 2009).

3.7 Genomförande

Figur 3.1. ger en översiktlig bild på hur undersökningen har bedrivits och de ingående faserna. Inledningsvis belyste författarna ett brett område inom ämnet krishantering utifrån en generell litteraturstudie där målet var att ge författarna en övergripande bild över det kommunala arbetet inom säkerhetsområdet. Med utgångspunkt i den framtagna litteraturen identifierades ett flertal teman som författarna ansåg vara av intresse för vidare undersökning. Dessa teman låg sedan till grund för det diskussionsmaterial som intervjuerna, med representanter inom säkerhetsområdet från de sex kommunerna i Halland, baserades på. Den insamlade empirin från de genomförda intervjuerna bearbetades och analyserades. Genom kategorisering av svaren framkom indikationer på att det kan föreligga svårigheter gällande kommuners bedömning av den egna krishanteringsförmågan.



Figur 3.1 Schematisk bild över tillvägagångssättet.

I det fortsatta analysarbetet definierades ett antal påverkansfaktorer som sedan låg till grund för den fortsatta undersökningen där specifika frågor kring faktorerna togs fram med avsikt att belysa dessa ytterligare. Genom kompletterande telefonintervjuer med respondenterna insamlades ytterligare empiri i syfte att förankra och verifiera de framtagna påverkansfaktorerna. Fortsatt bearbetning och analys av empirin utmynnade sedan i att slutsatser kunde dras.

4 Orienterande bakgrund

Detta kapitel belyser den teori som rapporten tar avstamp i och som leder fram till rapportens frågeställning. Inledningsvis beskrivs övergripande det svenska krishanteringssystemets uppbyggnad och därefter skildras det kommunala arbetssättet i systemet.

4.1 Sveriges säkerhet

Vi lever i ett sårbart samhälle. Komplexa och gränsöverskridande hot och risker som kan ge upphov till extraordinära händelser tillkommer konstant och kan vara svåra att förutse och uppstå plötsligt. För att säkerställa att samhället kan fungera normalt behövs det ett väl fungerande krishanteringssystem vilket bygger på åtgärder som vidtas före, under och efter extraordinära händelser på såväl lokal, regional som nationell nivå. I den svenska förvaltningsmodellen menas här lokal nivå Sveriges kommuner, regional nivå länsstyrelserna och nationell nivå riksdag och regering. (Regeringen, 2010a).

Regeringens strategi för samhällets säkerhet utgår från händelser och förhållanden som den enskilde individen saknar förutsättningar att själv hantera och som skadar samhällets funktionalitet, det vill säga händelser som går utöver vardagliga störningar och som berör samhället väsentliga delar. Regeringens mål för det svenska samhällets säkerhet är därför att värna om (Regeringen, 2010b):

- befolkningens liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet och
- förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

I arbetet med att följa dessa mål har regeringen fastställt tre stycken grundläggande principer som det svenska krishanteringssystemet vilar på, *ansvarsprincipen*, *likhetsprincipen* och *närhetsprincipen* (Krisinformation, 2010a).

- Ansvarsprincipen innebär att den aktör som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden även har motsvarande ansvar under krissituationer. Principen innebär också att varje aktör ansvarar för att samverkan sker med andra aktörer.
- Likhetsprincipen innebär att vid en kris skall verksamhetens organisation och lokalisering, så långt det är möjligt, vara den samma som under normala förhållanden.
- Närhetsprincipen innebär att en kris skall hanteras där den inträffar och av de närmast berörda och ansvariga.

Innebörden av dessa principer är att krishantering i så stor utsträckning som möjligt skall ske med den verksamhet som opererar under normala förhållanden. Syftet med detta är att underlätta omställningen från ordinarie verksamhet till krishantering med avseende på resurser, kompetens, rutiner och metoder. En annan grundläggande aspekt på krishanteringssystemet är sektors- och områdesansvaret vilket innebär att vid en uppkommen kris ansvarar varje myndighet och organisation för sin egen sektor samt att kommuner,

länsstyrelser och regering ansvarar för sitt egna geografiska område (Krisinformation, 2010b). Arbetet med samhällets krisberedskap skall genomsyras av ett underifrånperspektiv vilket kan utläsas i följande citat från regeringens proposition *Samhällets säkerhet och beredskap*:

”En kris, oavsett vilken typ av kris de är, inträffar i en kommun, i den vardagliga verksamheten som bedrivs av kommunen, av en myndighet eller av näringslivet. Därför måste vår beredskap och vår förmåga att hantera krissituationer byggas underifrån.” (Prop. 2001/02:158)

Detta innebär att samhällets krisberedskap skall grundläggas på lokal nivå, det vill säga i kommunernas krishanteringsarbete, för att sedan byggas upp och vidare på regional respektive nationell nivå.

4.2 Kommunalt säkerhetsarbete

Kommunerna har en nyckelroll i samhällets krishanteringssystem. Kommunernas arbete med att borga för den vardagliga säkerheten för dess invånare, verksamheter, miljö, egendom och ekonomi kan delas in i följande tre huvudområden:

- internt skydd
- skydd mot olyckor
- planering och beredskap för extraordinära händelser och civilt försvar (KBM, 2003)

I egenskap av att vara arbetsgivare, fastighetsägare och leverantör av tjänster ansvarar kommunen för det interna skyddet i sin egen verksamhet vilket omfattar dess egendom, utrustning och personella resurser. Vidare skall kommunen ha en beredskap för att kunna hantera större vardagliga olyckor och allvarliga händelser. Utifrån olika lagar, bland andra LXO och Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, fastställs kommunernas roll och uppgifter i krishanteringssystemet. I kapitel 4.2.1 ges en översiktlig förklaring till vad de ovan nämnda lagarna föreskriver.

4.2.1 Lagar

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

LXO trädde i kraft den 1 september år 2006 och ersatte lag (1994:1720) om civilt försvar och lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Syftet med lagen är att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Lagen skall främja kommuners krisberedskapsarbete genom att ge kommunerna särskilda befogenheter under extraordinära händelser. Samtidigt uttrycker lagen kommunernas skyldighet att planera hur de skall hantera dessa händelser. LXO föreskriver att kommunerna skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Vidare fastställer lagen att kommunerna skall analysera vilka extraordinära händelser som föreligger i kommunen och vilken påverkan dessa kan få i den egna verksamheten. Resultatet skall sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys som sedan ligger till grund för den handlingsplan som kommunerna är ålagda att fastställa varje ny mandatperiod. Det geografiska områdesansvaret för kommuner regleras också i LXO. Kommunerna skall under fredstid och höjd beredskap samordna aktörers förberedelser och åtgärder samt verka för att samverkan sker mellan

aktörerna. Kommunerna skall också samordna information till allmänheten under sådana händelser (SFS 2006:544).

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

LSO trädde i kraft den 1 januari år 2004 och ersatte då räddningstjänstlag (1986:1102). Till skillnad från räddningstjänstlagen sätter LSO upp nationella mål gällandes skydd mot olyckor för människor, egendom och miljö (Regeringen, 2010c). I kapitel 1 kan man utläsa följande:

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.
(SFS 2003:778)

Syftet med lagen är att främja kommuners arbete med olycksprevention och lagen ger kommunerna mer frihet att anpassa verksamheten till de lokala förhållandena som råder i respektive kommun. Lagen föreskriver att en kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet upprättat där målen för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen anges. Handlingsprogrammet skall också beskriva hur kommunens förebyggande verksamhet både är ordnad och planerad (SFS 2003:778).

4.2.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

Risk- och sårbarhetsanalyserna som enligt LXO skall sammanställa de identifierade och analyserade extraordinära händelser som föreligger i kommunen, syftar till att hjälpa kommunerna att utveckla och stärka den egna krisberedskapsförmågan vilket i sin tur stärker samhällets totala krisberedskap. Ett ytterligare syfte med detta arbete är att stimulera säkerhetsmedvetandet i kommunen genom att skapa processer så att verksamheter börjar arbeta och prioritera säkerhetsfrågorna vilket bidrar till att kunskapen ökar hos de verksamhetsansvariga. Vidare hjälper risk- och sårbarhetsanalyserna till att belysa områden där åtgärder behöver prioriteras samt utgör underlag för bedömning av kommunens förmåga att hantera de analyserade händelserna.

De vanligaste delarna som bör behandlas i en risk- och sårbarhetsanalys är (KBM, 2003):

- Riskinventering och identifiering
- Riskvärdering och kategorisering
- Konsekvensanalys
- Sårbarhetsbedömning

Riskinventering och identifiering syftar till att kartlägga kommunens alla risker och sårbarheter. Riskobjekt som finns inom kommunen analyseras och sammanställs följt av en kort beskrivning av verksamheten och eventuell lagstiftning som reglerar den. Vidare identifieras och beskrivs vilka verksamheter i kommunen som är sårbara och huruvida någon av dessa, som enligt MSB:s kriterier, kan klassas som samhällsviktig verksamhet. Riskobjekten och de sårbara verksamheterna utgör sedan grund till identifiering av oönskade händelser som de kan ge upphov till respektive drabbas av. De identifierade händelserna mäts och rangordnas sedan i det efterföljande steget *Riskvärdering och kategorisering*. Riskvärderingen sker med hjälp av beräkning eller skattning av sannolikheten att en specifik oönskad händelse ska inträffa varpå en *konsekvensanalys* följer i vilken det görs en uppskattning av vilken konsekvens händelsen skulle kunna ge upphov till. Avslutningsvis är det viktigt att sammanställa arbetet och få en bild över hur beredskapen ser ut i verksamheten. Detta görs i delen *sårbarhetsbedömning*. Där bedöms kommunens förmåga att

hantera de identifierade oönskade händelserna, som baseras på förmågebedömningen, och vägs sedan mot händelsernas uppskattade konsekvens (KBM, 2003).

Det finns flera olika metoder för kommunerna att använda i arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser inom sina verksamheter. Nedan beskrivs, de enligt MSB i Sverige vanligast förekommande metoderna IBERO, MVA och ROSA (MSB 2010a). De bygger alla på seminariebaserad scenarioanalys vilket innebär att scenarier som kan tänkas inträffa i kommunen tas fram i form av gruppdiskussioner (Johansson & Jönsson, 2007).

- **IBERO** står för *instrument för beredskapsvärdering av områdesansvar* och är ett datorstött verktyg för analys av verksamheters krishanteringsförmåga. Verktyget kan användas på flera olika verksamhetsnivåer, exempelvis stadsdel, kommun eller länsstyrelse. Detta innebär också att sammanställda analyser av enskilda aktörers verksamhet kan vidareanalyseras på nästa verksamhetsnivå. Metoden bygger på att händelser som är lämpliga att analysera väljs ut. Vidare bedöms verksamhetens förmåga att exempelvis samverka, informera. Exempel på dessa är; "krisberedskap", "extraordinära händelser", "kommunal" etcetera. för att hantera dessa händelser vilka sedan ligger till grund för verksamhetens totala förmåga (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010c).
- **MVA** eller *mångdimensionell verksamhetsanalys* som förkortningen står för, är en processinriktad metod för att analysera verksamheters sårbarheter. Metoden syftar, förutom till att identifiera vilka risker som föreligger i kommunen, också till lärande och utveckling inom krishanteringsområdet. Särskild vikt läggs vid samtalet mellan aktörer där de kan utveckla och förstärka kunskapsutbyte och personliga nätverk (MVA, 2010).
- **ROSA** är en förkortning för risk- och sårbarhetsanalys. Metoden bygger på själva grundidén är att det är omöjligt att identifiera alla specifika händelser som en kommun kan drabbas av. Istället tillsätts en riskhanteringsgrupp som får uppgiften att, utifrån den kunskap som gruppen besitter, identifiera de hot och risker som anses vara viktiga för kommunen att analysera. Detta urval resulterar sedan i ett antal scenarier som djupanalyseras varur risk- och sårbarhetsanalysen sedan växer fram och dokumenteras (Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2003).

4.2.3 Förmågebedömning

Enligt Nationalencyklopedin är definitionen av ordet förmåga "*möjligheten att utföra något, som enbart beror av inre egenskaper*" och ordet bedömning "*fälla ett värderande utlåtande över något*" (NE, 2010bc). Ur kommunal krishanteringssynpunkt avser förmågebedömning därmed kommunens värdering av dess möjligheter att utföra åtgärder för att hantera och motstå en allvarlig händelse utifrån de resurser som kommunen besitter. Med detta sagt är kommunernas syfte med förmågebedömning att dels, utifrån varje enskilt analyserat scenario, belysa förmågan att motstå och hantera den påfrestning som scenariot medför och dels uppskatta kommunens totala förmåga genom att väga samman de enskilda bedömningarna.

Genom att sammanställa information om samhällets krishanteringsförmåga kan man få en översiktlig bild av den samlade krisberedskapen. Genom att låta resultatet av förmågebedömningen vara tillgängligt för såväl krishanteringssystemets aktörer som riksdagsledamöter, media och allmänheten, kan man väcka en debatt om huruvida samhällets

krishanteringsförmåga är tillräcklig eller ej. Förmågebedömningen kan även utgöra beslutsunderlag för inriktningen på krisberedskapsplaneringen och för hur anslag skall användas. Dessutom kan förmågebedömning ge förslag på områden för mer grundlig analys (KBM, 2006).

Krisberedskapsmyndigheten fick uppdrag av regeringen enligt 2006 års regleringsbrev att lämna förslag till nya principer för redovisning av bedömd krisberedskapsförmåga i samhället. Där slås fast att förmågebedömning är förknippat med en stor portion osäkerhet och att det ingalunda handlar om vetenskapligt säkerställda beskrivningar. Å andra sidan avser man heller inte att göra exakta prognoser för hur samhället hanterar komplexa krisförlopp eftersom det anses vara en omöjlig uppgift, men bedömningen kan ge uppslag till vidare undersökningar. Varje år sammanställer MSB de statliga myndigheternas krishanteringsförmåga. När det gäller dessa myndigheters förmågebedömningar så tenderar de snarare att betygsätta förmågan än att redogöra för vilken krishanteringsförmåga man verkligen har. Det vill säga att tyngdpunkten ligger i det värderande momentet istället för beskrivningen av vilka uppgifter myndigheten faktiskt klarar av eller inte. Sådan information förmedlas endast i andra hand, via separata kommentarer från myndigheten (KBM, 2006).

Bedömningen av en kommuns krishanteringsförmåga kan variera med avseende på hur bedömaren upplever förmågan. Enander och Hede (2004) kategoriserar olika variabler som bidrar till att olika befattningshavare upplever att beredskapen är god i den egna kommunen. En kategori utgår från aktörernas egen beredskap för att samverka med andra inom kommunen. En annan kategori handlar om aktörernas uppfattning om riskbilden i kommunen. Ytterligare en kategori handlar om ifall aktörerna upplever det som meningsfullt att planera och har en optimistisk syn på samhällsutvecklingen. Enander och Hede menar vidare att aktörers värdering av egna erfarenheter kan ha inverkan på inställning till och förväntan inför framtida händelser och att det därför är av intresse att närmare studera hur aktörerna själva ser på dessa frågor. Vidare beskriver Enander och Hede även ett fenomen som kännetecknas av föreställningen ”det händer inte här” och relaterar det till motsvarigheten på individnivå, det vill säga föreställningen ”det händer inte mig” även kallat orealistisk optimism. Enligt deras studie tror en av fyra aktörer att den egna kommunen har bättre beredskap än andra, medan endast fyra procent tror att beredskapen är sämre (Enander & Hede, 2004).

Detta pekar på att kommunens arbetssätt när det gäller förmågebedömning kan leda till vissa implikationer. I kapitel 6 ges en utförligare genomgång av några faktorer och hur de kan påverka förmågebedömning.

5 Kommunalt krishanteringsarbete i praktiken

Detta kapitel behandlar delar av det resultat som tagits fram i samband med den första intervjuomgången. Inledningsvis beskrivs Hallands läns egenskaper ur ett riskperspektiv. Vidare beskrivs, i generella drag, hur kommunerna i praktiken arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömning.

5.1 Hallands län

Hallands län ligger i sydvästra Sverige och är med sina knappa 300 000 invånare Sveriges sjunde största län. Dess lilla storlek i yta tillsammans med det höga invånarantalet bidrar till en hög befolkningstäthet där endast Stockholms, Skåne och Västra Götalands län har fler invånare per kvadratkilometer. Hallands län består av de sex kommunerna Falkenberg, Halmstad, Hylte, Kungsbacka, Laholm och Varberg varav alla utom Hylte kommun ligger vid kusten. Länet har en växande befolkning som mestadels är koncentrerad till kommunerna vid kusten. Dessa så kallade ”sommarkommuner” genererar en kraftig ström av turister under sommarmånaderna vilken bidrar till en fördubbling av befolkningen i länet. Viktig infrastruktur i länet är E6, järnvägslinjen Västkustbanan, en flygplats och tre hamnar. Transportlederna E6:an och Västkustbanan sträcker sig båda genom Laholm i söder till Kungsbacka i norr och har en stor mängd transporter av farligt gods. Flygplatsen, Halmstad City Airport, som är belägen 3 kilometer utanför Halmstad stad, trafikeras av både nationella och internationella flygningar. Det geografiska läget nära havet främjar godsfraktning via båt och i länet finns det tre större hamnar, i Falkenberg, Halmstad och Varberg, vardera med hög kapacitet av godshantering. Vidare finns det väl utbyggd vattenkraft som är koncentrerad till de fyra större vattendragen i länet; åarna Viskan, Åtran, Nissan och Lagan. I kommunerna finns det också diverse verksamheter som enligt Seveso-lagstiftning och LSO är klassade som farliga, bland andra kärnkraftverket Ringhals som också definierar Halland som ett kärnkraftslän.

5.2 Kommunernas arbete

Alla sex kommuner arbetar aktivt och kontinuerligt med risk- och sårbarhetsanalyser som hjälpmedel för att stärka den egna förmågan. Respektive kommun har fastställt handlingsprogram enligt LSO samt upprättat planer för hantering av extraordinära händelser enligt LXO baserade på kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser. Arbetssättet med avseende på hur dessa analyser tas fram skiljer sig inte nämnvärt kommunerna emellan. Det övergripande arbetssättet är att utvalda representanter från varje berörd förvaltning tillsammans med kommunens säkerhetssamordnare utgör en arbetsgrupp som träffas och diskuterar kring ett antal framtagna scenarier. Vissa skillnader i kommunernas arbetssätt kan däremot fastställas när det kommer till användandet av själva verktyget för att ta fram risk- och sårbarhetsanalyserna. En kommun har använt IBERO-verktyget där dock endast ett fåtal scenarier har körts igenom medan tre kommuner gemensamt anlidade en säkerhetskonsult och tillsammans med denne utarbetade ett datorstött verktyg för risk- och sårbarhetsanalys. Metoden för verktyget i det senare fallet följer i stora drag KBM:s förslag på vad en risk- och sårbarhetsanalys bör innehålla, det vill säga, riskinventering och identifiering, riskvärdering och kategorisering, konsekvensanalys, och sårbarhetsbedömning. Dock framhålls vissa komponenter i verktyget, bland annat utreder det bedömningen av krishanteringsförmågan i kommunen utöver sårbarhetsbedömningen samt sammanställer åtgärdsplaner med hänsyn till kostnad och nytta. Ett ytterligare arbetssätt som belystes var underifrånperspektivet där en

risk- och sårbarhetsanalys görs ute på varje förvaltning för att sedan, av säkerhetssamordnaren, sammanfogas till en övergripande kommunal analys.

Det vidare arbetet i processen renderar i en bedömning av förmågan att hantera och motstå en allvarlig händelse. Denna förmågebedömning fastställs med utgångspunkt i den sammanvägda risk- och sårbarhetsanalysen och grundas exempelvis på vilka materiella och personella resurser kommunen besitter, hur bra krislednings- och den operativa förmågan är, hur väl kommunen samverkar med andra aktörer samt hur väl information hanteras och kommuniceras. Att framtagandet av bedömningarna utgör en viktig komponent i kommunens arbete med dess krisberedskap bekräftas av alla säkerhetssamordnare som intervjuats. De anser att bedömningarna underlättar arbetet med kommunens krisberedskap och de flesta säkerhetssamordnarna kan se relevansen i de påverkansfaktorer som identifierats av författarna. Samtidigt påpekar flera att det är fråga om subjektiva bedömningar gjorda av personer med vitt skilda bakgrunder, erfarenheter och kunskaper och att det därmed bör vägas in att de inte helt och hållet stämmer överrens med verkligheten. Flertalet säkerhetssamordnare ansåg att det viktigaste syftet med att utföra förmågebedömningar är att få en helhetsbild av kommunens rådande status i sin krisberedskap. Ett annat syfte som belystes är vikten av att skapa en process som möjliggör ett säkerhetstänk för att medvetandegöra frågan och få den prioriterad på agendan.

I kapitlet *7 Resultat* ges en mer genomgående redogörelse av hur respondenterna uppfattar faktorerna och dess påverkan på bedömningarna. Kapitlet behandlar också ytterligare faktorer som respondenterna själva identifierade.

6 Påverkansfaktorer

Detta kapitel syftar till att ge bakgrund till och beskriva faktorer som kan påverka förmågebedömning. Dessa faktorer benämns påverkansfaktorer och utgör tyngdpunkten för den fortsatta undersökningen.

Med påverkansfaktor menas i denna rapport, en omständighet som påverkar resultatet av kommunens förmågebedömning. Utifrån litteraturstudien och den första intervjuomgången har ett antal faktorer identifierats som potentiellt kan påverka resultatet av förmågebedömningen. En del av dessa faktorer kretsar kring praktiska aspekter på själva utförandet, men flertalet kan härledas till validitet och reliabilitet. Med detta avses hur giltig och legitim bedömningen är samt hur väl den stämmer överens med den verkliga förmågan. Påverkansfaktorerna kan ha inverkan på i vilken mån bedömningen kan anses vara subjektiv eller objektiv. För denna undersökning har sex faktorer valts ut för närmare studier och de kategoriseras som *urval*, *intressekonflikt*, *tolkning*, *erfarenhet*, *prioritering* samt *redundans*. Nedan följer en genomgång av vad annan forskning har sagt, följt av en beskrivning av varje enskild påverkansfaktor:

6.1 Urval

Urval rör de svårigheter som kan uppstå när det beslutas om vem/vilka som ska utföra bedömningen. Främst handlar det om ifall urvalet av bedömare säkerställer att det är rätt personer som utför förmågebedömningen. Vidare avser urval de effekter på resultatet som kan kopplas till vem som gör bedömningen.

Enander och Hede (2004) redovisar en undersökning som visar att bedömning av kommunens krisberedskap skiljer sig beroende på vem som utför bedömningen. Några av de skillnader som noterades kunde hänföras till kön. Undersökningen visade på en tendens till starkare riskuppfattning och starkare oro för hantering av händelser, samt något lägre förtroende för kommunens krishanteringsförmåga hos kvinnliga respondenter i jämförelse med manliga. Män tenderade även att känna sig något mer förberedda än kvinnor när det gällde personlig beredskap (Enander & Hede, 2004).

I samma undersökning utgjordes respondenterna av ett antal olika befattningar inom kommunerna, till exempel kommunchef, socialchef och säkerhetssamordnare. Även här uppvisades vissa skillnader i attityder till kommunens krisberedskap. Till exempel visar kommunchefen en mer optimistisk syn och ger genomgående mest positiva värderingar när det gäller att bedöma kommunens beredskap. Kommunchefen uppgav ett signifikant högre förtroende för kommunens krishanteringsförmåga än övriga befattningsgrupper (Enander & Hede, 2004).

Befattningsgrupperna socialchefer och tekniska chefer gav i flera avseenden svar som speglar att dessa oftast är mindre delaktiga i krisberedskapen, de känner till mindre när det gäller erfarenheter i kommunen, deltar i mindre utsträckning i krisledningsgrupp, utbildning och information om nya lagen, har deltagit mindre i övningar, osv. Förklaringen till detta kan ligga i arbetsuppgifter och ansvarsområde, där exempelvis räddningschefer i sina roller har ett mer övergripande och uttalat ansvar för risk- och säkerhetsfrågor (Enander & Hede, 2004).

Enander & Hede (2004) menar att det finns anledning till att närmare undersöka de implikationer som olika befattningskategorier kan få på det gemensamma arbetet med krisberedskapsfrågor. Undersökningen pekar på att urvalet av bedömare kan utgöra en påverkansfaktor på förmågebedömning.

Urval

Denna påverkansfaktor avser urvalet av bedömare samt själva urvalsprocessen. Resultatet kan variera beroende på vem som utför bedömningen. Det kan bland annat kopplas till hur själva urvalsprocessen går till. Det finns ett antal olika fenomen som kan ligga till grund för valet av bedömare och varje tillvägagångssätt för sig är förknippat med olika för- och nackdelar. Exempelvis kan urvalet vara föremål för nepotism, det vill säga otillbörligt gynnande av släktingar eller vänner, särskilt vid besättande av offentliga tjänster (NE, 2010d). Eller att man gör ett så kallat bekvämlighetsurval som baseras på vem som finns tillgänglig, till exempel med avseende på tid och geografisk närvaro. Urvalet kan också baseras på en välutvecklad rekryteringsprocess, som bland annat tar hänsyn till bedömarens kompetens, bakgrund etcetera. Urvalet av bedömare kan få konsekvenser för representativiteten i förmågebedömningen.

6.2 Intressekonflikt

Med intressekonflikt avses de motstridiga intressen som en bedömare kan vara utsatt för. Det handlar helt enkelt om i vilken mån bedömningen kan sägas vara opartisk.

Prentice (2007) skriver om etiskt beslutsfattande i affärsvärlden och beskriver ett antal fenomen som kan leda till partiskhet eller felaktiga beslut. Nedan presenteras ett urval av dessa. *Konformism* innebär att en individ tenderar att anamma de normer och beteenden som råder i den grupp eller samhälle som individen tillhör. Den konforma partiskheten pressar människor att anpassa sina bedömningar till referensgruppens bedömningar. Konformt beteende leder till mental belöning då det uppmärksammas av ens jämlingar (Prentice, 2007). Ett liknande fenomen introducerades av Janis (1982). Begreppet *grupptänkande* (groupthink) innebär "en degenerering av mental effektivitet, verklighetsprövning och moraliskt omdöme som ett resultat av påtryckningar inom gruppen" (Janis s.9, 1982, författarnas översättning).

Prentice beskriver ett annat svåråtkomligt fenomen som kan leda till partiskhet. Så kallat "*self-serving bias*" förleder människor till att samla information, bearbeta information och till och med att komma ihåg information på ett sätt som främjar deras egenintressen och understödjer deras förutfattade meningar. Det är uppenbart att ju starkare incitamentet till egna intressen är, desto större inverkan har det på objektiviteten i omdömet. Tillräckligt stor belöning kan förmå somliga att medvetet ljuga, luras eller stjäla. Desto lömskare är den omedvetna inverkan. Genom att förstärka människors inneboende benägenhet att se omvärlden genom egna intressen, kan exempelvis ekonomiska incitament snedvrider den mest välmenande individs omdöme (Prentice, 2007).

Relaterade fenomen är "*confirmation bias*" som innebär benägenheten att bekräfta sina ursprungliga teorier, "*belief persistance*" som innebär benägenheten att hålla fast vid sina övertygelser långt efter det att dessa påtagligt har motbevisats och "*causal attribution theory*" som innebär människors benägenhet att tillskriva sig själva en förtjänst högre än genomsnittet för de framgångar som deras företag eller team uppnår samt ett ansvar lägre än genomsnittet för dess misslyckanden (Prentice, 2007).

Bilden av att även den mest välvilligt inställda individ låter sig påverkas av tankar och känslor vid till synes objektiva beslut stärks i en artikel av Banaji et al (2003). Artikeln beskriver ett antal källor som kan leda till oavsiktligt oetiskt beslutsfattande; implicita fördomar, favorisering av den egna gruppen, intressekonflikt och benägenhet att göra anspråk på förtjänst (Banaji et al, 2003). Dessa källor påminner i hög grad om de fenomen som Prentice beskriver.

En undersökning utförd av Moore et al (2010) lägger fram att tjänstemän sällan har för avsikt att uppträda omoraliskt, men att många av dem ställs inför starkt motstridiga motiv som gör det svårt att upprätthålla perfekt yrkesmässig integritet. Resultaten pekar på att det i själva verket kan vara omöjligt för tjänstemän att utföra uppdrag som kräver objektivitet och samtidigt utföra uppdrag med hänsyn till exempelvis politiska mål. Yrkesmässiga direktiv tillhandahåller sällan tillfredställande lösningar på detta och den vanligaste anvisningen till tjänstemän är att inte bli påverkade av motstridiga intressen. Att förneka förekomsten av intressekonflikt är inte en lämplig lösning (Moore et al, 2010).

McConnell och Drennan (2006) menar att maktfördelning kan leda till många svårigheter för integrering av krisberedskap. Med maktfördelning avses decentralisering och ansvarsfördelning inom myndigheter och ledning. Olika skikt och nivåer av myndigheter styrs i många fall av olika politisk styrning. Därför finns det en potentiell konflikt mellan olika politiska dagordningar och prioriteringar. Vidare gäller att olika skikt och nivåer av icke valbara myndigheter (förvaltningar etcetera.) har sina egna byråkratiska specialiteter och intressen i till exempel hälsa, försvar, utbildning etcetera. Detta är en grogrund för så kallad byråkratipolitik, där en stor del av varje organisations prioriteringar handlar om att bevara dess egna intressen (McConnell & Drennan, 2006).

Intressekonflikt

Denna påverkansfaktor avser huruvida bedömare kan utföra en opartisk bedömning eller om denne eventuellt påverkas av yttre motiv. De intressen som bevaras av bedömare behöver inte nödvändigtvis vara motstridiga utan kan i vissa fall kanske sägas vara parallella. Intressena är åtminstone i något hänseende separata från förmågebedömningen. Detta kan exempelvis yttra sig i att bedömare inte vill erkänna eventuella brister i den egna krishanteringsförmågan (såväl den personliga som den organisatoriska). Detta kan bero på att man vill framstå som bättre än man i själva verket är. Det skulle även kunna innebära motsatsen, det vill säga att bedömare undskattar krishanteringsförmågan. Intressekonflikter kan påverka resultatet av förmågebedömningen.

6.3 Tolkning

Ett problem som kan uppstå vid förmågebedömning är förknippat med *tolkning*. Det handlar om att olika bedömares egen tolkning kan påverka resultatet.

Enander, Hede och Lajksjö (2004) har genomfört en analys av hur olika aktörer i kommuner upplever och reflekterar utifrån deras egen erfarenhet av krishantering. Där menar de att den risk- och hotbild som den kommunala beredskapen ska byggas upp inför är komplex och kan ge upphov till olika tolkningar (Enander, Hede & Lajksjö, 2004). Ottenheim et al (1998) menar att det är omöjligt att agera effektivt och verkningsfullt om ingen information finns tillgänglig eller om den information som finns tillgänglig leder till förvirring eftersom den kan tolkas på många olika vis (Ottenheim et al, 1998).

Prentice (2007) beskriver ”*framing*” som ett fenomen som dramatiskt kan påverka beslutsfattande. Framing innebär att kontexten eller själva formuleringen av ett påstående kan påkalla en viss respons. Exempelvis påverkas kunders köbenägenhet av chips beroende på etikettens utformning; ”95 % fettfria” genererar en större benägenhet till köp än ”innehåller 5 % fett” (Prentice, 2007).

Inom ramen för Arbetslivsinstitutets skriftserie *Arbetsliv i omvandling* har Tranquist (2004) genomfört en studie av självutvärdering och arbetsgruppsutveckling i en offentlig verksamhet. Han menar att det i stor utsträckning beror på viljor, behov eller andra omständigheter hur vi tolkar de olika budskap som ligger i ord och handling. Tidigare erfarenheter, kulturella förväntningar, sinnesstämningar och attityder påverkar tolkning av det budskap vi förmedlar. Därför kan vi aldrig förvänta oss att samma handling kommer att tolkas på samma sätt av två olika individer (Tranquist, 2004).

När det gäller de statliga myndigheternas förmågebedömning så kan det finnas olika uppfattningar och förväntningar om vad bedömningskriterierna innebär. Det kan exempelvis finnas skillnader i hur man uppfattar vad som är en *god förmåga* att hantera kriser. Detta gör att MSB som sammanställer myndigheternas förmågebedömning har svårt att tolka dessa bedömningar (KBM, 2006).

Tolkning

Denna påverkansfaktor avser de variationer i resultatet som kan hänföras till bedömarens tolkning av såväl uppgiften som bedömningskriterierna. Olika bedömare kan göra olika tolkning beroende på exempelvis tidigare erfarenheter, förståelse för ämnesområdet eller den egna organisationen etcetera. Med utgångspunkt i en hypotetisk skala av bedömningskriterier för nivån av krishanteringsförmåga, kan exempelvis måttet ”God med viss brist” ha olika innebörd beroende på tolkning. Detta kan få effekten att resultatet blir ojämnt eller i värsta fall irrelevant. Hur bedömarens tolkar uppgifter, kriterier, scenarier, risker, resurser etcetera kan påverka bedömningen av krishanteringsförmågan.

6.4 Erfarenhet

Med *erfarenhet* avses här den påverkan på förmågebedömningen som kommer av exempelvis tidigare inträffade kriser, utbildning och andra kompetenser.

Enligt rapporten *Utvecklad förmågebedömning* (KBM, 2006) kan exempelvis övningsutvärderingar, erfarenheter av tidigare kriser och olika utvärderingar användas som underlag i arbetet med förmågebedömning. Faktisk erfarenhet av att hantera en svår händelse har betydelse för synen på beredskapsfrågor, vare sig det är personlig erfarenhet eller att man är verksam i en kommun där erfarenheter finns. Individer som har personlig erfarenhet av verkliga händelser är mer benägna att uppleva en större risk. Samtidigt upplever de sig också vara bättre förberedda på en eventuell kris (Enander & Hede, 2004).

I en undersökning av Enander och Hede (2004) framgår vissa systematiska skillnader med avseende på befattningskategori, då aktörerna svarar på vad de själva känner till om kommunens erfarenheter av kriser. Socialchefer har minst kunskap om kommunala kriser, undantaget händelser med socialt våld/hot. Hälften av aktörerna uppger att de aldrig har varit med om att hantera en kommunal kris. När det kommer till att bedöma om en händelse verkligen har inneburit en allvarlig kris för kommunen skiljer sig bedömningen mellan olika

befattningskategorier. Exempelvis är socialchefer signifikant mer benägna att bedöma händelser av typen socialt våld/hot som en svår kommunal påfrestning. En detaljanalys av fenomenet visar på skillnader mellan olika befattningshavare och att kunskaperna främst tenderar att vara knutna till det egna ansvarsområdet (Enander & Hede, 2004).

I samma undersökning anser en majoritet av de tillfrågade kommunala aktörerna att personliga erfarenheter, utbildning samt beredskapsövningar är särskilt värdefullt som stöd för att utveckla krisberedskap inom det egna området. I fråga om förtroende för kommunens beredskap och oro inför vad som kan inträffa i kommunen, råder en mer positiv inställning såväl hos de som har personlig erfarenhet som hos de verksamma i kommuner med erfarenhet. Detta gäller även vid bedömning av den egna kommunens krishanteringsförmåga. Personlig erfarenhet medför en mer positiv syn på möjligheterna att träna upp krishanteringsförmågan och även upplevelsen av att ha ett starkare engagemang samt högre kompetens inom beredskapsfrågor. Kommunal erfarenhet betingar en starkare känsla av att arbeta utifrån en realistisk riskbild i kommunen (Enander & Hede, 2004).

En eventuell negativ effekt av att ha erfarenheter från tidigare händelser kan vara att man tenderar att planera för kriser som redan har hänt och på så vis förbiser andra kommande hotbilder. I vissa fall kan en sådan bedömning givetvis vara verklighetsförankrad, men det finns skäl att ha sådana effekter i åtanke (Enander & Hede, 2004). Trots att det sägs att historien upprepar sig så menar Kjeserud och Weiseth (2005) att varje enskild kris skiljer sig från föregående kris. Det kan finnas generella likheter, men det finns många förhållanden som ser annorlunda ut på detaljnivå. Det bör i möjligaste mån undvikas att till fullo sätta sin tillit till rutiner som utformats för något som inträffade igår och man måste vara medveten om att en krisplan i vissa avseenden kan vara ett historiskt dokument. Inför verkställande av krisplanen bör man därför uppdatera kännedomen om vad som gäller för stunden (Kjeserud & Weiseth, 2005).

En annan risk i arbetet med krisberedskapsplanering är att man utgår från en tunn praktisk eller teoretisk grund. Inte sällan grundar sig krisplanering i en eller två tjänstemäns personliga erfarenheter. Det är omöjligt att uppnå en fulltäckande förberedelse i ett så begränsat underlag och en sådan ansats har starka begränsningar. Enskilda särdrag från en specifik händelse riskerar att misstas för universella attribut för alla kriser. Det finns även en tendens att göra grova generaliseringar utifrån enskilda personliga erfarenheter och applicera dessa på hela spektret av möjliga kriser (Quarantelli, 1997).

Quarantelli (1997) menar att direkta erfarenheter, såväl personliga som organisatorisk, ofta är mindre användbara för krisplaneringssyften än vad man tror. Tidigare erfarenheter måste noggrant analyseras och begränsningarna i erfarenheternas användbarhet måste uttryckligen klarläggas innan de nyttjas i planeringsarbetet. Det finns exempel där tjänstemän i krishanteringsorganisationer har varit involverade i ett flertal kriser, men ändå visar genom sina handlingar att de har lärt sig väldigt lite. Quarantelli gör en liknelse att gamla militära krigshistorier inte bidrar till militär strategiplanering och menar att på samma vis är historier från gamla kriser av föga nytta i utvecklandet av beredskapsstrategier (Quarantelli, 1997).

Erfarenhet

Denna påverkansfaktor avser den inverkan som olika erfarenheter, eller avsaknaden av erfarenheter, kan ha på bedömningen av krishanteringsförmågan. Erfarenhet kan utgöras av tidigare inträffade händelser, såväl personliga som kommunala, men även utbildning och yrkeserfarenhet. Det kan även handla om att förståelsen för antingen bedömningen i sig eller för den verksamhet man bedömer, är bristfällig. Om man har varit förskonad från kriser tidigare eller aldrig har övat för en viss händelse kan det vara så att kunskapen är otillräcklig, vilket kan leda till hanteringsförmågan till exempel överskattas, det vill säga att bedömningen blir ”felaktig”. Om man de facto har varit utsatt för en viss händelse kan det medföra att man är bättre införstådd med de verkliga implikationerna av en viss kris. Det kan också få effekten att risken för just en sådan kris överskattas och att krishanteringsförmågan därför underskattas. Tidigare erfarenheter kan påverka resultatet av förmågebedömning.

6.5 Prioritering

Med *prioritering* avses att förmågebedömningen i någon mening försummas, antingen vad det gäller tid, intresse eller fokus. Detta kan exempelvis botten i att bedömaren av någon anledning ger andra uppgifter företräde.

Flera studier lyfter fram det som ett generellt problem i beredskapssammanhang att risk- och säkerhetsfrågor tenderar att ha låg dignitet. Det tycks vara särskilt svårt att vinna gehör för risk- och beredskapsfrågor hos politiker, åtminstone till dess att en krishändelse inträffar (Enander & Hede, 2004; McConnell & Drennan, 2006). En del forskare hävdar att en inträffad händelse inte garanterar att dessa frågors status höjs på agendan. Terrorattentaten 9/11 sporrade många länder att uppdatera och förstärka sitt krisberedskapsarbete. Dock finns *inte* ett så starkt incitament till att verkligen arbeta med krisberedskap i offentliga organisationer som man kan tro. Icke desto mindre finns inget bättre tillfälle att lyfta krisberedskapsfrågor än i efterdyningarna av en inträffad kris (McConnell & Drennan, 2006).

Guldåker (2009) analyserar hushålls krishanteringsförmåga och sårbarheter mot stormen Gudrun som bakgrund. Han delar in hushållens interna krishanteringsförmåga i fyra delförmågor; fysisk, ekonomisk, mental och materiell. Den fysiska förmågan handlar om individers kroppsliga egenskaper. Den ekonomiska förmågan utgår från resurser som kan beskrivas i ekonomiska termer, till exempel pengar, krediter och försäkringar. Den mentala förmågan avser de drabbades känslomässiga egenskaper. Den materiella förmågan avser exempelvis livsmedel, värmesystem, redskap etcetera. Guldåker beskriver *projekträngsel* som något som kan påverka den interna krishanteringsförmågan, i synnerhet då den fysiska och mentala. Projekträngsel kan förklaras som konkurrensen mellan olika projekt (Guldåker, 2009). Detta handlar om prioritering av vilka projekt som är viktigast i ett akut skede av en kris, men eventuellt kan man föra resonemanget även i ett förberedande och planerande stadium.

Krisberedskapsfrågor har ofta låg prioritet både på den politiska agendan och i ickepolitiska byråkratiska sammanhang, det vill säga förvaltningar. Det råder en ojämn konkurrens i kampen om resursallokering mellan det dagliga upprätthållande av så kallad samhällsviktig verksamhet och händelser som har låg sannolikhet att inträffa. Krisberedskapsfrågor får stå tillbaka till förmån för mer vardagliga frågor som exempelvis hälsa, transport och utbildning (McConnell & Drennan, 2006).

Kampen för att höja prioriteringen av krisberedskapsfrågor uppstår bland annat eftersom beredskapsplanering ställer stora krav på en samverkan mellan separata och ibland motstridiga intressen. Samtidigt är det ofta både enklare och billigare att upprätta en ”pappersberedskap” än att aktivt skapa beredskap genom övning och simulering (McConnell & Drennan, 2006). Enligt Kjeserud och Weiseth (2005) är det dessutom inte ovanligt med ledare som har synsättet ”*krisen tar vi när den kommer*” och som anser att träning i krishantering är onödigt. Deras teori om varför det kan bli fel i krissituationer, är att den enskilda människan saknar kunskap och kompetens om vad krishantering egentligen handlar om, detta oavsett vilken nivå individen befinner sig på (Kjeserud & Weiseth, 2005).

Prioritering

Denna påverkansfaktor avser effekten på resultatet av förmågebedömningen som kommer an på i vilken utsträckning bedömaren prioriterar uppgiften. Exempelvis kan bedömaren ha en annan huvudsaklig uppgift och därmed prioritera bort frågan för att den tar tid. Alternativt kan bedömaren ha svårt att se värdet av att delta i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och förmågebedömning. Både vad gäller värdet för bedömaren själv och för verksamheten. Det kan eventuellt medföra att man inte avsätter tillbörlig tid eller tillmäter uppgiften erforderlig vikt. Det motsatta förhållande skulle exempelvis kunna komma av att bedömaren har uppgiften att bedöma den egna verksamhetens krishanteringsförmåga som en del av sitt huvudsakliga uppdrag. Prioritering är en faktor som kan påverka kvalitén på förmågebedömning.

6.6 Redundans

Med redundans avses här främst bevarandet av kunskap och information. Redundans syftar i det här fallet till att säkerställa att förmågebedömningen grundar sig i god kännedom om exempelvis rutiner, resurser och beroenden i det sociotekniska system som en kommun utgör. Därigenom kan en informerad och representativ bedömning utföras. Nyhlén (2006) framhåller vikten av att ha tillgång till korrekt och användbar information för att åstadkomma handlingsberedskap i polisarbete vid så kallade *särskilda händelser*. Särskilda händelser skulle kunna beskrivas som den polisiära motsvarigheten till extraordinära händelser. Han identifierar att risken för felbedömningar är stor då informations- och underättelseläget är svagt (Nyhlén, 2006).

En annan aspekt handlar om att den bedömda krishanteringsförmågan kan utgå från att specifika individer utför specifika uppgifter i en krissituation. Bedömningen kan då vara inaktuell om det vid en inträffad kris visar sig att en sådan individ inte längre är en del av krishanteringsorganisationen. Den del av krishanteringsförmågan som hänför sig till en specifik individs kunskap eller kompetens kan således utgöra en sårbarhet. Det är viktigt att organisationer skapar redundans när det kommer till sådan kunskap, kompetens och information. Reason (2000) menar att det är fundamentalt att dokumentera och förmedla en organisations kollektiva kunskap, eftersom individer förändras snabbare än arbetsuppgifter. Detta kan tolkas som att en organisations mål och verksamhet kvarstår trots att individer kommer och går.

Ytterligare en aspekt av redundans är den mångfald av tekniska lösningar som appliceras på sociotekniska system för att skapa robusthet vid påfrestningar. En sådan mångfald kan även leda till större komplexitet, som i sin tur kan medföra större sårbarhet. Brister i systemet kan passera obemärkta då de döljs av flera lager av säkerhetslösningar. Komplexiteten kan också

minska genomskinligheten av systemet och begränsa bedömarens förståelse för systemets kapacitet och sårbarhet (Reason, 2000).

Redundans

Denna påverkansfaktor avser konsekvenser på förmågebedömningen som kommer av att organisationen har en kunskapsmässig redundans eller ej. Redundans kan innefatta dokumentation, informella nätverk och spridning av kunskap och information. Det handlar om att göra kunskapen lättillgänglig och transparent. Redundans kan liknas vid att bära upp kunskap i organisationen genom att använda både livrem och hängslen. Ett så kallat kunskapsgap skulle kunna uppstå exempelvis vid avslutad anställning då kunskapen inte förmedlas vidare i tillräcklig utsträckning. Detta kan leda till att bedömaren gör en oinformerad bedömning som grundar sig i otillräcklig kännedom om det bedömda systemet. Redundans handlar om hur mycket information som är knutet till enskilda personer och hur personlig kännedom ackumuleras av organisationen. Organisatorisk kunskap kan leda till att olika bedömare kan göra kvalificerade och lika bedömningar. Redundans kan påverka bedömningen av krishanteringsförmågan.

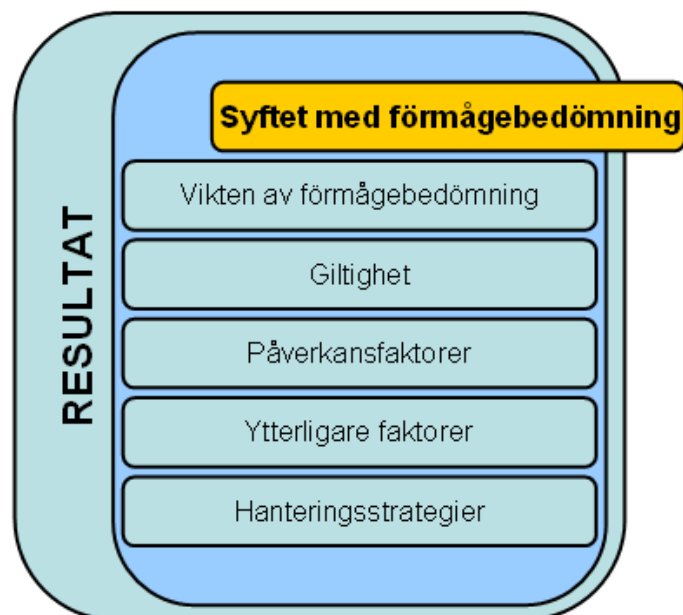
7 Resultat

I detta kapitel beskrivs resultaten från den andra intervjuomgången som främst har syftat till att verifiera förekomsten och relevansen av påverkansfaktorerna. Resultaten är en sammanställning av de svar som respondenterna har lämnat och redovisas utifrån ett antal olika områden. En djupare analys av de olika områdena förs i efterföljande kapitel.

Mot bakgrund av frågeställningens kvalitativa karaktär har resultaten i vissa fall presenterats med stöd av figurer. Detta har syftat till att tydliggöra och exemplifiera. Respondenterna i intervjustudien utgörs av kommunala säkerhetssamordnare. Svaren har anonymiserats med hänsyn till att uppgifterna som har lämnats ej är kommunernas officiella hållning, utan utgörs av respondenternas åsikter.

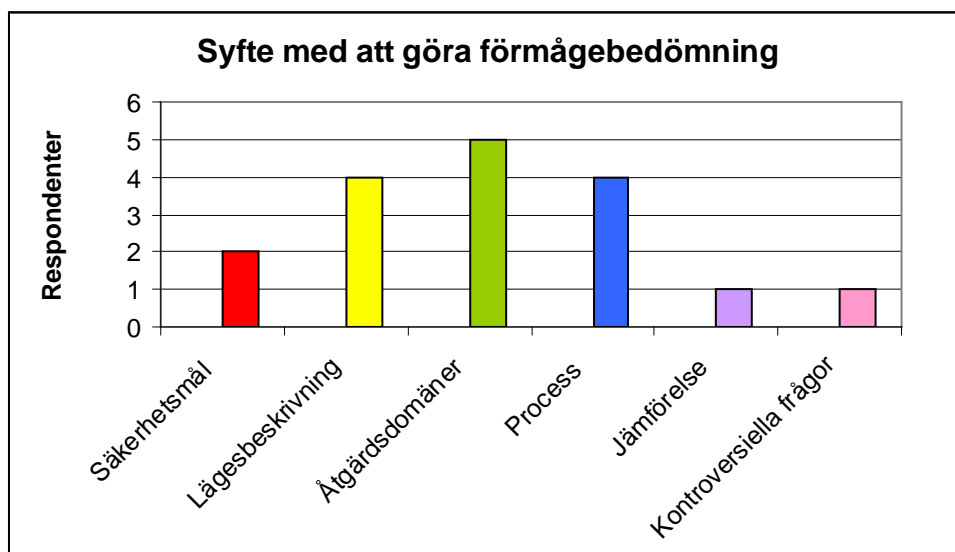
Resultaten redovisas utifrån respondenternas inställningar och uppfattningar kring ett antal huvudsakliga områden. Inledningsvis behandlas respondenternas svar på vad de anser att förmågebedömning syftar till. Därefter redogörs för ifall de anser att det är viktigt att man genomför förmågebedömning. Sedan följer resultatet av respondenternas attityder till vikten av att förmågebedömningen har en hög grad av giltighet och stämmer väl överens med den faktiska krishanteringsförmågan. Därefter redovisas hur respondenterna ställer sig till de framtagna påverkansfaktorerna, följt av respondenternas egna förslag på ytterligare faktorer som kan påverka förmågebedömningen. Slutligen presenteras respondenternas förslag på hanteringsstrategier för att begränsa påverkansfaktorernas negativa inverkan och förstärka de positiva effekterna. Intervjuunderlaget återfinns i bilaga A.

7.1 Syftet med förmågebedömning



Respondenterna har svarat på vilket syfte de själva anser att förmågebedömning har. Ett antal olika syften har identifierats. Några av dessa är direkt kopplade till förmågebedömning, medan andra är mer övergripande och genomsyrar hela risk- och sårbarhetsanalysen. I det senare fallet kan syftet samtidigt sägas gälla även för förmågebedömning. Flera respondenter

har angett samma syften och varje respondent har angett flera syften. Syftena redovisas utan inbördes ordning i figur 7.1 nedan. Därefter följer en kortare beskrivning av resultatet.



Figur 7.1 Respondenterna har angett de syften som de anser att förmågebedömning har.

7.1.1 Säkerhetsmål

Två av sex respondenter har angett att syftet är relaterat till säkerhetsmål. Bedömningen kan syfta till att mäta uppsatta mål. Man kan från politiskt håll (nämnder eller kommunfullmäktige) ha satt upp mål för exempelvis hur säker kommunen skall vara, så kallade säkerhetsmål. Genom att utföra förmågebedömning kan man stämma av ifall man når upp till denna målsättning. En annan aspekt är att förvaltningarna utifrån resultatet av förmågebedömningen kan sätta upp nya mål för hur man ska förbättra krishanteringsförmågan.

7.1.2 Lägesbeskrivning

Fyra av sex respondenter har angett att syftet kan vara att ge en lägesbeskrivning av hela kommunens förmåga att stå emot och/eller hantera en krissituation. Detta kan man göra antingen med utgångspunkt i varje enskild förvaltning eller med utgångspunkt i det geografiska områdesansvaret. Gemensamt är att man vill analysera sin krishanteringsförmåga utifrån den utrustning och organisation som är *befintlig* i kommunen.

7.1.3 Åtgärdsområden

Fem av sex respondenter har angett att syftet kan vara att identifiera områden där krishanteringsförmågan brister och där åtgärder krävs. Förmågebedömningen ska även fungera som underlag till hur man ska hantera dessa områden. Resultatet får ligga till grund för de strategier som tas fram för hur man ska stärka kommunens krishanteringsförmåga, både specifikt och generellt.

7.1.4 Process

Fyra av sex respondenter har angett att syftet kan vara att skapa en levande process för hur kommunen ska arbeta med dessa frågor. Detta innebär att arbetet bedrivs systematiskt, pågår ständigt och slutar inte med en pappersprodukt.

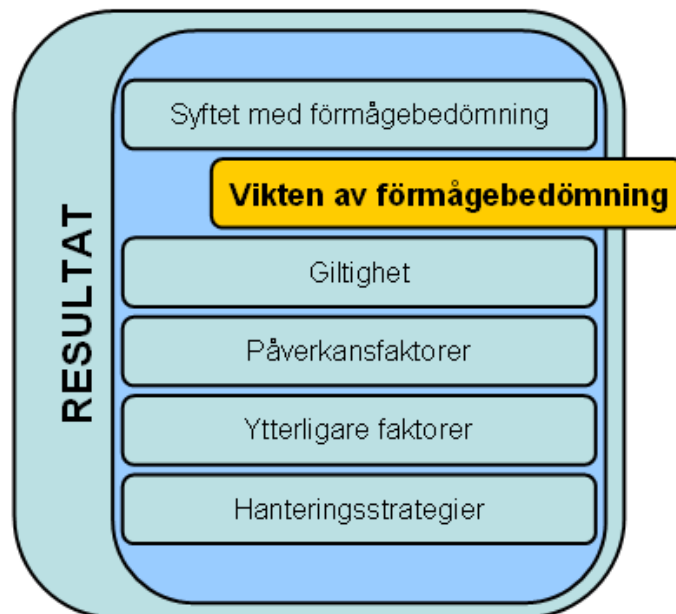
7.1.5 Jämförelse

En av sex respondenter har angett att syftet kan vara att undersöka hur krishanteringsförmågan skiljer sig mellan förvaltningar som har liknande uppdrag.

7.1.6 Kontroversiella frågor

En av sex respondenter har angett att syftet kan vara att lyfta fram kontroversiella frågor på agendan. Man kan ta tillfället i akt att analysera mer kontroversiella risker, som exempelvis skolskjutningar eller liknande.

7.2 Vikten av förmågebedömning



Respondenterna har svarat på om de anser att det är viktigt att utföra förmågebedömning. De har fått ta ställning till hur viktigt det är med förmågebedömning i relation till andra komponenter inom arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Resultatet redovisas i figur 7.2.

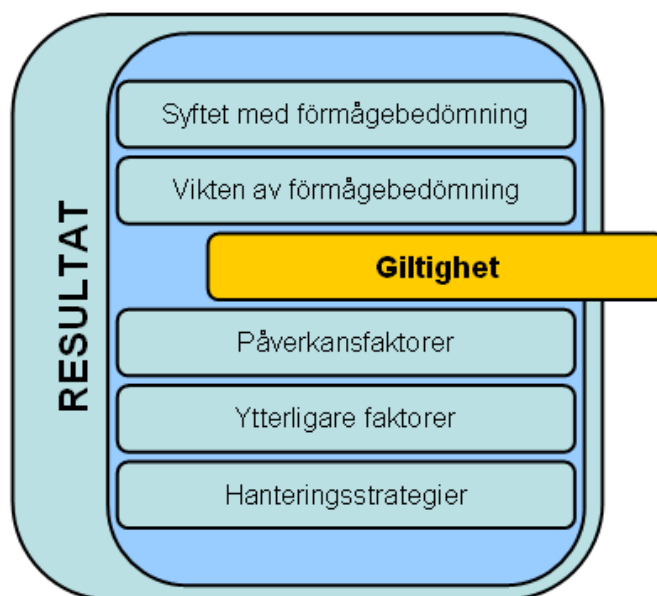
Fyra av sex respondenter uttryckte att man tycker att det är viktigt att utföra förmågebedömning. Två av sex respondenter hade en mer skeptisk inställning till vikten av förmågebedömning. Den ena av dessa var tveksam och menade att *riskidentifiering* är en mycket viktigare komponent. Den andra tyckte inte att förmågebedömning är viktigt och ifrågasatte varför det skall utföras över huvud taget.

En respondent uttryckte att det är viktigt att balansera förhållandet mellan de olika komponenterna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. I ett fall ansåg respondenten att förmågebedömning är viktigt, men påpekade samtidigt att det synsättet inte nödvändigtvis var det rådande ute i förvaltningarna. I ett initialt skede insåg inte förvaltningarna nyttan av förmågebedömning, men detta förändrades efter hand under arbetets gång.



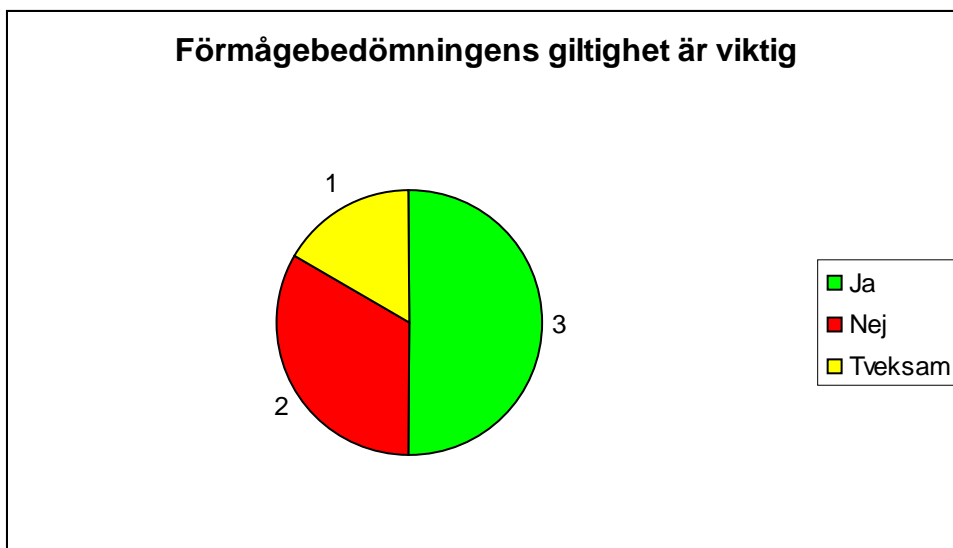
Figur 7.2 Fördelning av hur respondenterna ställer sig till att det är viktigt att utföra förmågebedömning.

7.3 Giltighet



I figur 7.3 redovisas respondenternas svar på om de anser att det är viktigt med giltighet i resultatet av förmågebedömningen. De har fått ta ställning till ifall det är viktigt att den bedömda krishanteringsförmågan stämmer väl överens med den verkliga krishanteringsförmågan, eller om det finns andra värden som är viktigare.

Tre av sex respondenter säger att de tycker att det är viktigt med giltighet i resultatet av förmågebedömningen. Man anser att det måste finnas någon typ av validitet i bedömningen. En av sex respondenter är kliven inför vikten av giltighet. Denne medger att det är viktigt med validitet men att det kan finnas andra viktigare värden. Två av sex respondenter är mer negativt inställda till vikten av validitet. Det viktiga är inte hur giltig förmågebedömningen är utan att man kan identifiera var bristerna i kommunens krishanteringsförmåga finns och att man sedan arbetar med att verkligen förbättra dem.

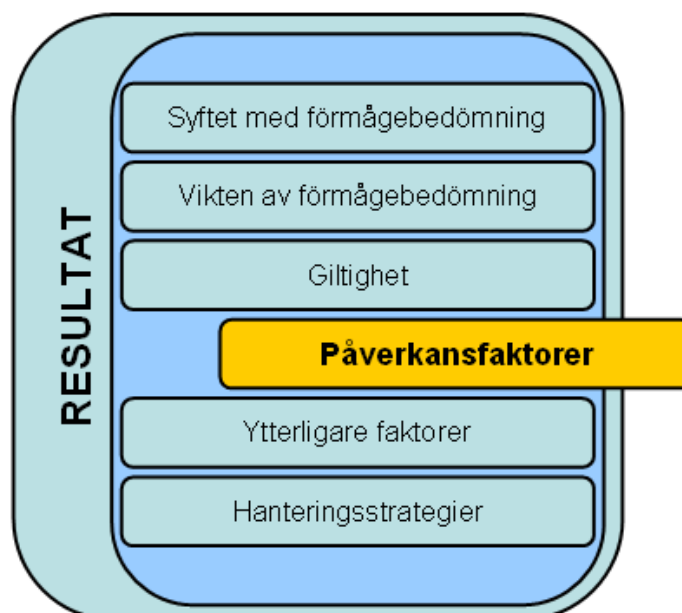


Figur 7.3 Respondenternas inställning till vikten av att förmågebedömningen är giltig och att den stämmer väl överens med den verkliga krishanteringsförmågan.

En av respondenterna påpekar att det alltid finns ett inslag av osäkerhet i förmågebedömningen. Flera respondenter stämmer in i att det i grund och botten rör sig om bedömningar, och att bedömningar aldrig kan bli helt överensstämmande med verkligheten.

En annan av respondenterna menar att det är eftersträvansvärt att uppnå validitet i resultatet av förmågebedömningen, men att det inte får ske på bekostnad av det faktiska värdet av bedömningen.

7.4 Påverkansfaktorer



Faktorer som kan påverka resultatet av förmågebedömningen har tagits fram och har redogjorts för närmare i föregående kapitel. Respondenterna har fått ta ställning till ifall de tycker att de framtagna påverkansfaktorerna är plausibla och relevanta. Därefter har de fått uttala sig om i vilken grad de anser att den egna kommunen utsätts för varje enskild

påverkansfaktor. Resultatet har sammanställts och redovisas utan inbördes ordning i tabell 7.1–7.2 nedan.

Tabell 7.1 Sammanfattning av respondenternas attityder till de framtagna påverkansfaktorerna som potentiellt kan påverka förmågebedömningen.

Påverkansfaktor Kommun	Urval		Intressekonflikt		Tolkning		Erfarenhet		Prioritering		Redundans	
	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A
1												
2	-				-		-		-		-	
3					-							
4	-	-										
5												
6												

Tabell 7.2 Nyckel till hur tabell 7.1 ska läsas.

R	= Denna påverkansfaktor är relevant/plausibel
A	= Denna påverkansfaktor är applicerbar på den egna kommunen
Grön	= Ja
Röd	= Nej
-	= Ej entydigt svar

7.4.1 Urval

Fyra av sex respondenter anser att denna påverkansfaktor är relevant och att det finns risk för att den kan påverka resultatet av förmågebedömningen. Två respondenter gav inget entydigt svar.

Tre av sex respondenter anser att det finns en risk för att denna påverkansfaktor föreligger i den egna kommunen. En respondent gav inget entydigt svar.

7.4.2 Intressekonflikt

Fem av sex respondenter anser att denna påverkansfaktor är relevant och att det finns risk för att den kan påverka resultatet av förmågebedömningen.

Fem av sex respondenter anser att det *inte* finns en risk för att denna påverkansfaktor föreligger i den egna kommunen.

7.4.3 Tolkning

Fyra av sex respondenter anser att denna påverkansfaktor är relevant och att det finns risk för att den kan påverka resultatet av förmågebedömningen. Två respondenter gav inget entydigt svar.

Fyra av sex respondenter anser att det finns en risk för att denna påverkansfaktor föreligger i den egna kommunen.

7.4.4 Erfarenhet

Fem av sex respondenter anser att denna påverkansfaktor är relevant och att det finns risk för att den kan påverka resultatet av förmågebedömningen. En respondent gav inget entydigt svar.

Tre av sex respondenter anser att det finns en risk för att denna påverkansfaktor föreligger i den egna kommunen.

7.4.5 Prioritering

Fem av sex respondenter anser att denna påverkansfaktor är relevant och att det finns risk för att den kan påverka resultatet av förmågebedömningen. En respondent gav inget entydigt svar.

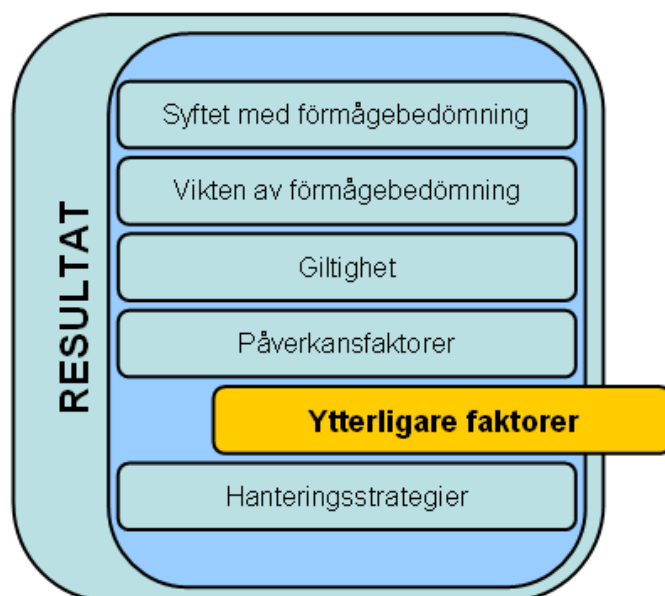
Tre av sex respondenter anser att det finns en risk för att denna påverkansfaktor föreligger i den egna kommunen.

7.4.6 Redundans

Fem av sex respondenter anser att denna påverkansfaktor är relevant och att det finns risk för att den kan påverka resultatet av förmågebedömningen. En respondent gav inget entydigt svar.

Fyra av sex respondenter anser att det finns en risk för att denna påverkansfaktor föreligger i den egna kommunen.

7.5 Ytterligare faktorer



Utöver de identifierade påverkansfaktorerna kan även andra faktorer förekomma som påverkar eller på annat sätt är viktiga för förmågebedömningen. Respondenterna ombads att fritt ge förslag på sådana faktorer. Ytterligare fyra olika faktorer har identifierats och presenteras kort nedan. En djupare analys av innebörden av dessa faktorer följer i

nästkommande kapitel 8. Två av dessa faktorer identifierades gemensamt av två respondenter. En respondent identifierade enskilt två faktorer. Övriga respondenter lämnade inga förslag på ytterligare faktorer alternativt lämnade förslag på faktorer som kan sorteras in under de framtagna påverkansfaktorerna. Faktorerna redovisas utan inbördes ordning.

7.5.1 Samordning

En respondent anser att det ställs stora krav på samordning vid bedömning av den egna verksamheten. Med samordning avses behovet av koordinerad ledning av arbetet.

7.5.2 Gruppdynamik

En respondent pekar på vikten av gruppens interna samspel och kultur. Med gruppdynamik avses det psykologiska kraftspel mellan medlemmarna i en grupp som kan medföra förändringar i gruppens struktur.

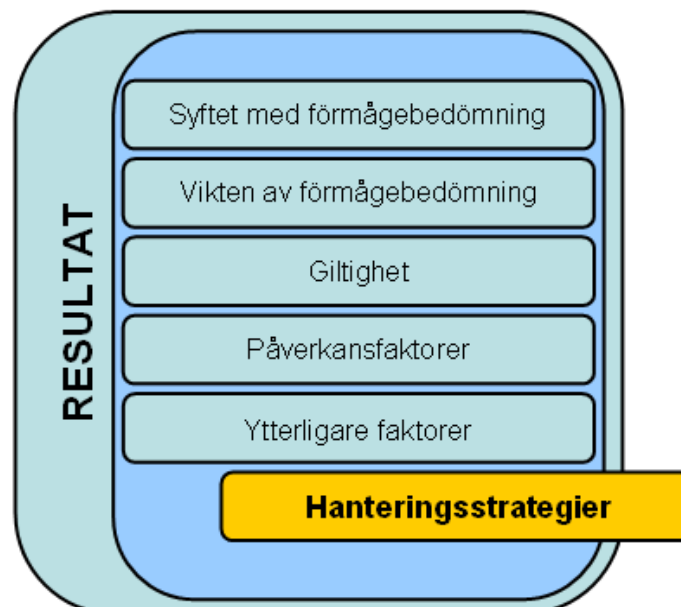
7.5.3 Yttre hot

Två respondenter menade att en specifik riskbild och framförallt storleken på den risken i sig kan påverka förmågebedömningen. Med yttre hot avses en särskild geografiskt bunden riskkälla.

7.5.4 Holism

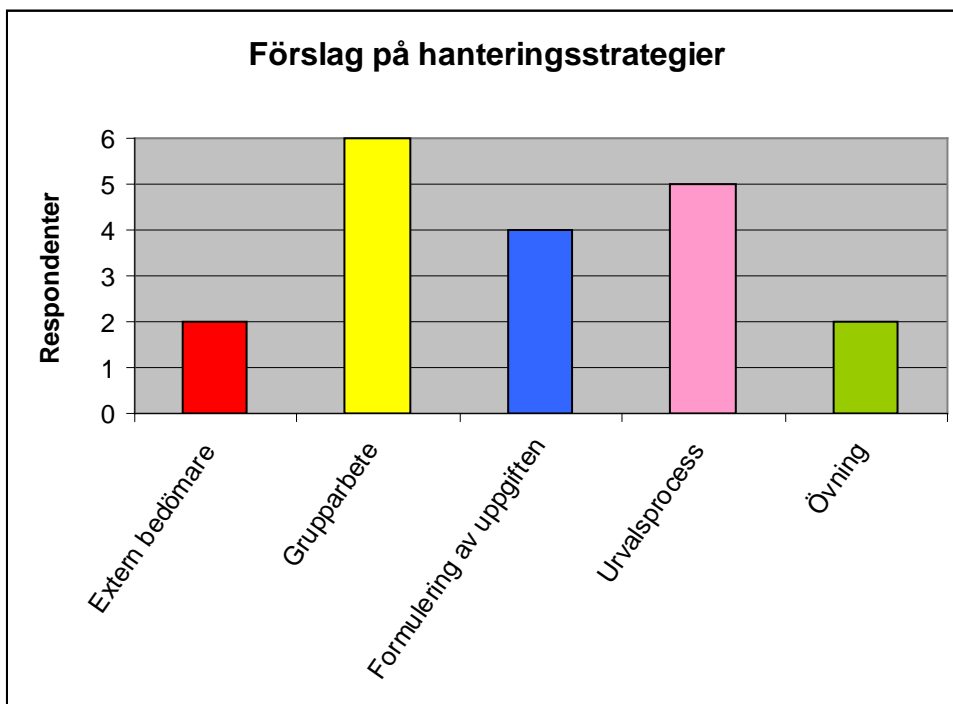
Två respondenter anser att när- eller frånvaro av ett helhetsperspektiv hos bedömaren kan påverka resultatet av förmågebedömningen. Med holism avses tanken att helheten är något mer än summan av sina delar och att delarna därför måste förstås utifrån helheten i stället för tvärtom.

7.6 Hanteringsstrategier



För att undvika helt eller förminska graden av negativ inverkan från de olika påverkansfaktorerna kan man tillämpa hanteringsstrategier. Hanteringsstrategierna ska ses som konkreta metoder och aktiviteter för att hantera påverkansfaktorerna. Påverkansfaktorer och hanteringsstrategier kan ses som två sidor av samma mynt. Hanteringsstrategier kan

också påverka resultatet av förmågebedömningen, men i positiv riktning. Respondenterna har ombetts att fritt beskriva olika hanteringsstrategier. En del av dessa strategier har identifierats som *förslag* på hur man kan/bör hantera påverkansfaktorerna, medan andra har identifierats som redan *implementerade* hanteringsstrategier. Ingen åtskillnad görs på detta vid sammanställningen. Flera respondenter har angett samma hanteringsstrategier och varje respondent har angett flera hanteringsstrategier. De angivna hanteringsstrategierna redovisas som fem huvudsakliga kategorier och presenteras utan inbördes ordning enligt figur 7.4 nedan. Kategorierna är *extern bedömare*, *grupparbete*, *formulering av uppgiften*, *urvalsprocess* samt *övning*. Ett flertal av de föreslagna hanteringsstrategierna kan sägas utgöra undergrupperingar och kan kopplas till kategorierna *grupparbete* respektive *formulering av uppgiften*. En närmare analys utförs i nästkommande kapitel.



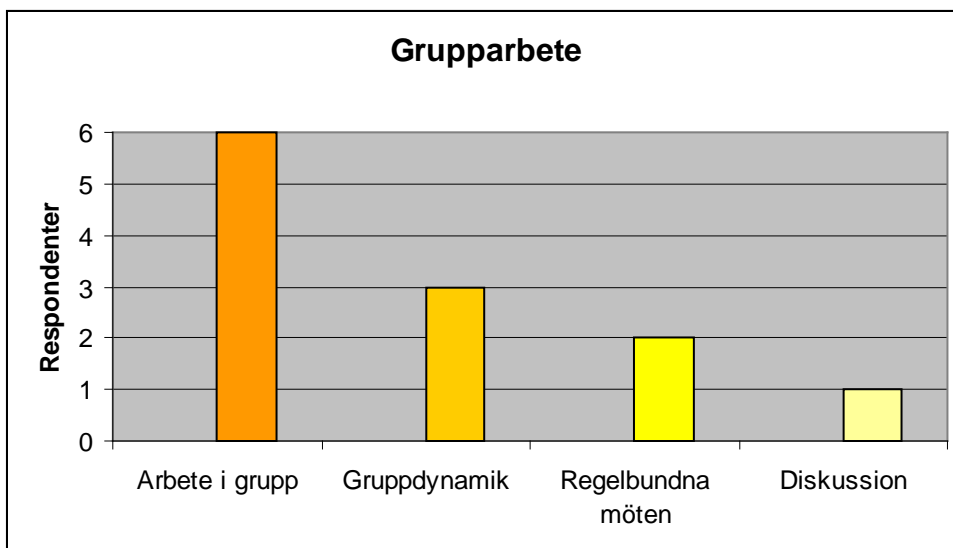
Figur 7.4 Respondenternas svar på hur påverkansfaktorerna kan hanteras uppdelat i fem kategorier.

7.6.1 Extern bedömare

Två respondenter anser att ett rättvisare resultat av förmågebedömningen kan uppnås genom att arbetet utförs i samarbete med en extern bedömare.

7.6.2 Grupparbete

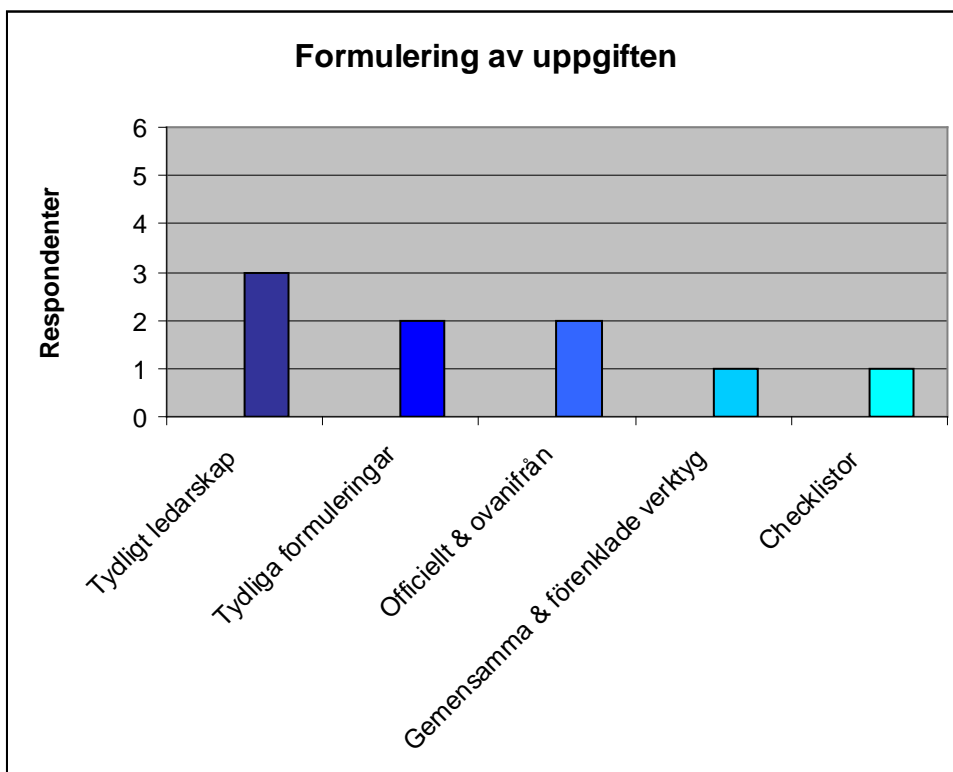
Sex respondenter anser att om delar av arbetet med förmågebedömning sker i grupp så kommer man åt många av påverkansfaktorerna. Denna kategori omfattar flera olika förslag som i någon mån kan relateras till att bedriva arbetet i grupp, se figur 7.5. Kategorin avser även gruppens inre dynamik, mötets form samt diskussion. Sammanlagt kom det fram tolv olika förslag som i någon mening kan inordnas under kategorin *grupparbete*.



Figur 7.5 Förslag lämnade av respondenterna på olika hanteringsstrategier som kan kopplas till att arbeta i grupp.

7.6.3 Formulering av uppgiften

Fyra respondenter anger hanteringsstrategier som kan kopplas till hur uppgiften är formulerad. Denna kategori avser bland annat från vilket håll uppgiften att bedöma kommer samt hur scenarier och bedömningskriterier presenteras, men även tydlighet vad det gäller ledarskap samt utformning och användande av verktyg. Sammanlagt lämnades nio olika förslag som kan relateras till kategorin *formulering av uppgiften*, se figur 7.6 nedan.



Figur 7.6 Förslag på olika hanteringsstrategier som kan kopplas till hur uppgiften definieras och formuleras.

7.6.4 Urvalsprocess

Fem respondenter anser att *urvalsprocessen* av bedömare är viktig som en hanteringsstrategi till påverkansfaktorerna. Denna kategori avser själva utformningen av urvalsprocessen, vilken kan få olika konsekvenser för påverkansfaktorerna.

7.6.5 Övning

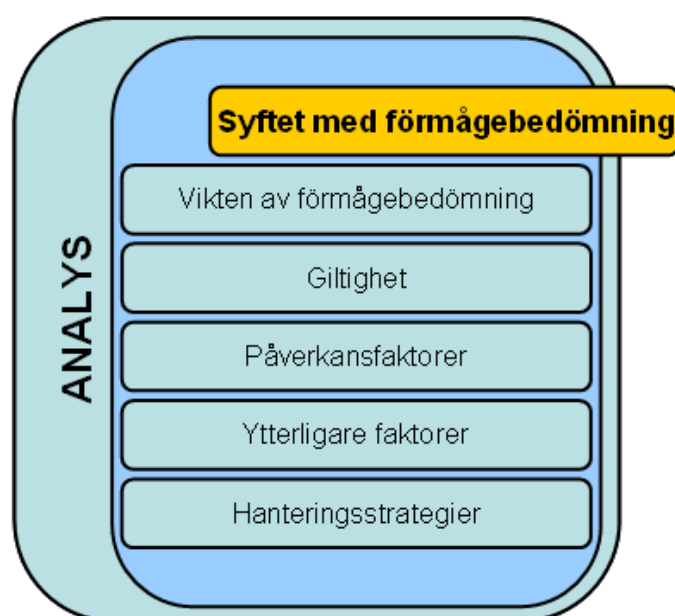
Två respondenter anger hanteringsstrategier som anknyter till *övning*. Med övning avses simulerade beredskapsövningar som inbegriper hela eller delar av kommunens organisation.

8 Analys

I detta kapitel utvecklas de resultat som kommit fram under intervjuerna och som redovisas i föregående kapitel. Analysen utgår från de områden som presenteras där och följer i stora drag samma disposition som i nämnda kapitel.

Analysen syftar till att nyansera de resultat som presenterats i föregående avsnitt. Här ges en utförligare beskrivning av innebörden i de kommentarer som lämnades av respondenterna och kopplingar görs till annan forskning på området. Respondenternas resonemang förtydligas, ibland med understöd av citat.

8.1 Syftet med förmågebedömning



8.1.1 Säkerhetsmål

Två respondenter angav att ett syfte med förmågebedömning kan vara kopplat till måluppfyllelse och säkerhetsmål. Å ena sidan kan förmågebedömningen utgöra underlag till de säkerhetsmål som fastställs för kommunen. Å andra sidan kan förmågebedömningen syfta till att mäta i vilken grad man har uppnått tidigare satta mål, alltså måluppfyllelse. Av dessa två synsätt verkar det förstnämnda vara både rimligt och praktiskt genomförbart. Kopplat till syftena med lägesbeskrivning och åtgärdsdomäner framstår det som en god idé att utnyttja resultatet av förmågebedömningen för att sätta upp nya säkerhetsmål. Genom att identifiera "svaga" punkter kan man tydliggöra de förbättringar som behövs och vilka av dessa som kan genomföras. Dessa potentiella förbättringar torde utgöra en god grund vid formulering av nästa mandatperiods säkerhetsmål.

Det andra synsättet verkar vara svårt att omsätta i praktiken. Även om det vore önskvärt att kunna mäta graden av måluppfyllelse, så ställer det mycket stora krav på hur målen är formulerade. Det ställer även stora krav på hur bedömningsprocessen är utformad. Det kan vara svårt att avgöra om man verkligen mäter det man avser att mäta. Eventuellt kan man

sätta upp kvantifierbara mål, men det är osäkert huruvida ett sådant resultat egentligen säger något om en kommuns säkerhet. Genom att formulera mer specifika mål, till exempel på ett sätt som tillåter kvantifierbara mätpunkter, så riskerar man dessutom att närma sig en mer regelstyrd struktur. En konsekvens av regelstyrning kan vara att ett mer byråkratiskt förhållningssätt infinner sig och att resultatet blir mer av en pappersprodukt. Dessutom finns risken att man går miste om de dimensioner som inte omfattas av måttstocken.

8.1.2 Lägesbeskrivning och åtgärdsområden

Två tredjedelar av respondenterna angav att syftet med förmågebedömning är att ge en lägesbeskrivning av kommunens samlade förmåga att stå emot och/eller hantera en kris. Detta framstår som ett av de viktigare syftena med förmågebedömning. En tolkning kan vara att detta syfte är nära sammankopplat med syftet om åtgärdsområden, som angavs av nästan samtliga respondenter.

En lägesbeskrivning omfattar en inventering av *befintlig* utrustning, personal, organisation och andra resurser som kan utnyttjas för att hantera en krissituation. Lägesbeskrivningen kan ses som neutral och omfattar både styrkor och svagheter. Åtgärdsområden innebär snarare identifiering av specifika svagheter med avsikten att upprätta en prioritering av de förbättringsåtgärder som är aktuella.

Genom att göra en beskrivning av den befintliga krishanteringsförmågan, så kan man som en naturlig följd identifiera de områden där förmågan är bristfällig. Man kan se det som en operationalisering av lägesbeskrivningen att framställa åtgärdsområden. Det vill säga, man omsätter resultatet av lägesbeskrivningen i praktiken när man identifierar åtgärdsområden och utvecklar strategier för hur dessa ska hanteras.

8.1.3 Process

Ett synsätt är att process inte är strängt kopplat till just förmågebedömning. Det är mer övergripande och kan sägas gälla för hela risk- och sårbarhetsanalysen. Givetvis bör det genomsyra alla delar av analysarbetet, så även förmågebedömning. Detta syfte kan delas upp i ett antal undersyften som leder till att en levande process skapas.

- Till att börja med vill man lyfta frågorna och skapa ett medvetande inom kommunen för att dessa frågor över huvud taget är aktuella.
- Vidare vill man skapa en förståelse för dessa frågor och peka på vikten av att man adresserar dem.
- Detta ska leda till man kan bygga kunskap och skapa ett säkerhetstänk som genomsyrar kommunen.
- Utifrån detta ska man sedan upprätta rutiner, struktur och organisation för hur man hanterar analysarbetet, men även för hur man hanterar en kris.

Quarantelli (1997) menar att det är viktigt att man inser att arbetet med den levande processen är cykliskt och ständigt pågående. Processen avstannar inte för att ett visst dokument har upprättats. Dokumenten måste vara levande och tillgängliga för förändringar samt kontinuerligt uppdateras. En kommuns krishanteringsförmåga är ju inte statisk utan beror på en mängd olika faktorer som kan variera över tiden.

Framför allt ligger nog den stora vinsten med att skapa en levande process i att det finns en förförståelse och en tydligare mental förberedelse hos de individer som utgör organisationen. Detta framstår som enormt viktigt i det fall att en verklig krissituation uppstår. Denna

uppfattning bekräftas i viss mån av respondenternas svar. Fyra respondenter lyfte fram antingen syftet med den levande processen som helhet eller något/några av undersyftena som viktiga. Under intervjuerna citerade en av respondenterna den forne amerikanske presidenten Eisenhower:

”The plan is nothing, planning is everything.”

Detta citat är talande för syftet att skapa en levande process. En tolkning av innebörden är att det papper som förmågebedömningen är skriven på i själva verket är betydelselöst i relation till det ”medvetande” som har uppstått under arbetets gång.

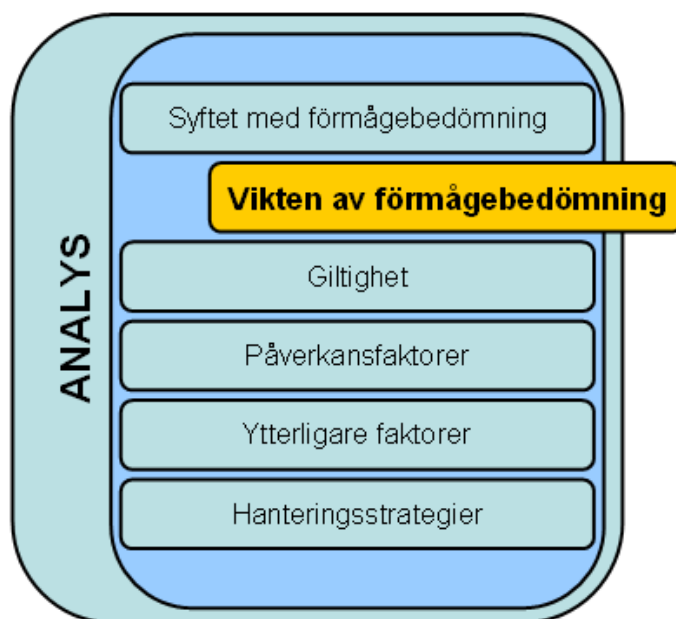
8.1.4 Jämförelse

En respondent angav att ett syfte kan vara att göra en jämförelse mellan hur krishanteringsförmågan skiljer sig hos förvaltningar med liknande uppdrag. Detta ställer stora krav på att de olika förvaltningarna tolkar bedömningskriterier lika. För att uppfylla detta syfte är det alltså viktigt att kunna hantera påverkansfaktorn *Tolkning*. Det är dock osäkert vad en sådan jämförelse ska leda till. Eventuellt skulle en sådan jämförelse kunna nyttjas som grund för resursallokering, men detta användningsområde får nog ses som tveksamt. Möjligtvis skulle en jämförelse av resultaten mellan två förvaltningar som förväntas ha liknande krishanteringsförmåga kunna användas för att kontrollera om påverkansfaktorn *tolkning* föreligger eller ej.

8.1.5 Kontroversiella frågor

En respondent menade att förmågebedömning kan syfta till att lyfta fram kontroversiella frågor. Detta syfte verkar vara mer övergripande och kan nog sägas gälla för hela risk- och sårbarhetsanalysprocessen. Givetvis skulle det även kunna appliceras på en specifik del av processen som till exempel förmågebedömning, men då kanske ännu hellre med avseende på riskidentifiering eller sårbarhetsidentifiering.

8.2 Vikten av förmågebedömning



Majoriteten av respondenterna anser att det är viktigt att utföra förmågebedömning. En respondent uttryckte:

”Analys är jätteviktigt för att kommunen ska kunna bli bättre. Speciellt vad gäller förmågebedömning, det är ju där man kan identifiera brister och därur besluta om åtgärder.”

Detta går helt i linje med syftet åtgärdsdomäner och den citerade respondenten var mycket riktig en av dem som angav detta tidigare. En tolkning kan vara att om man ser en praktisk tillämpning av förmågebedömningen så är man mer benägen att se den som viktig. En annan respondent uttryckte att förvaltningarna i ett initialt skede hade svårt att inse värdet av att utföra förmågebedömning, men att detta förändrades efter hand. Här kan det finnas en koppling till de syften som lyftes fram tidigare, speciellt med avseende på några av de undersyften som leder till att en levande process skapas, nämligen:

- Till att börja med vill man lyfta frågorna och skapa ett medvetande inom kommunen för att dessa frågor över huvud taget är aktuella.
- Vidare vill man skapa en förståelse för dessa frågor och peka på vikten av att man adresserar dem.

En mer tveksamt inställd respondent hade ett annat, eventuellt mer filosofiskt, perspektiv:

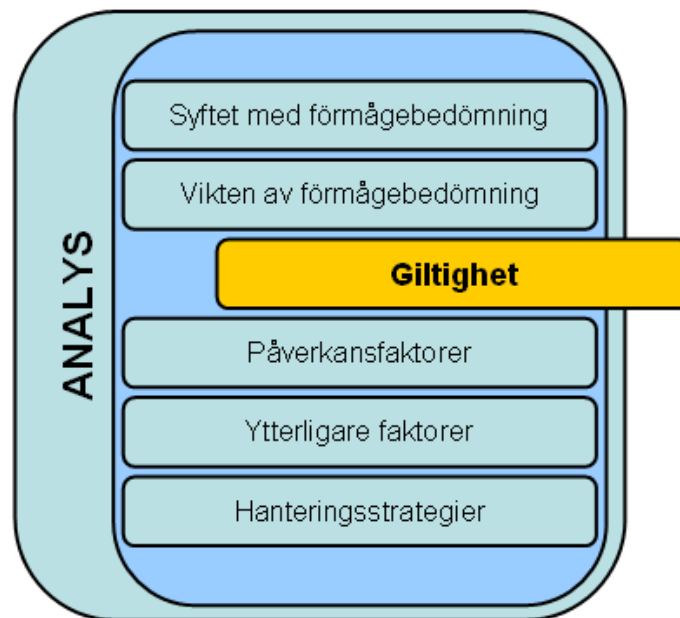
”Vad leder förmågebedömningen egentligen till?”

Vidare kan det vara lämpligt att ställa vikten av förmågebedömning i förhållande till andra ingående komponenter i risk- och sårbarhetsanalysen. En nyanserad respondent sa:

”Att hitta en risk är viktigare än att utföra bedömningen. Utan risken kan man heller inte göra bedömningen.”

Det finns en risk för att man i ett tidigt skede lägger för mycket energi på exempelvis riskidentifiering och sårbarhetsidentifiering, så att när man väl kommer till förmågebedömning så har man tappat kraften eller intresset. Detta skulle kunna påverka kvalitén på förmågebedömningen.

8.3 Giltighet



När det gäller vikten av överensstämmelse mellan den bedömda krishanteringsförmågan och den verkliga krishanteringsförmågan verkar det inte råda samstämmighet. Två respondenter anser att det inte är viktigt med giltighet. En av dessa säger att även om man har gjort en välavvägd bedömning så kan det finnas statistik som påvisar motsatsen till denna. Detta kan exempelvis bero på att de åtgärder som har implementerats i verksamheten ännu inte har fått genomslag i statistiken.

”Tar man ett foto så stämmer det inte en sekund senare [med verkligheten], men det ger ändå en bild”

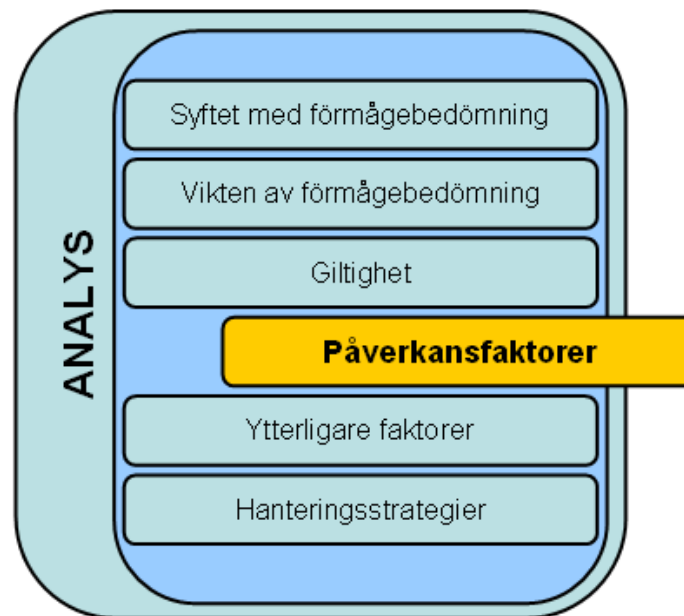
En respondent anser att det är viktigt med giltighet, men menar också att det kan finnas andra viktigare värden. Ett annat viktigt värde kan vara att förmågebedömningen är praktiskt användbar. Detta går att återkoppla till syftet om åtgärdsdomäner. Det är viktigare att man kan identifiera brister i krishanteringsförmågan och ta fram strategier för hur man ska stärka den, än att bedömningen stämmer väl överens med den verkliga förmågan. Det vill säga att det är viktigare att man kan omsätta resultatet i praktiken än att det äger giltighet.

Hälften av respondenterna menar faktiskt att giltighet är viktigt och att bedömningen trots allt måste äga någon typ av validitet. Även om det i grund och botten handlar om en bedömning så måste det finnas en verklighetsanknytning.

”Om bedömningen grundar sig i för mycket ’hitte-på’ så riskerar man att det resulterar i att man avskriver risken.”

En ogrundad bedömning kan leda till att man tror sig ha god krishanteringsförmåga. Den föreställningen skulle kunna medföra att ingen vidare analys görs. Detta kan i sin tur få konsekvensen att viktiga åtgärder inte genomförs där de verkligen behövs, vilket kan resultera i att den verkliga krishanteringsförmågan i själva verket inte är så god som man i första skedet bedömde.

8.4 Påverkansfaktorer



8.4.1 Urval

Majoriteten av respondenterna anser att urval är en relevant påverkansfaktor och hälften anser att det finns en risk för att den egna kommunen utsätts för den. I några fall har urvalet gjorts innan respondenten tillsattes som säkerhetssamordnare. Man kan säga att respondenten har "ärvt" urvalet av sin föregångare. I andra fall har chefen för respektive förvaltning varit inblandad i urvalet.

"Det kan finnas en risk att verksamhetschefen baserar urvalet på vem som har tid över."

Att bedömaren har tid att avsätta för uppgiften är förvisso viktigt, men det grundläggande kriteriet för urvalet bör vara att det baseras på vem som är lämpligast med avseende på till exempel kompetens, erfarenhet och intresse. Hänsyn kan även tas till huruvida bedömarens befintliga arbetsuppgifter är relaterade. Enligt Enander & Hede (2004) kan befattning få effekter på bedömarens inställning till och kunskap om kommunens krisberedskap. Att exempelvis socialchefer i huvudsak har arbetsuppgifter som inte relaterar till risk- och säkerhetsfrågor kan få konsekvenser för bedömningen av krishanteringsförmågan. Två respondenter gör bedömningen att faktorn urval inte påverkar i den egna kommunen. En av dessa har svårt att se att någon annan skulle kunna göra bedömningen än just de som gör det idag.

"Vem skulle annars göra det?"

Resonemanget är att bedömaren är insatt i och har en förståelse för verksamheten på ett sätt till exempel en extern bedömare skulle sakna. Detta resonemang korrelerar väl med vad Lago och Pütsep (2007) lyfter fram som en av de fördelar som kommer av att använda en intern utvärderare, nämligen att denne besitter så kallad "miljökunskap". Detta kan emellertid leda till att en viss objektivitet går förlorad och att så kallat helikopterperspektiv saknas.

8.4.2 Intressekonflikt

Vad gäller giltigheten av denna påverkansfaktor så är majoriteten överens om att detta är en relevant faktor och att den i allra högsta grad kan vara plausibel. En respondent menar att det mycket väl kan vara så att man inte vill blotta eventuella brister inför andra.

"Det är rent mänskligt att ingen vill vara sämst."

Dock anser endast en respondent att intressekonflikt är applicerbart på den egna kommunen. Den gängse uppfattningen är att man lutar på bedömarna, många gånger beroende på att det finns en god personlig kännedom mellan respondent och bedömare. En respondent hävdar att det kan vara praktiskt svårt att medvetet ljuga i den lilla kommunen, eftersom alla vet allt om alla. Tre respondenter gav uttryck för att en eventuell felbedömning i själva verket grundar sig i att bedömaren är omedveten snarare än att denne medvetet skulle göra en felaktig bedömning.

"Här ligger nog problematiken i att bedömaren är hemmablind snarare än att han medvetet mörkar."

Lago och Pütsep (2007) anger att hemmablindhet kan vara en nackdel med en intern utvärderare. Samtidigt menar de att det kan vara svårt att vara objektiv när det är den egna verksamheten som värderas (Lago & Pütsep, 2007). Kort sagt handlar det om att bedömaren har en omedvetet felaktig bild eller en övertro på den egna krishanteringsförmågan och att bedömningen därför inte stämmer överens med verkligheten. Detta analyseras vidare i avsnitt 8.5.5.

När man agerar å någon annans vägnar är folk mer villiga att inlåta sig i aktiviteter som de annars skulle uppfatta som etiskt tvivelaktiga (Moore et al, 2010). Detta kan ställas i kontrast till att en respondent gjorde antagandet att det föreligger större risk för intressekonflikt, om det rör sig om att en enskild person har ett stort eget ansvar för ett visst område än om personen i fråga kan "gömma sig" bakom organisationen. Konkret skulle det kunna innebära att om exempelvis en verksamhetschef, med stort personligt ansvar, utför förmågebedömningen kan denne eventuell vara mer benägen att skydda sitt eget skinn. Motsvarande att man låter exempelvis en sjuksköterska långt ner i hierarkin, med litet personligt ansvar för organisationen, utföra förmågebedömningen och får en potentiellt mer "ärlig" bedömning.

8.4.3 Tolkning

Fyra av sex respondenter anser att tolkning är en relevant påverkansfaktor. Samma respondenter anser också att de riskerar att påverkas av den i den egna kommunen. En respondent menar att det definitivt är så att begreppsapparaten skiljer sig mellan de olika förvaltningarna.

"Exempelvis så betyder begreppet 'sårbarhet' väldigt olika inom Socialförvaltningen och Gatukontoret."

En annan respondent menar att det kan föreligga tolkningsdiskrepans både vad det gäller scenariot och risken. Man bedömer risken utifrån egna referensramar. Även bedömningskriterierna kan vara föremål för tolkning. För att exemplifiera detta lyfter han fram 'analys av att kommunen skulle drabbas av en pandemi'. Ett konkret utfall av en pandemi kan vara att hälften av kommunens personal är frånvarande.

"En del resonerar som så att det egentligen inte är mycket värre än i semestertider, medan andra anser att helvetet bryter loss."

Olika förvaltningar värderar konsekvensen olika. Samma resonemang skulle kunna föras kring olika bedömares tolkning av krishanteringsförmågan. Lago och Pütsep (2007) påpekar att en intern utvärderare kan ha lättare att tolka resultat av en utvärdering.

8.4.4 Erfarenhet

Flera respondenter menar att erfarenhet är en enormt viktig påverkansfaktor. Nästan samtliga anser att den är relevant och hälften tycker att den är applicerbar på den egna kommunen. Flera respondenter gav uttryck för att det är svårt att bedöma krishanteringsförmågan om man inte har råkat ut för en kris på riktigt.

"Det är nästan så att vi letar efter kriser att arbeta med."

Det upplevs som lite tudelat när det kommer till att utsättas för krissituationer i verkligheten. Å ena sidan inser man att det finns ett värde i att en sådan situation uppstår. Kommunen får möjlighet att testa sin krishanteringsförmåga på riktigt och man får ett ypperligt tillfälle att i efterhand ta lärdom av de misstag som begicks och de brister som identifierades. Dessutom är det inte ovanligt, som en indirekt följd av att en krissituation har inträffat, att det infinner sig en större förståelse för behovet av att adressera dessa frågor.

"Det är viktigt att man faktiskt utsätts för händelser."

Taget ur sin kontext kan ett sådant uttalande vid första anblick uppfattas som politiskt inkorrekt, men i sammanhanget gav respondenten snarare uttryck för en vilja att bli bättre på krishantering. För å andra sidan vill man ju inte gärna se att den egna kommunen och dess invånare utsätts för hemsgheter. Däremot kan uttalandet i viss mån kopplas till Prioritering och går helt i linje med den paradox som McConnell och Drennan (2006) beskriver. Det vill säga att det bästa sättet få gehör för arbetet med förberedelse och krisberedskap är att det faktiskt inträffar en kris som skakar befintliga institutioner och praxis. Exempelvis har terrorattentaten i USA (9/11) stimulerat många länder till att reformera sin krisberedskapsplanering (McConnell & Drennan, 2006).

Nästan alla av de undersökta kommunerna har i någon mening varit utsatta för åtminstone *en* extraordinär händelse enligt dem själva. Som exempel kan nämnas stormarna Gudrun och Per, Libanonkrisen, tsunamikatastrofen och en tågurspårning. En respondent tycker att de har haft bra återkoppling till de erfarenheterna.

När det gäller kunskap som inte baseras på verkliga erfarenheter så anser respondenterna att bedömarna uppfyller tillräcklig kompetens för uppgiften. Framför allt så är de väl insatta i den egna förvaltningen. De behöver egentligen inte ha någon formell utbildning, speciellt inte inom risk- och sårbarhetsanalyser. Den kompetensen får säkerhetssamordnaren bistå med.

8.4.5 Prioritering

Nästan samtliga respondenter anser att prioritering är en relevant påverkansfaktor och hälften menar att det finns risk för att den egna kommunen utsätts för den. I en del kommuner har bedömaren ett annat huvudsakligt uppdrag vilket innebär att risken finns att bedömaren bortprioriterar frågan om krishanteringsförmåga. En respondent menar att detta är en särskilt viktig faktor.

”De flesta tjänstemän är fullsketna med uppgifter. De jobbar bara med detta när vi säger till.”

Det upplevs som en stor utmaning bland respondenterna att få dessa frågor prioriterade ute i förvaltningarna. Lago och Pütsep (2007) lägger fram att en av nackdelarna med att använda en intern utvärderare är att uppgiften tar mycket tid från annan verksamhet. Samtidigt anser en annan respondent att det fungerar bra och att man har ett gott engagemang ute i förvaltningarna. För dennes kommun gäller dock att bedömarna har uppgiften som en del av sitt huvudsakliga uppdrag. Kommunen har som policy att utse en särskild handläggare för just dessa frågor i varje förvaltning. Att varje förvaltning skulle tillsätta en särskild tjänst för uppdraget är dock inte aktuellt i alla kommuner. Många respondenter uttrycker att man arbetar i ”slimmade” organisationer. I och med att det i många fall inte är reglerat hur mycket tid och resurser som skall avsättas för uppgiften så kan kvalitén på resultatet variera. Dessutom kan det vara svårt att sätta tryck på bedömaren.

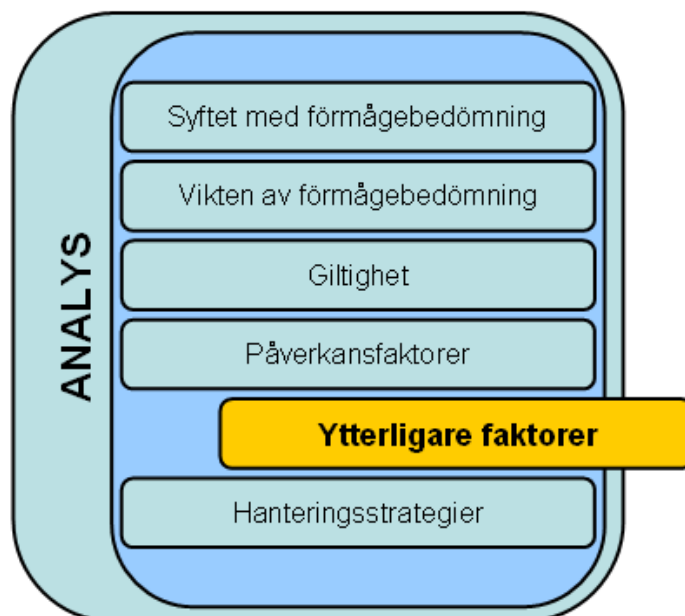
8.4.6 Redundans

Nästan alla respondenter anser att redundans är en relevant påverkansfaktor och en majoritet menar att det finns risk för att denna faktor påverkar den egna kommunen. Flertalet respondenter gav uttryck för att det finns mycket informell kunskap som är uppbounden hos enskilda individer.

”Det är ju så, ’Bengtsson’ på Väg & vatten, han kan hela [kommunens] vattenförsörjning. När han dör så är det ingen som kan det längre.”

En respondent utgår från sig själv som exempel. Respondentens föregångare slutade på en fredag och respondenten själv började nästkommande måndag. De båda har aldrig ens träffats. Visserligen hade föregångaren efterlämnat ett dokument som utförligt beskrev arbetsuppgifterna, men trots det krävdes det att chefen fick bistå med mycket stöd. Överlämningen hade vissa luckor och den kunskapsmässiga redundansen var således bristfällig. Detta kan relateras till den komplexitet som beskrivs av Reason (2000). Kommunerna omfattas av många olika typer av verksamhet som i många fall kan bestå av komplicerade lösningar som endast ett fåtal individer har insyn i och förståelse för. I det fall då en organisation är föremål för personalomsättning kan mycket kunskap gå förlorad vid bristfällig redundans. Det kan leda till att ett kunskapsvakuum uppstår. Förmågebedömningen kan påverkas om detta kunskapsvakuum gäller vitala delar av systemet som är viktiga vid hantering av en kris.

8.5 Ytterligare faktorer



Utöver påverkansfaktorerna identifierade respondenterna ytterligare fyra olika faktorer som kan påverka förmågebedömning. Dessa är *samordning*, *gruppdynamik*, *yttre hot* samt *holism*. Nedan följer en analys av dessa. Dessutom visar analysen på förekomsten av ännu en faktor, som benämns *omedvetenhet*.

8.5.1 Samordning

En respondent anser att samordning kan vara en faktor som eventuellt påverkar förmågebedömning. Vid genomförandet av komplexa uppgifter kan det finnas ett behov av samordning. Detta gäller särskilt då flera separata och väldigt olika verksamheter (förvaltningar) inom samma administrativa enhet (kommunen) ska bedömas och resultatet sedan skall sammanställas för att ge en enhetlig beskrivning av en viss egenskap (krishanteringsförmåga). Exempelvis kan bristfällig samordning potentiellt påverka det sammanvägda resultatet av förmågebedömningen negativt, genom att nivån på det insamlade materialet skiljer sig.

Med begreppet samordning avses det att *se till att händelser eller arbetsinsatser som hänger ihop i fråga om tid eller plats blir utförda i rätt följd och på rätt sätt*. I stora projekt är det väldigt viktigt med samordning (NE, 2010e). Enligt Nyhlén (2006) avser begreppet att se till att den *”verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan”*. Ett relaterat begrepp är samverkan som avser ett *gemensamt handlande för ett visst syfte* (NE, 2010f). Nyhlén (2006) definierar begreppet som *”den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål”*. För att framgångsrikt utöva en effektiv samverkan ställs i många fall stora krav på en väl fungerande samordning. MSB (2009) identifierar att det finns problem med för lite samverkan och okunskap om ansvarsfördelning inom myndigheter. Problemen med samverkan sträcker sig både vertikalt och horisontellt i samhället, dvs. såväl mellan nationell, regional och lokal nivå som mellan olika sektorer.

Vid utvärderingen av SAMÖ 2008 (samverkansövning mellan olika myndigheter och privata företag) framkom att aktörerna endast i några fall samverkade utanför befintliga samverkansnät. Vidare konstaterades att informationskanalerna mellan aktörerna fungerade otillfredsställande. Dessutom visade det sig att myndigheterna var omedvetna om hur deras beslut och åtgärder påverkade andra aktörer. MSB gör bedömningen att som en följd av detta efterlevs ansvarsprincipen med varierande framgång. Å ena sidan har aktörerna ofta otillräcklig kunskap om ansvarsfördelningen vid kriser. Det medför att samverkan inte sker i önskad utsträckning. Å andra sidan finns inte samma behov av samverkan i vardagen som vid en kris. Därför kan det vara svårt att identifiera sådana samverkansbehov (MSB, 2009). MSB anser att myndigheterna i högre grad behöver analysera sina kritiska beroenden och på så vis identifiera vilka aktörer man behöver samverka med. Det skulle leda till att man i större utsträckning efterlever ansvarsprincipen (MSB, 2009). Ett stort behov av samverkan föranleder ett stort behov av samordning.

Samordning kan relateras till en av de tio principer som Quarantelli (1997) lyfter fram som viktiga för att uppfylla god planering och god ledning av kriser. Ansatsen är att vara generell snarare än specifik. Med detta avses att generell förberedelse har stora vinster gentemot specifik förberedelse. Bland annat är det mer kostnadseffektivt med avseende på tid, pengar, personal och resurser samt så undviks dubbelt arbete, konflikter, överlappning och luckor i faktisk respons. Med väl utvecklad samordning underlättas en sådan ansats (Quarantelli, 1997).

Perry och Lindell (2003) anger som en av sina riktlinjer att krisberedskapsplanering bör beakta mellanorganisatorisk koordinering. Även om behovet har funnits i årtionden, så visar den senaste tidens betoning på förberedelse för terrorhot att planeringen involverar en mängd aktörer inom lag och ordning, säkerhetssamordnare, sjukhus, militär och en rad andra organisationer. För att nyttja den fulla bredden av krishantering krävs att organisationer är medvetna om varandras uppdrag, strukturer och arbetssätt. Det krävs även kunskap om kommunikationssystemets kapacitet och begränsningar och om vilka mekanismer som koordinerar resursallokering vid en kris. All denna kunskap har sina rötter i planeringsprocessen och överförs genom övning (Perry & Lindell, 2003). I ljuset av detta verkar det som att samordning kan vara ytterligare en relevant påverkansfaktor vad det gäller förmågebedömning.

8.5.2 Gruppdynamik

En respondent anser att arbetsgruppens sammansättning och interna samspel kan påverka förmågebedömning. I de fall arbetet sker i grupp är det viktigt att gruppen är noggrant sammansatt med hänsyn till bland annat individernas bakgrund och kompetens, men även med avseende på hur de olika individerna interagerar med varandra. Därför kan gruppens dynamik vara en faktor som potentiellt kan påverka förmågebedömningen. Om gruppen exempelvis domineras av en stark individ finns risken att övriga gruppmedlemmar påverkas av denne, vilket i vissa fall kan leda till att bedömningen färgas.

Det får anses vara allmänt vedertaget att grupper kan vara effektiva och bidra med mycket när det kommer till effektivt beslutsfattande, större produktivitet, hög moral etcetera. Emellertid menar en del forskare att grupparbete även kan leda till negativa och ineffektiva resultat. Grupper kan i vissa fall manipuleras av individer för att fylla egna syften. Raven (1998) säger att det finns gott om bevis på att grupper presterar bättre om de har stark moral, god sammanhållning, gott ledarskap, hög intelligens, utmärkt kunskap och erfarenhet etcetera. Samtidigt menar han att sådana egenskaper som oftast leder till större effektivitet i

vissa förhållanden kan leda till mindre effektivitet och till och med katastrofala resultat. Det finns studier som visar att grupper har en tendens att inordna sig i en gemensam norm när sammanhållningen och moralen stark. I sådana fall kan trycket på avvikande gruppmedlemmar vara kolossalt. Om majoriteten har fel kan det uppenbarligen få skadliga effekter. (Raven, 1998)

Detta relaterar till fenomenet grupptänkande vilket kan leda till "... en degenerering av mental effektivitet, verklighetsprövning och moraliskt omdöme" (Janis, s. 9, 1982, författarnas översättning). Många anser därav att grupptänkande bör undvikas i möjligaste mån. Förvisso finns synsättet att meningsskiljaktigheter underminerar solidaritet i gruppen, genererar ångest för gruppens medlemmar och skapar ett kontraproduktivt tävlingsklimat i gruppen. Ett annat synsätt är att konflikt inom gruppen även kan få positiva utfall, enligt Troyer och Youngreen (2009). De beskriver fenomenet minoritetsinflytande som innebär introduktion av åsikter och idéer som står i kontrast till majoritetens uppfattning och kan leda till nyskapande lösningar i problemlösande grupper. Denna typ av konflikt kan alltså skapa kreativitet (Troyer & Youngreen, 2009).

Guldåkers studie (2009) visar på att faktorer som chefskap, dolda konflikter och olika relationer mellan deltagare kan påverka innehåll och genomförande av fokusgruppintervjuer. Vid ett intervjutillfälle avvek en förvaltningschef i förtid, vilket medförde att en tjänsteman från samma förvaltning vågade visa sitt missnöje över arbetssituationen i samband med stormen Gudrun (Guldåker, 2009). Mot denna bakgrund kan det alltså konstateras att gruppdynamik kan inverka både positivt och negativt på resultatet av gruppens arbete. Det framstår således som att gruppdynamik kan vara ytterligare en relevant påverkansfaktor.

8.5.3 Yttre hot

Ett par respondenter tror att ett specifikt hot i sig själv kan påverka förmågebedömningen. Resonemanget lyder att ju större risken är (speciellt med avseende på konsekvensen), desto högre krav ställs på krishanteringsförmågan. Vidare innebär det att ju högre krav det ställs på krishanteringsförmågan, desto större betydelse får kvaliteten på förmågebedömningen. Det kan å ena sidan innebära att bedömaren blir mer nitisk i sin bedömning av hanteringsförmågan för den specifika risken. Detta framstår som något positivt, men samtidigt kan det innebära att andra risker inte bedöms med samma noggrannhet. Å andra sidan kanske bedömningen färgas på grund av att risken uppfattas som överdrivet stor.

En studie av Enander och Hede (2004) pekar på ett starkt samband mellan erfarenheter av en påfrestning och en förhöjd riskbedömning. Om exempelvis en svår storm inträffar leder det till att den generella riskupplevelsen ökar, men speciellt med avseende på just storm. Oro för kommunens generella hanteringsförmåga ökar på samma vis, men även här i synnerhet vad det gäller hanteringsförmågan för storm. (Enander & Hede, 2004)

När det kommer till verkliga händelser visar en annan studie (Enander et al, 2004) att aktörer ofta gradvis och alltför långsamt inser att de står inför en kris. Detta fenomen tillskrivs i viss mån flera karakteristika hos hotsituationen som kan bidra till att den inledningsvis underskattas. Det kan exempelvis bero på att förloppet går snabbare än väntat eller att det "smyger" sig på. Det kan även bero på att hotet upplevs som vardagligt, känt sedan tidigare eller kontrollerbart. (Enander et al, 2004)

Det verkar som om det kan vara svårt att bedöma hur allvarlig en händelse eller kris verkligen är, vare sig den har inträffat förut eller ej. Om man exempelvis grundligt har utrett

beredskapen för eventuella kärnkraftsolyckor, kanske man upplever det som att kommunen har en ganska god krishanteringsförmåga, vilket kan medföra att bedömningen av krishanteringsförmågan överskrider den verkliga förmågan. Samtidigt kan djupgående analyser av de risker som kommer av ett kärnkraftverk skapa upplevelsen av att risken är betydligt större än vad man anser sig kunna hantera. Det skulle i så fall kunna leda till att krishanteringsförmågan bedöms som sämre än den verkliga är. Det är därför inte svårt att tänka sig att hur man uppfattar ett specifikt hot kan påverka förmågebedömning.

8.5.4 Holism

Några respondenter tycker att holism kan påverka utfallet av förmågebedömningen. I stora organisationer som kommuner kan det finnas många ömsesidiga beroenden mellan olika verksamheter. Exempelvis kan skolan vara beroende av IT, som i sin tur är beroende av tillgång till elektricitet etcetera. Det kan även vara så att andra förvaltningar än den egna har resurser att bistå med när det gäller krishanteringsförmågan. Därför kan det vara svårt för bedömaren att se hela kedjan och därför fokuserar denne bara på den egna delen av verksamheten. Om man inte är införstådd med de beroenden som finns mellan olika delar av helheten kan det vara svårt att utföra en korrekt bedömning av krishanteringsförmågan.

Av Enander och Hedes undersökning (2004) framgår att såväl intresse som hanteringsförmåga bedöms som större inom det egna verksamhetsområdet än hos övriga kommunen och hos allmänheten. Mest positiva beträffande intresse respektive förmåga inom egen verksamhet är räddningscheferna (Enander & Hede, 2004). Detta kan vara en effekt av dålig insyn i andra verksamheter och att ett helhetsperspektiv saknas.

Holism kan relateras till en annan av Quarantellis (1997) tio principer för beredskapsplanering, som går ut på att arbetet med beredskapsplanering bör vara vertikalt och horisontellt integrerat. Det hjälper inte att en organisation planerar och förbereder sig själv väl, när en katastrof många gånger drabbar hela samhället. God beredskapsplanering kräver övergripande och integrerade insatser från alla allmänna organisationer. Ett helhetsperspektiv kan sägas gå hand i hand med att integrera arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser både vertikalt och horisontellt. (Quarantelli, 1997)

Enander et al (2004) beskriver något som de kallar för ”stuprörstänkande” i kommunerna, vilket innebär att man inte förmedlar signaler till varandra mellan olika förvaltningar. Det finns en tendens att inrikta sig på det egna ansvarsområdet och den egna organisationen. Man resonerar inte kring vilka konsekvenser en händelse kan få för andra förvaltningar. Istället blir man mer fokuserad på att utföra det dagliga uppdraget i den egna förvaltningen när något inträffar (Enander et al, 2004). MSB (2009) anser att det tvärsektoriella perspektivet är grundläggande vid all slags krishantering. Genom att skaffa kunskap om hur olika aktörer är beroende av varandra vid en kris kan tvärsektoriella samverkansbehov identifieras (MSB, 2009).

Det verkar råda en viss enighet om att det å ena sidan är viktigt att ha en helhetssyn i arbetet med krisberedskapsplanering och å andra sidan att en sådan helhetssyn i stor utsträckning saknas ute i kommunerna. En god uppfattning av hur hela systemet hänger ihop kan ligga till grund för en mer kvalificerad förmågebedömning. Dålig insyn i andra delar av organisationen kan istället leda till att bedömningen får dålig överensstämmelse med verkligheten. Ett sådant samband pekar på att holism kan vara en relevant påverkansfaktor när det gäller förmågebedömning.

8.5.5 Omedvetenhet

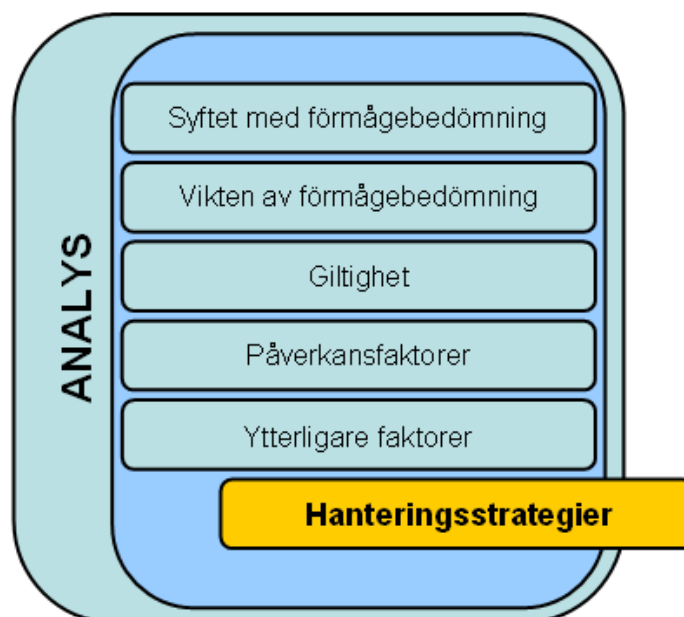
De fyra faktorer som nämns ovan framkom som förslag från respondenterna. De utgör svar på en direkt frågeställning där respondenterna explicit uppmanades att formulera ytterligare faktorer som kan påverka förmågebedömningen. Utöver dessa har ännu en potentiell faktor identifierats, se avsnitt 8.4.2. Genom analys av resultaten från påverkansfaktorerna framträder något som eventuellt kan kodas som en egen faktor. Flera respondenter ger uttryck för att bedömaren inte medvetet förvränger sanningen utan att det kan bero på dålig självinsikt eller en övertro på den egna förmågan. Dessa åsikter framkom vid diskussion kring påverkansfaktorerna *erfarenhet* och framförallt *intressekonflikt*. Omedvetenhet skiljer sig från dessa påverkansfaktorer med avseende på bedömarens motiv till att göra en felaktig bedömning.

Moore (2010) menar att det finns ett förhärskande synsätt i massmedia och akademisk litteratur inom ekonomi och juridik att partiskhet i den mån det existerar är en medveten respons till incitament. I motsats till detta "ekonomiska" perspektiv finns psykologisk forskning som pekar på att partiskhet vid bearbetning av information sällan beror på överlagda och medvetna val. De resultat som Moore framlägger antyder att det kan vara svårt, på gränsen till omöjligt, för tjänstemän att helt enkelt *välja* objektivitet. Folk gör rutinemässigt saker som betraktas som oetiska av utomstående, utan att ha för avsikt att uppträda oetiskt eller ens överväga möjligheten att deras uppförande har etiska implikationer. (Moore et al, 2010)

Prentice (2007) beskriver ett antal fenomen som relaterar till omedveten partiskhet. Med *inkrementalism* avses den partiskhet som uppstår då folk omedvetet och stegvis under en lång tid sänker ribban för vad som anses vara acceptabelt beteende. *Överoptimism* innebär att många människor har en så stark dragning till optimism att det kan leda till irrationella föreställningar och skadliga beslut. Ett annat fenomen som kan leda till partiskhet är en *övertro* på sig själv och den egna förmågan. Exempelvis har studier visat att en majoritet anser sig vara bättre än genomsnittet när det kommer till bland annat bilkörning och undervisning. Människors övertro på den egna förmågan att fatta beslut får följder för deras etiska omdöme. En studie visade att 61 % av de tillfrågade läkarna ansåg att det egna omdömet inte påverkades av gåvor som de mottog från läkemedelsföretag. Samtidigt ansåg endast 16 % av läkarna att deras kollegors omdöme förblev opåverkade av samma gåvor. (Prentice, 2007)

Flera respondenter menar alltså att påverkansfaktorn intressekonflikt i själva verket grundar sig i en omedvetenhet, något som delvis också styrks av annan forskning. Detta talar för att omedvetenhet kan påverka utfallet av förmågebedömning.

8.6 Hanteringsstrategier



Hanteringsstrategierna analyseras utifrån fem huvudsakliga kategorier. Dessa sammanfattas som *extern bedömning*, *grupparbete*, *formulering av uppgiften*, *urvalsprocess* samt *övning*. Dessa kategorier rymmer i vissa fall ett antal olika aspekter av hanteringsstrategier.

8.6.1 Extern bedömning

Långt ifrån alla tycker att en extern bedömning kan tillföra något. En respondent visar starkt motstånd till att bedömningen kan utföras av någon annan än dem som gör det idag. Respondenten menar att en extern bedömning inte är insatt i verksamheten och därför inte kan göra en kvalificerad bedömning. Detta kan eventuellt bero på ett visst revirtänkande. En tredjedel av respondenterna är av en annan uppfattning och anser att en extern bedömning kan generera ett mer objektivt och eventuellt rättvisare resultat av förmågebedömningen. Här verkar någon typ av kollaboration vara lämplig.

En av respondenterna menar att det är viktigt att någon utomstående leder och/eller övervakar arbetet och nämner behovet av en så kallad *Djävulens advokat* för att säkerställa objektiva bedömningar. Begreppet avser en person som presenterar ett motargument för en position som denne inte nödvändigtvis tror på för en annan debattör, i syftet att testa motargumentets kvalitet och identifiera svagheter i den andra debattörens argument. I sammanhanget får den externa bedömaren agera Djävulens advokat och den andra debattören utgörs av tjänstemän i linjeorganisationen. Detta korrelerar väl med vad andra författare har sagt, till exempel Nyhlén (2006). Respondenten uttrycker att förutsatt att kommunen är beredd att anlita en extern konsult så leder det nog till ett rättvisare resultat, eftersom det annars kan finnas risk för att bedömaren sitter på dubbla stolar. En annan respondent beskriver det som att han i viss mån själv agerar Djävulens advokat. Tidvis uppstår situationer då han anser att en bedömning är oriktig eftersom han sitter på information som bedömaren är omedveten om.

En respondent uttrycker en önskan om ledning från Länsstyrelsen eller att det finns någon myndighet som styr arbetet. En annan respondent instämmer i detta och menar att genom att konsultera externa experter inom specifika områden (exempelvis inom Länsstyrelsen eller

andra myndigheter) kan otillräcklig kunskap och underskott av förståelse motverkas. Dessutom kan man genom extern återkoppling belysa frågor ur nya synvinklar och på så sätt lyfta bedömarens ”medvetande” till att gå även utanför den egna förvaltningen. Den uppfattningen styrks av Lago och Pütsep (2007). De menar att en extern utvärderare kan ta med sig andra erfarenheter och även vara mer opartisk. Däremot vet en sådan mindre om de lokala sammanhangen och det är givetvis förknippat med förhöjda kostnader att ta in extern hjälp.

8.6.2 Grupparbete

Alla respondenter anser i någon mening att arbete i grupp är en bra hanteringsstrategi. Genom att arbeta i grupp så bildar man en gemensam kunskapsbas och beslutsgrund. Raven (1998) gör en ganska talande liknelse om ett otal föredragshållare som i försök att inleda en presentation humoristiskt, lite skämtsamt beskriver kamelen som en häst sammansatt av en kommitté. Efter pliktskyldiga skratt funderar Raven; ”Vänta lite, med tanke på den terräng som en kamel verkar i, så är den i själva verket en ganska väldesignad häst” (Raven s. 353, 1998, *författarnas översättning*). Han menar att det är uppenbart att flera individer kommer till bättre lösningar på komplexa problem, som kräver en stor bredd på information, än om man arbetar enskilt. Om sedan gruppen utgörs av mycket intelligenta och kunniga individer torde den samlade kunskapen bli desto större. (Raven, 1998)

Gruppdynamik

Tre respondenter pekar på vikten av att skapa en god gruppdynamik i arbetsgruppen. Med detta avses att skapa ett öppet klimat, där gruppens medlemmar känner sig bekväma. Man ska känna att inga frågor är dumma och att man kan uttrycka avvikande åsikter, utan att uppleva obehag eller att dessa frågor diskuterats otillräckligt. En respondent pekar på vikten av att ha ”högt i tak” i gruppen. En respondent framhåller vikten av att skapa en god intern möteskultur och att bedömaren ska känna att det är i sin ordning att erkänna brister i krishanteringsförmågan. Man bör sträva efter att bedöma generell förmåga istället för individuell förmåga och undvika personangrepp.

Flera respondenter lyfter fram att det är viktigt att man tar in individer med olika bakgrund och kompetenser när man sätter samman gruppen. Det kan finnas fördelar att dra av olika synvinklar från individer som samtidigt är väl insatta i och lojala mot den egna organisationen

Regelbundna möten

Regelbundenhet skapar trygghet och stabilitet i organisationen. Samtidigt kan regelbundna möten sätta lite press på bedömaren, i form av deadline eller liknande, så att denne verkligen utför de uppgifter som denne blivit ålagd. En respondent menar att frågorna ständigt hålls aktuella genom att gruppen samlas varje månad. Flera respondenter anger att de har regelbundna möten med sin krishanteringsgrupp (eller motsvarande). En av dem berättar att krisorganisationen tillämpar stabsmetodik. Samma metodik praktiseras i den ordinära organisationen under veckomöten. På så vis är alla deltagare vana vid arbetssättet i ett akut skede. Här appliceras alltså *Likhetsprincipen*.

Diskussion

Ett flertal respondenter anser att diskussion är en lämplig hanteringsstrategi. Med diskussion avses dialog mellan exempelvis säkerhetssamordnare och bedömare, både enskilt och i grupp. Värdet av diskussion lyfts fram upprepade gånger av respondenterna. En respondent menar

att man lär sig av varandra när man sitter gemensamt med de olika förvaltningarna och diskuterar frågorna.

8.6.3 Formulering av uppgiften

Fyra respondenter anger hanteringsstrategier som kan kopplas till kategorin *formulering av uppgiften*. Denna kategori avser bland annat vilket håll uppgiften att bedöma kommer från och hur scenarier och bedömningskriterier presenteras, men även ledarskap och verktyg för analysen.

Tydligt ledarskap

Tre respondenter anser att det är viktigt att arbetet styrs med ett tydligt ledarskap och att bedömaren får tillgång till ett starkt stöd i arbetet med förmågebedömning. Ledarskapet avser här främst den roll som varje kommuns säkerhetssamordnare står för (dvs. respondenterna själva i det här fallet). Rollen bör innefatta såväl samordning som ledarskap, men även fungera lite som en moderator för arbetsgruppen. En respondent menar att ledarskapet bör omfatta såväl tydlig styrning som starkt stöd.

En respondent menar att bedömning av den egna verksamheten ställer stora krav på samordning och därför finns ett behov av så kallat helikopterperspektiv. Ett tydligt ledarskap utgår sannolikt från att ett sådant perspektiv finns. Han får medhåll av en annan respondent som menar att det är viktigt att ständigt hålla sig informerad för att skapa helhetsperspektiv och ha ett tydligt ledarskap. En respondent påpekar att man bör undvika att leda förmågebedömningen skriftligen. Det personliga mötet erbjuder möjligheter att förminska eventuella diskrepanser i tolkning.

Tydliga formuleringar

Två respondenter anser att tydliga formuleringar kan minska inverkan av påverkansfaktorerna. Denna hanteringsstrategi avser beskrivningen av bland annat scenarier och bedömningskriterier. En respondent menar att staten har en viktig pedagogisk roll när det gäller att formulera exempelvis scenarier. En divergerande åsikt som lyfts fram är att bedömarna själva bör ha mycket att säga till om. Främst vid val av och formulering av scenario, men även vad det gäller bedömningskriterier.

En respondent menar att det är speciellt viktigt med tydliga beskrivningar av de händelser man analyserar med avseende på påverkansfaktorn erfarenhet. I synnerhet om kommunen i fråga inte har varit utsatta för specifika händelser.

Ett exempel på att det kan vara viktigt med tydliga och gemensamma beskrivningar ges i en rapport från MSB (2009). Där uttrycks att det finns ett behov av att ta fram grundläggande säkerhetsnivåer för samhällsviktig verksamhet. Få områden har sådana nivåer fastställda och bristen på dessa gör att varken de samhällsviktiga verksamheterna eller allmänheten vet vilken nivå som borde kunna upprätthållas vid en kris. Fastställda grundläggande säkerhetsnivåer skulle underlätta både bedömningen och arbetet med samhällets förmåga, eftersom det skulle ge ett tydligare mått på vilken förmåga som samhället bör ha. (MSB, 2009)

Officiellt och ovanifrån

Två respondenter anser att en hanteringsstrategi kan vara att bedömaren blir ålagd själva uppgiften att bedöma officiellt och ovanifrån i den egna organisationens hierarki. Det upplevs som svårt att få gehör ute i förvaltningarna om det inte finns ett visst mått av tvingande

drivkraft. En av respondenterna menar att genom att integrera kommunens säkerhetsarbete i årsredovisningen så tvingar man förvaltningarna att adressera frågan. Det finns förslag på att man årligen ska genomföra en så kallad *SWOT*-analys. En sådan analys beskriver en organisations inneboende styrkor och svagheter samt de yttre möjligheter och hot vid en strategisk översyn.

Gemensamma och förenklade verktyg

En respondent efterfrågar gemensamma och förenklade verktyg för att underlätta analysarbetet. Det kan leda till samhällsvinster och underlätta analysarbetet. Det är viktigt att poängtera att efterfrågan avser styrning av metod, inte styrning av resultat. En respondent upplever att MSB:s mall för förmågebedömning är lite rörig, men använder den ändå eftersom den kommer från centralt håll. Det finns vissa fördelar med aggregation av information om alla använder samma metod.

En av anledningarna till att de försök som har gjorts med IBERO har avstannat är att metoden upplevs som lite tungrodd. Man anser att metoden är för resurskrävande. En annan respondent poängterar att risken för feltolkning kan reduceras genom att man utgår från tydliga, förklarande och gemensamma bedömningskriterier som exempelvis har formulerats av Länsstyrelsen.

Checklistor

En respondent menar att det har visat sig att checklistor kan vara användbara som hanteringsstrategi. Det kan bli väldigt ineffektivt med uppsatslånga styrdokument, men listor tillhandahåller ett lättförståeligt och funktionsdugligt verktyg. Respondenten säger att man i dennes kommun försöker skapa checklistor där man kan bocka av aktiviteter som ska utföras och menar att listorna även kan appliceras på annat.

8.6.4 Urvalsprocess

Fem respondenter anser att urvalsprocessen av bedömaren är viktig som en hanteringsstrategi till påverkansfaktorerna. Fyra av dem anser att ett *kvalificerat* urval av bedömaren är viktigt. Ett kvalificerat urval innebär att valet av bedömare grundar sig i lämplighet med avseende på bland annat kompetens och andra arbetsuppgifter, men även med hänsyn till personkemi. Urvalet innebär en aktiv process som i vissa fall baseras på personkännedom. I många fall grundar sig urvalet i en diskussion och ett samarbete mellan kommunens säkerhetssamordnare och respektive förvaltningschefer. På så vis anser man att bedömaren kan väljas med hög precision.

En respondent anger *automatiskt* urval som en hanteringsstrategi till påverkansfaktorerna. Denna hanteringsstrategi innebär att bedömaren automatiskt utgörs av en person med en viss funktion eller ställning i varje förvaltning, exempelvis en säkerhetshandläggare. Genom att denna person har som en del av sitt uppdrag att vara just bedömaren av förvaltningens krishanteringsförmåga begränsas eventuell negativ inverkan på bedömningen. Personen är anställd i sin linjeorganisation för att utföra ett visst uppdrag. I och med uppdragets utformning bör personen i fråga ha rekryterats med avseende på rätt kompetens. Detta leder förhoppningsvis till att man även undviker prioriteringsproblematik med tanke på uppdragets huvudsakliga arbetsuppgifter samt ett grundläggande personligt intresse och engagemang för frågorna. Respondenten medger att en sådan urvalsprocess kan vara mer problematisk i en större kommun. Ett stort antal förvaltningar skulle innebära ett stort antal säkerhetshandläggare och det i sin tur skulle medföra svårigheter i överblickbarheten för samordnaren.

8.6.5 Övning

Två respondenter anger hanteringsstrategier som anknyter till *övning*. Enander och Hede (2004) menar att övningar och erfarenheter kan användas och analyseras som indikatorer på behov hos olika aktörer och aktörsgupper. Med hänsyn till hur man utformar övningar kan de exempelvis stärka förtroendet hos dem som saknar erfarenhet. Övningar kan också fungera som en tankeställare för dem som har tidigare erfarenhet. (Enander & Hede, 2004)

En respondent menar att det är väldigt svårt att öva realistiskt. Exempelvis så garanterar ju inte övning nödvändigtvis att man kan göra en mer rättvisande förmågebedömning. Det är väldigt svårt att öva realistiskt. Verkliga erfarenheter (kriser) skapar en mental förberedelse som medför att man kan *agera* istället för att *reagera*. Å andra sidan, genom att öva stärker man inte bara krishanteringsförmågan, man skapar dessutom en större förståelse för den. Behovet av att adressera frågorna förankras ut i organisationen. Därmed kan man också göra en mer kvalificerad bedömning.

Övningar bör ses som det forum där man förväntar sig problem och kan lösa konflikter enligt Perry och Lindell (2003). En övning där man inte identifierar några problem är antagligen en övning med ett trivialt scenario eller en bristfällig utvärdering. Det kan liknas med att ett test där alla studenter får maximal poäng, väcker misstanken att testet är för lätt. Det är även tydligt att upprepad erfarenhet av att hantera krishändelser ofrånkomligen hjälper organisationer att ta fram koordineringsstrategier. (Perry & Lindell, 2003)

Återkoppling till tidigare erfarenheter

En respondent pekar på vikten av återkoppling till faktiska erfarenheter. Tanken är att försöka ta lärdom av tidigare händelser och sedan grunda bedömningen i detta. Trots allt har alla kommuner utsatts för åtminstone en händelse som i någon mening kan klassas som extraordinär eller kris. Händelsernas omfattning och påverkan på de enskilda kommunerna skiljer sig visserligen åt. Synsättet är att efter att en händelse har inträffat så blir kommunen bättre rustad. Det är viktigt att man tar lärdom av inträffade händelser och ackumulerar den kunskap som uppstår därur. Respondenten framhåller dock att det kan vara svårt att införliva kunskap vunnit ur tidigare erfarenheter i stora organisationer. Quarantelli (1997) skriver att det är svårt för befattningshavare att opartiskt utvärdera den egna gruppens agerande. Alltför ofta blir utvärderingar av händelser en sorts rättfärdigande eller försvar i efterhand av de aktiviteter och beslut som myndigheten gjorde, istället för att utgöra en ärlig och öppen bedömning av vad som gick rätt och fel. (Quarantelli, 1997)

Det finns även en risk att synsättet bland olika befattningshavare i kommunen efter en kris blir "vi har en god hanteringsförmåga, vi klarade ju faktiskt krisen". Samtidigt reflekterar man inte över *hur väl* man klarade krisen och ifall man hade kunnat agera på ett annat sätt och klarat krisen bättre. En annan respondent anser att man har haft en bra återkoppling till tidigare erfarenheter och tycker att det som en följd har blivit lättare att belysa frågorna och få gehör för arbetssättet.

9 Diskussion

I detta kapitel förs ett kritiskt resonemang kring saker som framkommit under arbetets gång. Diskussionen rör först undersökningens resultat och följer i stora drag dispositionen i föregående kapitel. Därefter diskuteras genomförandet följt av förslag till framtida forskning.

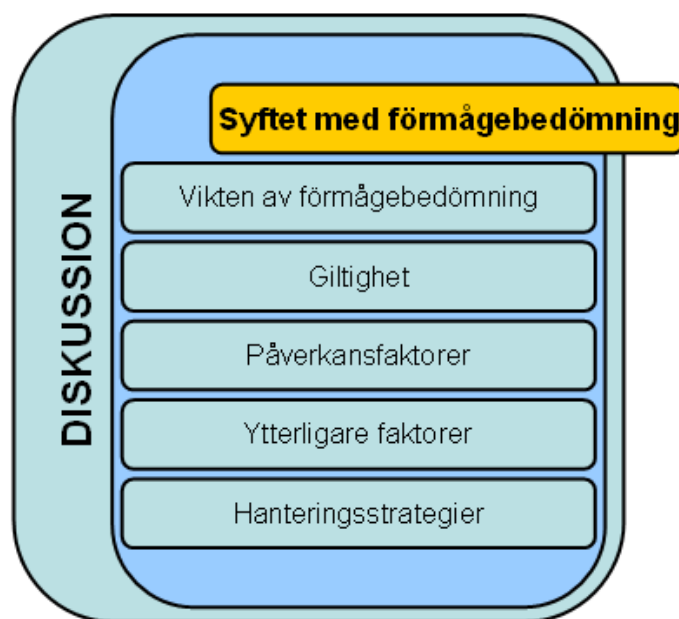
Diskussionen utgår från ett antal olika perspektiv och syftar till att ge egna kommentarer till det som hittills framkommit i rapporten. Först diskuteras det utifrån de resultat som undersökningen utmynnat i. Generella drag eller mönster söks i de svar som respondenterna lämnat. Därefter diskuteras den metod som valts och använts vid genomförandet av undersökningen. En analys görs kring vad som gick rätt eller fel vid genomförandet och vilka implikationer det har fått på resultatet. Slutligen diskuteras ett axplock av de intressanta frågeställningar som har dykt upp under arbetets gång, men som inte har rymts inom ramen för denna rapport.

9.1 Resultat

Här förs en diskussion kring de resultat som har framkommit i intervjuundersökningen. Vi har inte sett några signifikanta samband mellan hur enskilda respondenter har svarat i vissa frågor och hur samma respondent har svarat i andra frågor. Däremot framträder lösa samband om man analyserar resultatet från flera olika respondenter samtidigt. Exempelvis anser majoriteten att ett visst syfte är jätteviktigt (till exempel process). En *annan* majoritet anser att en viss hanteringsstrategi (till exempel regelbundna möten) är jätteviktig. Den senare kommer som en logisk följd av den förra enligt oss, men har uttryckts av olika personer. Detta betyder inte nödvändigtvis att respondenterna inte resonerar likadant. Det har bara inte framkommit under intervjuerna. Vår uppfattning är annars att respondenterna generellt sett är mycket konsekventa i sina tankegångar, däremot kanske det inte alltid har varit tydligt för dem hur författarnas tankekedja har varit uppbyggd. Detta kan vara ett resultat av hur intervjuerna har genomförts, hur resultaten har tolkats och/eller det faktum att många undersökningsområden och faktorer i viss mån kan vara överlappande.

Mycket av det som har framkommit under undersökningen gäller på en generell nivå. Resonemangen kan i hög grad appliceras på mer övergripande sammanhang som risk- och sårbarhetsanalyser i allmänhet eller till och med på hela beredskapsplaneringsprocessen. Det verkar som om förmågebedömning är en så pass integrerad del av risk- och sårbarhetsanalyser att det är svårt att göra uttalanden som inte har en mer övergripande innebörd också. Det kanske ska påpekas att även om den här undersökningen har inriktat sig på bedömning av kommunal krishanteringsförmåga så är påverkansfaktorer ingalunda begränsat till att enbart vara aktuella inom denna del av riskhanteringsprocessen. Faktorerna skulle kunna tillämpas även i andra hänseenden där det skall utföras en bedömning, också utanför riskhanteringsfären.

9.1.1 Syftet med förmågebedömning



Den huvudsakliga idén med att inledningsvis undersöka vad respondenterna anser att förmågebedömning egentligen syftar till var att det eventuellt kunde finnas ett samband mellan respondentens svar på detta område och hur denne ställer sig till de olika påverkansfaktorerna. Efter analys av resultaten har inga generella sådana samband kunnat identifieras. Vi kan inte dra slutsatsen att svaren från enskilda respondenter på detta område har effekter på svaren om påverkansfaktorerna.

Sex olika syften identifierades som resultat av intervjuerna. Av dessa anser vi att tre är mer primära än de övriga. Detta stöds bland annat av "svarsfrekvensen", det vill säga att dessa syften framhölls i någon mening av majoriteten av respondenterna. Dessa är *lägesbeskrivning*, *åtgärdsdomäner* samt *process*. Vad gäller syftet med *jämförelse* så anser vi att även om det kan finnas vinster med att jämföra förvaltningar på detta vis, så är att detta syfte av en mer sekundär karaktär. Angående *kontroversiella frågor* så anser vi att det nog egentligen rör sig om en möjlighet snarare än ett syfte.

Analysen visar att lägesbeskrivning och åtgärdsdomäner är nära sammankopplade. När författarna i ett initialt skede arbetade fram frågeställningen på detta område så framstod dessa två syften vid första anblick som de mest självklara. Även vid en närmare undersökning verkar dessa vara de viktigaste syftena och det råder uppenbarligen stor konsensus bland respondenterna kring detta.

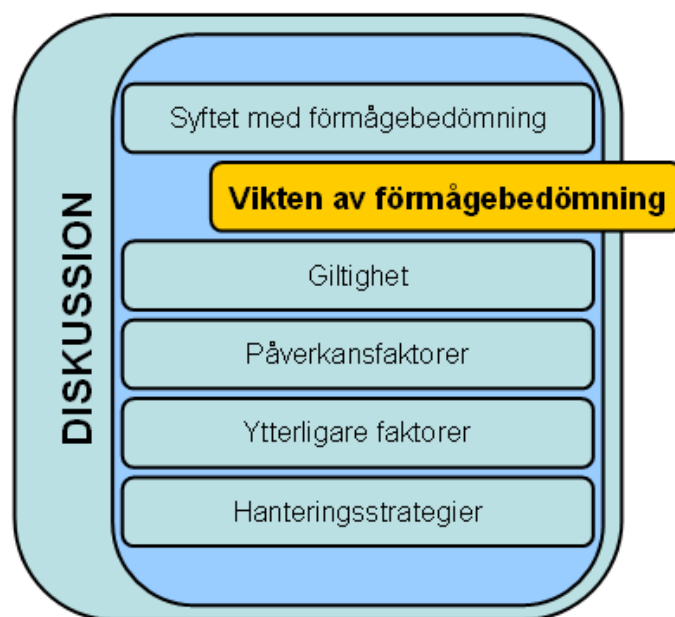
Det framstår som mycket viktigt att man inser att arbetet med den levande processen är cykliskt och ständigt pågående. Vid allt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser bör man ha skapandet av en sådan process i åtanke. Denna uppfattning anser vi bekräftas av respondenternas svar.

Det kan vara föremål för diskussion ifall några av ovan nämnda syften i själva verket skall uppfattas som mål. En sådan diskussion anser vi vara av språklig natur och vi bedömer att den skulle tillföra lite till rapporten. Vi har därför valt att utelämna detta. Däremot tycker vi

att det kan finnas ett mer grundläggande övergripande syfte. Detta skulle vara att *stärka samhällets krishanteringsförmåga*. Symtomatiskt nog så identifierades detta inte av någon respondent. Däremot lyftes detta fram i referensintervjun med Länsstyrelsens representant. En eventuell förklaring kan vara att detta syfte är tydligare från ett regionalt håll, där man kan förvänta sig att det råder ett mer övergripande synsätt.

Kommunerna har blivit ålagda en uppgift som de ska utföra. Eventuellt är de mer fokuserade på att verkligen utföra uppgiften, än på att reflektera över vad uppgiften slutligen skall leda till i ett större perspektiv. Risken är att ett sådant påstående uppfattas som raljant, men poängen är att man inom kommunen har ett mer operativt synsätt. Detta är enligt oss en inte helt orimlig hållning. Som lokal myndighet blir ju den viktigaste uppgiften att genomdriva politik i verkligheten. All verksamhet ska på ett eller annat sätt syfta till att ombesörja medborgarnas praktiska behov. Kort sagt finns det från kommunens sida ett mer direkt ansvar gentemot dess invånare. Länsstyrelsen däremot är en statlig myndighet och fungerar främst som riksdagens och regeringens förlängda arm. Man verkar på en regional nivå och därmed kan man ha ett mer övergripande synsätt.

9.1.2 Vikten av förmågebedömning



Tanken med att undersöka respondenternas attityder till detta huvudområde var att utröna om det kan finnas ett samband mellan hur viktigt man anser att förmågebedömning är och hur man förhåller sig till påverkansfaktorerna. Inga direkta samband har kunnat identifieras med avseende på enskilda respondenter. Resultaten pekar på att förmågebedömning generellt sett anses vara viktigt.

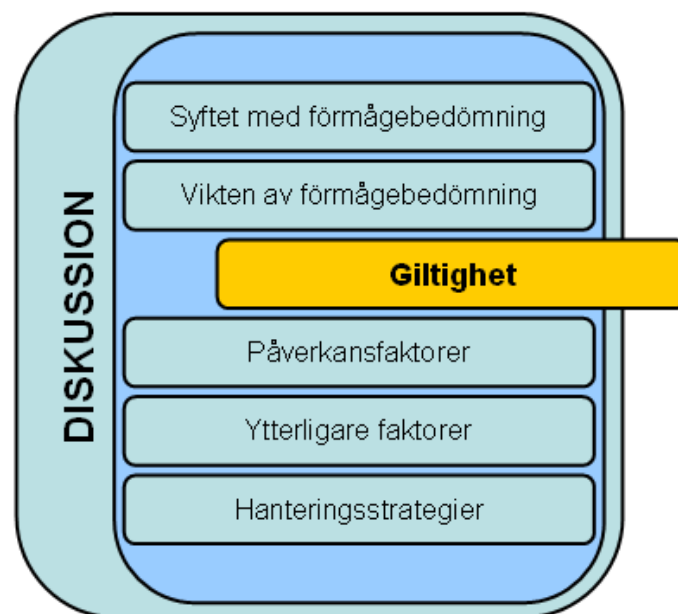
Många respondenter anser att det är viktigt med förmågebedömning, eftersom de kan se de praktiska tillämpningarna och vinsterna som kommer därav. Det finns uppenbarligen ett behov av att kunna förmedla detta ut till förvaltningarna. Det är svårt att driva arbetet om de berörda inte ser värdet av resultatet. Här tangerar vi idén om kommunernas operativa synsätt igen. Det förefaller som att det är viktigt att säkerhetssamordnaren kan kommunicera den praktiska nyttan av förmågebedömning till bedömaren för att få genomslag.

Vi vill återkoppla till syftet med att skapa en levande process, och låter arbetet med förmågebedömning vara en del av det. Förutsatt att det får anses som värdefullt att skapa en levande process, så tycker vi att en respondent sammanfattade vikten av att utföra förmågebedömning med all önskvärd tydlighet:

”Det är bättre att vara förberedd, än att inte vara det.”

Att vara förberedd behöver förvisso inte vara likställt med att ha utfört en förmågebedömning, men förmågebedömning kan vara en del av att förbereda sig för kriser. Vår uppfattning är att förmågebedömning är en viktig komponent i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, och vi anser att resultaten speglar detta. Det verkar som att det är eftersträvansvärt att försöka balansera de olika delarna av risk- och sårbarhetsanalysen. Dessutom menar vi att om man anser att förmågebedömning är viktigt, så kan det vara rimligt att intressera sig för faktorer som kan påverka resultatet av bedömningen.

9.1.3 Giltighet



Med denna fråga avsåg vi att undersöka hur respondenterna ställer sig till giltighet när det gäller förmågebedömning. Likt de två föregående huvudområdena var en av avsikterna även här att utreda eventuella samband mellan svaren om giltighet och svaren om påverkansfaktorerna, kopplat till enskilda respondenter. Några direkta samband har inte kunnat påvisas. En annan avsikt var att få en indikation på relevansen av påverkansfaktorer. Om det skulle visa sig att ingen respondent anser att giltighet är viktig, kan man ifrågasätta huruvida det är angeläget att undersöka påverkansfaktorer vidare.

En åsikt framförd av en respondent är att världen ständigt förändras och att en bedömning därför snart skulle vara inaktuell och inte överensstämmande med verkligheten. Detta anser vi inte utgöra ett hållbart argument till att förminska relevansen av giltighet. Några respondenter framhävde osäkerhetsfaktorn och menade att bedömningar aldrig kan bli helt överensstämmande med verkligheten. Förvisso finns det en poäng i detta, men vi anser likafullt att giltighet är viktigt. Bara för att det är svårt att få giltighet i förmågebedömningen så innebär det inte att giltighet är betydelselöst.

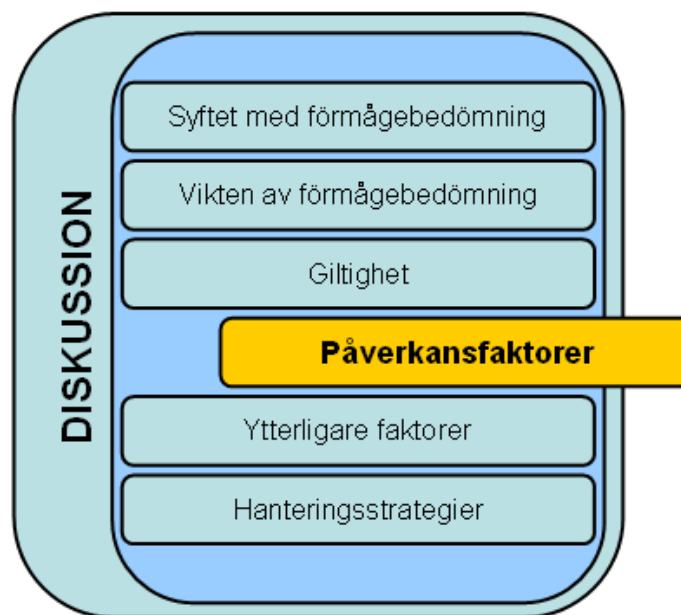
Det förefaller i vissa fall som om praktiska tillämpningar av förmågebedömningen är av större värde än giltighet (det vill säga åtgärdsdomäner). Vi vill här återkoppla till idén om kommunernas operativa synsätt igen. Utöver detta kan det finnas ytterligare värden som är viktigare än giltighet.

”Det är viktigare att stärka hanteringsförmågan än att uppfylla vetenskaplighet.”

Detta citat kan även återkopplas till det tidigare nämnda *övergripande syftet* att stärka samhällets krishanteringsförmåga, och uttrycktes faktiskt även av Länsstyrelsen. Återigen är det tydligt att Länsstyrelsen har ett mer övergripande synsätt, medan kommunerna är mer intresserade av värdet i att praktiskt kunna tillämpa resultaten.

Vi menar att det kan vara eftersträvansvärt att få giltighet trots att det inte är grundläggande för resultatens användningsområde. Bara för att giltighet inte är det viktigaste värdet att uppnå med en förmågebedömning, så innebär det inte att det för den skull är oviktigt och inte behöver adresseras. Även om inte alla respondenter är överens om vikten av giltighet, så pekar resultaten på att det är tillräckligt viktigt för att vi ska anse att det finns ett värde i att belysa problematiken med påverkansfaktorerna.

9.1.4 Påverkansfaktorer



Generella drag

En avsikt med att undersöka respondenternas attityd till detta huvudområde var att verifiera att de framtagna påverkansfaktorerna är relevanta och plausibla. Respondenternas svar kan eventuellt ge en indikation på detta. Inledningsvis fick de ta ställning till ifall de anser att påverkansfaktorerna över huvud taget är tillämpliga, därefter fick de svara på ifall de anser att den egna kommunen i någon grad påverkas av varje enskild faktor.

Majoriteten av respondenterna anser att påverkansfaktorerna generellt är relevanta och plausibla. Resultatet är nästan enhälligt, så när som på enstaka undantag. Endast en invändning har lämnats mot relevansen av en av påverkansfaktorerna. I bästa fall innebär

detta att påverkansfaktorerna verkligen är relevanta. I värsta fall skulle en så överväldigande majoritet kunna tyda på att påverkansfaktorerna är formulerade på ett sätt som gör att respondenterna ser dem som självklarheter och att det därför är naturligt att svara på ett visst sätt. Påverkansfaktorerna skulle således inte vara mer än plattityder, det vill säga intetsägande och omöjliga att falsifiera. Jämför påståendet ”Värna om barnens bästa, de är vår framtid”. Det är svårt att tänka sig motsatsen och få skulle öppet opponera sig mot ett sådant påstående. Även om så vore, så medför det inte att påverkansfaktorerna för den skull är oviktiga eller irrelevanta. Vår tolkning av resultaten är att de tyder på att påverkansfaktorerna verkligen är relevanta. Det kan eventuellt argumenteras för att den verkliga relevansen skulle bekräftas av att respondenterna anser att påverkansfaktorerna är applicerbara i praktiken.

När det kommer till huruvida respondenterna anser att påverkansfaktorerna är applicerbara i den egna kommunen kan vi se ett par generella mönster. Respondenterna kan delas in i två grupper. Tre respondenter ger liknande svar. Dessa kännetecknas av att de anser att den egna kommunen i någon mån riskerar att utsättas för de flesta av påverkansfaktorerna. De tre andra respondenterna ger också liknande, men helt andra svar. Dessa svar kännetecknas i sin tur av att respondenterna *inte* anser att den egna kommunen riskerar att utsättas för de flesta av påverkansfaktorerna.

Generellt sett kan det sägas om den senare gruppen att de inte anser sig vara utsatt för en viss påverkansfaktor, för att de på något vis tillämpar en eller flera hanteringsstrategier. Om den förra gruppen kan det generellt sägas att, *trots* att hanteringsstrategier tillämpas så anser man att det kan föreligga en risk att påverkansfaktorerna har inverkan på den egna kommunen. Detta är ett intressant resultat, men det är svårt att uttala sig om vad det beror på. Det skulle eventuellt kunna hänföras till en rad, för respondenten, individuella förutsättningar. Exempelvis vilken fas i risk- och sårbarhetsanalysen kommunen befinner sig i eller hur länge respondenten har arbetat i organisationen. Samtidigt skulle det eventuellt kunna hänföras till insamlandet av resultaten. Genomförandet av intervjuerna kan ha föranlett att respondenterna har tolkat frågeställningarna olika. Det är som sagt svårt att uttala sig om anledningen och kanske ännu svårare att dra slutsatser kring detta.

Många av påverkansfaktorerna kan ses som två sidor av samma mynt. Faktorerna kan alltså påverka förmågebedömningen både i positiv och i negativ riktning. Det är inte författarnas avsikt att onyanserat fokusera på de negativa sidorna, men en sådan obalans har ibland gynnat framställningen i rapporten. Vi menar att påverkansfaktorerna generellt sett var applicerbara i tillräckligt stor utsträckning för att de ska anses vara relevanta. Nedan följer några korta kommentarer kring varje enskild påverkansfaktor.

Urval

Det kan nog vara så att det inte finns ett mer ”rätt” sätt att välja ut bedömare än det sätt som redan tillämpas, till exempel kvalificerat eller automatiskt urval. Att man tillämpar det under omständigheterna bästa tillvägagångssättet innebär dock inte att det inte kan förbättras. Även det bästa tillvägagångssättet kan vara förknippat med problematik. Vi menar att man bör förhålla sig till den problematiken på något sätt. Även om man inte hanterat den problematik som en viss urvalsprocess medför, så bör man åtminstone vara medveten om den och vilka implikationer den kan få.

Respondenternas svar korrelerar i stor utsträckning med vad som sägs i den litteratur som finns på området och behandlas i rapporten. Vår bedömning är att urval kan vara en relevant

påverkansfaktor. Denna faktor kan ligga till grund för hur de övriga faktorerna hanteras. Därmed anser vi att denna faktor har en särställning och kräver noggrannare överväganden.

Intressekonflikt

Resultatet från påverkansfaktorn intressekonflikt särskiljer sig. Den upplevs av nästan samtliga respondenter som en relevant påverkansfaktor. Det anmärkningsvärda är att när det kommer till den egna kommunen så menar de flesta respondenter däremot att denna påverkansfaktor inte är applicerbar. Detta är unikt jämfört med övriga faktorer.

Resultaten visar att många respondenter kopplar intressekonflikt till att medvetet ljuga eller luras och de har svårt att se att kommunens tjänstemän skulle tänja på sanningen på detta sätt för egen vinnings skull (personlig eller organisatorisk). Istället menar flera respondenter att en missvisande bedömning skulle bero på att bedömaren är hemmablind, omedveten eller på annat sätt oinformerad. Man invänder alltså mot själva motivet hos bedömaren. Å ena sidan kan det bero på att respondenterna har en filantropisk människosyn och därför inte tror att det förekommer i den egna organisationen. En annan möjlig förklaring kan vara att denna faktor uppfattas som något kontroversiell. Eventuellt upplevs det som tabu att någon skulle ljuga eller luras medvetet. Samtidigt går det inte utesluta att det beror på att respondenterna faktiskt inte är utsatta för denna påverkansfaktor i den egna kommunen.

Det är svårt att uttala sig om innebörden av det här resultatet och vad det beror på. Analys av resultatet på denna påverkansfaktor ledde bland annat fram till ytterligare en faktor. Området ter sig mycket intressant för författarna och lämpar sig säkerligen för vidare forskning. Oavsett så anser vi att det måste finnas tillit och förtroende till sina medmänniskor, inte minst inom den egna organisationen. Misstro och konspirationsteorier bör i möjligaste mån undvikas. Trots det menar vi att denna påverkansfaktor i allra högsta grad är relevant, men den kanske kräver ett annat angreppssätt. Respondenternas svar korrelerar i viss mån med vad som sägs i den litteratur som finns på området och behandlas i rapporten. Det talar för att intressekonflikt kan vara en relevant påverkansfaktor.

Tolkning

Resultaten pekar på att detta är en av de mest relevanta påverkansfaktorerna. Med utgångspunkt i exemplet med pandemi som lyfts fram i analyskapitlet 8.4.3, skulle det förvisso kunna vara så att utfallet halverad personalstyrka leder till olika allvarliga konsekvenser i olika förvaltningar. Poängen är att trots att utfallet är detsamma skiljer sig bedömningarna. Detta torde ge desto större anledning till att bedömningskriterierna är tydliga och kommunicerbara. Respondenternas svar korrelerar i stor utsträckning med vad som sägs i den litteratur som finns på området och behandlas i rapporten. Det talar för att tolkning kan vara en relevant påverkansfaktor.

Erfarenhet

När det gäller verkliga katastrofer så är det faktiskt ganska sällsynt att de uppstår i Sverige, åtminstone i jämförelse med till exempel jordbävningar i Haiti och Kina. Det finns dock en del erfarenhet från de extraordinära händelser som kommunerna har varit utsatta för. Det kan nog vara så att konsekvenserna av de händelser som har drabbat de halländska kommunerna inte står i paritet med de konsekvenser jordbävningen fick i Port-au-Prince. Samtidigt innebar de extraordinära händelserna att kommunerna faktiskt blev utsatta för påfrestningar som inte är försumbara.

Det är uppenbart att det finns en del erfarenheter ute i kommunerna. Det kan förklara att några respondenter inte anser att denna påverkansfaktor är applicerbar på den egna kommunen. Samtidigt framhåller flertalet respondenter detta som en mycket viktig faktor. Det kan ju finnas andra kommuner där man har varit befriade från krissituationer. Respondenternas svar korrelerar i stor utsträckning med vad som sägs i den litteratur som finns på området och behandlas i rapporten. Vi tycker att detta är en relevant och viktig påverkansfaktor och anser att vi har stöd för det i resultaten och annan forskning.

Återigen gav en respondent uttryck för att bedömaren har en *omedveten* övertro på den egna krishanteringsförmågan. En övertro som inte stämmer överens med verkligheten. Detta ledde fram till att ytterligare en faktor identifierades.

Prioritering

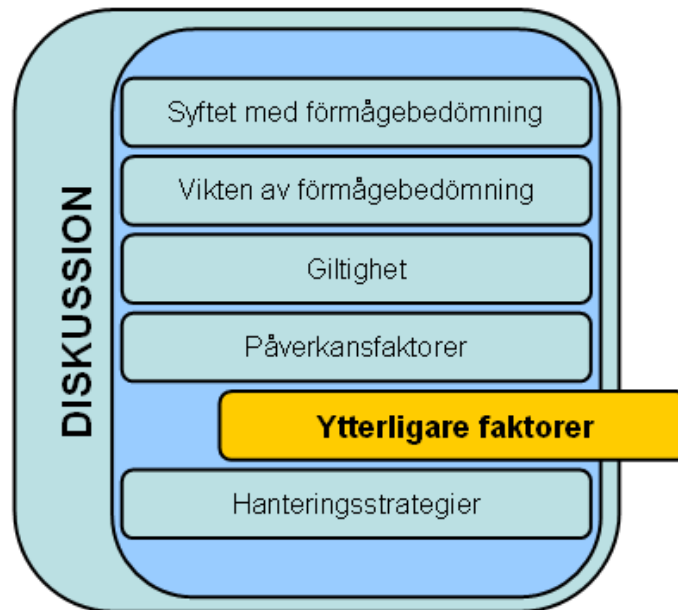
Utifrån det sammantagna resultatet verkar det som om denna påverkansfaktor i allra högsta grad är relevant. Respondenternas svar korrelerar i stor utsträckning med vad som sägs i den litteratur som finns på området och behandlas i rapporten. Det talar för att prioritering kan vara en relevant påverkansfaktor.

En respondent framhöll en annan aspekt av påverkan på förmågebedömning på grund av prioritering. Med utgångspunkt i en prioritering av *scenario/händelse* så kan bedömningens kvalitet skifta. Om kommunen väljer att prioritera ett visst scenario, kanske utifrån den prioritering som görs från statlig nivå varje år, så kan det få positiv påverkan på bedömningen av det specifika scenariot. Samtidigt kanske kvaliteten på övriga scenariers bedömning får stå tillbaka till förmån för det prioriterade scenariot. Detta är en intressant vinkling av påverkansfaktorn prioritering. Kanske är det ett exempel på faktorn tolkning igen. Respondenten gör sin egen tolkning av innebörden av vår faktor. Vi vill nog ha kvar den ursprungliga innebörden och anser nog att den här aspekten i mångt och mycket passar in på den ytterligare faktorn *yttre hot*. Det prioriterade scenariot får en mycket större plats i bedömarens medvetande.

Redundans

Flertalet respondenter gav uttryck för att det finns mycket informell kunskap som är uppbounden hos enskilda individer. Respondenternas svar korrelerar i viss mån med vad som sägs i den litteratur som finns på området och behandlas i rapporten. Det är tydligt att respondenterna anser att redundans är en viktig faktor att ta hänsyn till, åtminstone vad gäller det kommunala krisberedskapsarbetet i allmänhet. Däremot är det osäkert i vilken grad denna faktor påverkar förmågebedömning specifikt. Det talar för att redundans eventuellt inte är lika relevant som övriga påverkansfaktorer, åtminstone inte vad gäller förmågebedömning.

9.1.5 Ytterligare faktorer

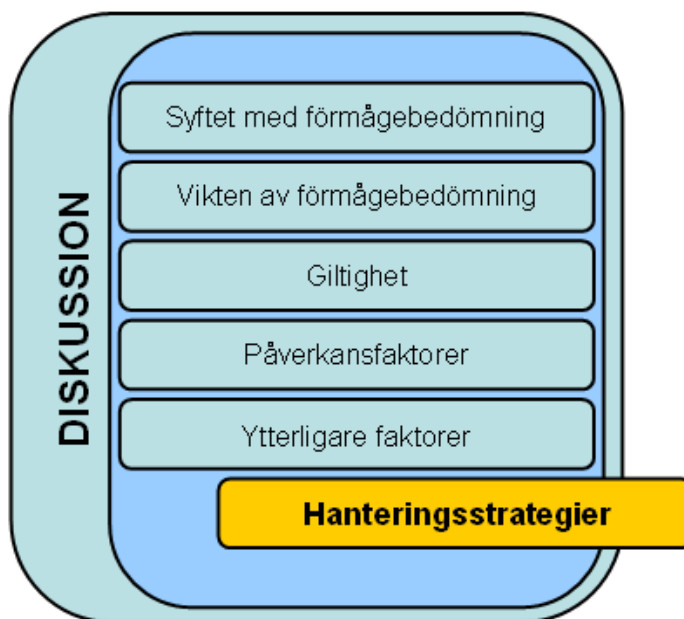


Avsikten med att låta respondenterna ge förslag på ytterligare faktorer som kan påverka förmågebedömning var att lyfta fram sådant som inte uppenbarat sig tidigare i undersökningen eller omfattas av de framtagna påverkansfaktorerna. Några respondenter lämnade inga förslag på ytterligare faktorer, andra lämnade förslag på faktorer som kan sorteras in under de framtagna påverkansfaktorerna. Det förra fallet åtföljdes oftast av kommentaren att påverkansfaktorerna framstår som heltäckande. Det senare fallet kan ses som en bekräftelse av påverkansfaktorerna. I båda avseenden anser vi att resultaten stärker våra slutsatser.

De fyra ytterligare faktorer som föreslogs verkar vara relevanta. Eventuellt kan det sägas att alla ytterligare faktorer egentligen gäller för hela risk- och sårbarhetsanalysen och inte specifikt för förmågebedömning. Icke desto mindre anser vi att de i någon mening kan påverka arbetet med bedömning av den kommunala krishanteringsförmågan. Vi ser att likt de framtagna påverkansfaktorerna så är även de ytterligare faktorerna i viss mån överlappande.

Fenomenet *omedvetenhet* som lyftes fram i analysen, framstår som speciellt intressant. Framförallt så kan det kanske sägas att denna företeelse verkar ha uppstått som ett svar på en aversion mot påverkansfaktorn intressekonflikt. Det verkar uppenbart att omedvetenhet är ett fenomen som kan påverka förmågebedömning. Däremot är det inte lika klart ifall omedvetenhet utgör en egen påverkansfaktor, eller om det i själva verket fortfarande rör sig om intressekonflikt. Det brukar hävdas att det är tanken som räknas, men somliga är av motsatt uppfattning. Det kan vara av mindre betydelse vilka motiv som ligger bakom en handling, vare sig det är medvetet eller omedvetet.

9.1.6 Hanteringsstrategier



Det verkar som om det råder mer konsensus om vissa hanteringsstrategier än andra. Framförallt *arbete i grupp* som har framhållits av alla respondenter. Detta kan å ena sidan tyda på att är det en god hanteringsstrategi, å andra sidan kan det bero på att det är en enkel och lättillgänglig hanteringsstrategi. Likt påverkansfaktorerna kan många av hanteringsstrategierna ses som två sidor av samma mynt. Varje strategi kan både förminska och förstärka inverkan av en påverkansfaktor. En del respondenter anger i princip motsatta lösningar till en viss påverkansfaktor och anser att just den egna är en lämplig hanteringsstrategi. Det verkar vara fråga om tolkningar och personliga bedömningar i många fall.

Givetvis är det en fråga om avvägningar när det kommer till att hantera påverkansfaktorerna. Man bör försöka minimera den negativa påverkan och maximera de positiva följderna i mesta möjliga mån, men ansträngningarna måste givetvis stå i proportion till effekterna de får. Det kan av många olika skäl vara svårt att överkomma påverkansfaktorerna, inte minst praktiska, ekonomiska och tidsmässiga. Vi menar att man bör försöka hantera faktorerna så länge det är rimligt. Men det får ju inte ske på bekostnad av att man inte når sitt mål eller syfte. Samtidigt ska man nog akta sig för att ignorera påverkansfaktorerna. Vi anser att de är relevanta och att de kan ge en viss inverkan på förmågebedömningen. Även om man prioriterar andra frågor så bör man åtminstone vara medveten om påverkansfaktorerna och vilka konsekvenser de kan få för resultatet. Det är för övrigt osäkert i vilken mån olika hanteringsstrategier verkligen har effekt på påverkansfaktorerna och detta är något som det finns behov av att utreda vidare.

9.2 Genomförande

Här förs en diskussion kring genomförandet av undersökningen. En tanke med att inleda undersökningen med frågan om syftet med förmågebedömning var att rama in resultatet från påverkansfaktorerna. En annan tanke var att respondenten skulle stimuleras att aktivt reflektera över varför förmågebedömning över huvud taget utförs. Idén var att respondenterna skulle komma in i "tänket" och ge mer övervägda svar när intervjuerna kom till

påverkansfaktorerna. Om detta uppnåddes eller ej är oklart. Vi upplever det som att respondenterna i de flesta fall har tagit undersökningen på allvar och att de verkligen har reflekterat över frågeställningarna.

Referensintervjuer

Förutom att intervjua säkerhetssamordnare i kommunerna har vi även intervjuat motsvarigheten till säkerhetssamordnare på Länsstyrelsen i Halland och Landstinget i Halland. Resultaten från dessa intervjuer har inte ingått formellt i undersökningen, utan har använts som referensmaterial. Det har syftat till att ge författarna ett övergripande perspektiv och en bättre förståelse för den arena som kommunerna rör sig på. Detta har gett oss möjlighet att skapa en mer nyanserad helhetsbild. Vi har kunnat verifiera vissa tankegångar och det har underlättat för oss att ta ett steg tillbaka när vi har varit för närsynta.

Förståelse för frågeställningarna

I enstaka fall har vi upplevt det som att det har uppstått ett visst mått av begreppsförvirring mellan oss och respondenterna. Som ett exempel kan nämnas att begreppet "förvaltningar" benämns olika beroende på vem vi har pratat med. I en del kommuner använder man ordet "verksamhet" när man talar om förvaltningarna. I en annan kommun används ordet "kontor". Trots att detta specifika begrepp gav upphov till en viss förvirring i början, så var det ändå en ganska smal sak att reda ut. Däremot kan det ha funnits andra begrepp vars innebörd har varit olika för oss och respondenterna. Detta skulle kunna påverka validiteten i våra resultat. I värsta fall kan respondenterna ha svarat på något annat än det vi har sökt. Man skulle kunna tyda det som att våra resultat kan ha blivit påverkade av faktorn tolkning.

Kontroversiella frågeställningar

Det finns en risk för att respondenterna skulle kunna uppfatta det som att vi kritiserar deras arbete eller deras metod. Detta skulle kunna få effekten att svaren blir mer slutna eller defensiva. Vi har försökt undvika detta i möjligaste mån genom att vara tydliga med att detta projekt är ett examensarbete och inte ett granskande reportage av "skjutjärnsjournalister". Eventuellt går det dra vissa paralleller mellan en defensiv inställning och påverkansfaktorn intressekonflikt. Att det kan vara förknippat med en viss problematik att bedöma den egna verksamheten ter sig för oss uppenbart, och vi anser att det finns ett behov av att belysa detta. Samtidigt är detta kanske inte lika uppenbart för alla respondenter. Vårt syfte har varit att undersöka faktorer som kan påverka resultatet av förmågebedömning och inte att utvärdera vare sig kommunernas krishanteringsförmåga eller enskilda individers arbete med dessa frågor. Det innebär inte att det finns andra tillvägagångssätt för förmågebedömning som är bättre eller som inte är förknippade med samma eller liknande problematik. Vår bedömning är att vi generellt sett har lyckats bra med att vara tydliga med detta, även om det är svårt att garantera.

Inget entydigt svar

Vi saknar i vissa fall svar i våra resultat. Detta redovisas i rapporten som "inget entydigt svar". I några fall beror det på att vi under bearbetning av den insamlade datan inte har kunnat avgöra hur respondenten verkligen ställer sig till en viss fråga. Det kan vara en följd av att respondenten tolkar frågan annorlunda än vad vi har avsett och därmed inte svarar på vår frågeställning. Ansatsen med semistrukturerade intervjuer kombinerat med vår begränsade erfarenhet av rollen som intervjuare medför att det i vissa fall har varit svårt att få respondenten att verkligen svara på frågan. Det kan även handla om att vi inte har förstått det svar som respondenten gav.

En respondent särskiljer sig och ger inga entydiga svar om påverkansfaktorernas relevans samt ställer sig negativ till att någon av påverkansfaktorerna skulle vara applicerbar i den egna kommunen. Det kan eventuellt vara ett utslag av det resonemang som fördes i föregående avsnitt om kontroversiella frågeställningar, alternativt att respondenten anser att undersökningsområdet är irrelevant eller ointressant. En annan möjlighet är att respondenten helt enkelt uppfattar påverkansfaktorerna som felaktiga eller icke existerande. Det går givetvis att argumentera för att dessa specifika resultat kan vara ogiltiga. Eftersom vår undersökning är av kvalitativ natur och andra respondenter har lämnat uttömmande svar så anser vi att de generella resultaten i huvudsak ändå är representativa.

9.3 Fortsatt forskning

Här diskuteras frågor som kan vara lämpliga för vidare studier.

Hanteringsstrategier

Detta område kan utvecklas vidare hur mycket som helst. Vi avgränsar oss i den här rapporten till att fokusera på påverkansfaktorer. Avsnittet om hanteringsstrategier syftar i den här rapporten främst till att ge ytterligare dimensioner till påverkansfaktorerna samt att visa att vi har tänkt i flera steg. Vår avsikt har inte varit att göra djupare analys på detta område, även om det i allra högsta grad finns behov och utrymme för det. Däremot kan det mycket väl vara ett uppslag för kommande examensarbeten eller annan forskning. Det kan exempelvis vara intressant att undersöka i vilken grad hanteringsstrategierna verkligen har effekt på påverkansfaktorerna.

Måluppfyllelse

Under arbetet med den här rapporten har det uppkommit frågor kring hur man i risk- och sårbarhetsanalyser kan ta större hänsyn till uppsatta mål. Kan man ställa upp så kallade säkerhetsmål för kommunen och med förmågebedömningen ge svar på i vilken grad kommunen uppfyller dessa mål? Den tidigare Krisberedskapsmyndigheten hade för avsikt att på sikt utveckla förmågebedömningen så att den i större grad relateras till fastställda krav och mål (KBM, 2006). Detta ställer dock större krav på att målstrukturen inom krisberedskap utvecklas. Genom att formulera mål och krav på krisberedskap kan man föra en diskussion kring vad som är en rimlig och tillräcklig nivå. Det finns ett behov att undersöka i vilken mån det är möjligt att fastställa mätbara och precisa mål och krav.

Lagstiftningen

Det kan vara intressant att närmare undersöka vilka effekter införandet av LXO och LSO har medfört. Med utgångspunkt i vad den nya lagstiftningen syftade till kan man utvärdera ifall syftet uppfylldes eller ej. Dessutom kan det vara intressant att undersöka konsekvenserna av att genomdriva en lagstiftning innan anvisningar och stöd om lagens syfte och tillämpning ges till kommunerna. Det verkar som om det fortfarande ett halvt decennium efter införandet i viss mån råder osäkerhet kring vilka krav som egentligen ställs på kommunerna.

Ett tvärvetenskapligt angreppssätt

Några respondenter efterlyser ett tvärvetenskapligt angreppssätt när det gäller arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Man vill dra fördel av kompetenserna från flera discipliner som exempel statsvetenskap, teknologi, juridik eller beteendevetenskap. Det kan vara intressant att undersöka vidare hur en sådan kollaboration skulle se ut och vilka aspekter som är viktiga att integrera i risk- och sårbarhetsanalyser.

10 Slutsatser

Detta kapitel avser att besvara den frågeställning som inledningsvis ställdes upp.

Frågeställningen i det inledande kapitlet syftade främst till att undersöka kommunala aktörers inställningar och attityder till ett antal frågor inom förmågebedömning med avseende på kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Tyngdpunkten har legat på faktorer som kan påverka förmågebedömning. Nedan följer de slutsatser som dras utifrån analys av intervjuundersökningens resultat och litteratur på området.

- Finns det faktorer som kan påverka resultatet av förmågebedömning?

Den generella slutsatsen är att det finns faktorer som kan påverka bedömningen av en kommuns krishanteringsförmåga. Vidare har ett antal olika sådana faktorer identifierats och benämnts påverkansfaktorer; Urval, Intressekonflikt, Tolkning, Erfarenhet, Prioritering och Redundans. Dessa faktorer relevans har verifierats av respondenterna i en intervjustudie. Utöver de påverkansfaktorer som tagits fram av författarna har ytterligare ett antal faktorer identifierats av respondenterna (Samordning, Gruppdynamik, Yttre hot, Holism samt Omedvetenhet), vars validitet i någon mån understöds av annan forskning på området. Vi menar att påverkansfaktorerna är relevanta och anser att det samlade resultatet av undersökningen stödjer detta. Urval framstår som den viktigaste faktorn eftersom den kan få effekt på samtliga av de övriga faktorerna. De flesta av påverkansfaktorerna kan appliceras på hela krishanteringsprocessen och eventuellt på andra orelaterade områden.

- Vad är syftet med förmågebedömning?

Det övergripande syftet med att utföra förmågebedömning får nog anses vara att stärka samhällets krisberedskap. Som ett led för att nå detta övergripande syfte kan ett antal andra syften ställas upp. Dessa syften kan i viss mån ses som mer operativa och kanske kan sägas ha karaktären av mål. Ett av de främsta syftena är att ge en lägesbeskrivning av befintlig utrustning, personal, organisation och andra resurser som kan utnyttjas för att hantera en krissituation. Genom att göra en lägesbeskrivning kan man identifiera åtgärdsområden och sedermera upprätta en prioritering av de förbättringsåtgärder som är aktuella. Ett annat syfte är att skapa en levande process. Med detta avses att skapa förståelse för frågorna och behovet av att adressera dem. Dessa syften kan antas leda till att stärka samhällets krisberedskap.

- Är det viktigt med förmågebedömning?

Respondenternas samlade svar tyder på att det är viktigt att utföra förmågebedömning. I förhållande till andra komponenter i en risk- och sårbarhetsanalys går det att diskutera ifall det är den viktigaste. Oavsett så råder det stor konsensus bland respondenterna kring att det finns många samhällsliga vinster och att det faktiskt är viktigt att utföra förmågebedömning i någon mening.

- Är det viktigt att bedömningen har god överensstämmelse med den verkliga förmågan?

Det framstår som om det är eftersträvansvärt att bedömningen har god överensstämmelse med den verkliga förmågan. Däremot är det inte nödvändigtvis det primära målet med att utföra en förmågebedömning. Det kan till exempel vara viktigare att få en fingervisning av krishanteringsförmågan för att kunna besluta om fortsatta aktiviteter. Ur ett kommunalt perspektiv verkar praktiska tillämpningar vara viktiga.

11 Källförteckning

11.1 Litteratur

Alvesson, M. & Sköldböck, K. (1994). *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Andersen, I. (1998). *Den uppenbara verkligheten – Val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Banaji, M. R., Bazerman, M. H. & Chugh, D. (2003). *How (un)ethical Are You?* HARVARD BUSINESS REVIEW, December 2003, 56-64.

Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Ejvegård, R. (2003). *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Enander, A. Hede, S. & Lajksjö, Ö. (2004). *KBM:s forskningsserie – Nr 6: Att stå ”i stormens öga” – Delrapport 3 från projektet Beredskap och krishantering i svenska kommuner*. Krisberedskapsmyndigheten.

Enander, A. & Hede, S. (2004) *KBM:s forskningsserie – Nr 4: Förväntningar och erfarenheter hos aktörer – Delrapport 1 från projektet Beredskap och krishantering i svenska kommuner*. Krisberedskapsmyndigheten.

Guldåker, N. (2009). *Krishantering, hushåll och stormen Gudrun – att analysera hushålls krishanteringsförmåga och sårbarheter*. Lund: Lunds universitet, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi.

Holme, I., & Solvang, B. (1997). *Forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur.

International Electrotechnical Commission, IEC. (1995). *International Standard 300-3-9, Dependability management – Part 3: Application guide – Section 9: Risk analysis of technological systems*. Genève: International Electrotechnical Commission.

Janis, I. L. (1982) *Groupthink - Psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Johansson, H. & Jönsson, H. (2007). *Metoder för risk- och sårbarhetsanalys ur ett systemperspektiv*. LUCRAM - Lunds universitets centrum för riskanalys och riskhantering. Lund: Lunds universitet.

Kjeserud, R. & Weiseth, L. (2005). *Ledarskap i kriser – En debattserie från Försvarsberedningen*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Krisberedskapsmyndigheten, KBM. (2006). *Utvecklad förmågebedömning – Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2006*. Krisberedskapsmyndigheten.

- Krisberedskapsmyndigheten, KBM. (2003). *KBM:s utbildningsserie 2003:8 – Risk- och sårbarhetsanalyser – Introduktion för kommuner*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Lago, U. & Pütsep, M. (2007). *Har skyddet ökat? – uppföljning och utvärdering på lokal nivå*. Räddningsverket.
- Länsstyrelsen i Kronobergs län. (2003). *ROSA – En metod för risk- och sårbarhetsanalyser*.
- McConnell, A. & Drennan, L. (2006). *Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis*. *Journal of contingencies and crisis management*, 14(2).
- Moore, D. A., Tanlu, L. & Bazerman, M. H. (2010). *Conflict of interest and the intrusion of bias*. *Judgment and Decision Making*, 5(1), 37–53.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2009). *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008*.
- Nylén, L. (2006). *Operativ ledning – Bedömning och beslutsfattande – Lednings- och fältstaber vid särskild händelse*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Ottenheijm, S., van Genuchten, M. & Geurts, J. (1998). *What's the Problem? How groups can develop a shared conception of a problem using an Electronic Meeting System*.
- Perry, R. W. & Lindell, M. K. (2003). *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*. *Disasters*, 27(4), 336–350.
- Prentice, R. A. (2007). *Ethical Decision Making: More Needed Than Good Intentions*. *Financial Analysts Journal*, 63(6), 17-30.
- Quarantelli, E. L. (1997). *Research based criteria for evaluating disaster planning and managing*. Delaware: University of Delaware
- Raven, B. H. (1998). *Groupthink, Bay of Pigs, and Watergate Reconsidered*. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 73(2/3), 352-361.
- Reason, J. (2000). *Safety paradoxes and safety culture*. *Injury Control & Safety Promotion*, 7(1), 3-14.
- Samhällets säkerhets och beredskap* (2002). (Regeringens proposition 2001/02:158). Stockholm: Forsvarsdepartementet.
- Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. (2007). (Regeringens proposition 2007/08:92). Stockholm: Forsvarsdepartementet.
- Tranquist, J. (2004). *Utveckling genom utvärdering– om konsten att ifrågasätta det vardagliga*. Arbetsliv i omvandling. 3. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Troyer, L. & Younggreen, R. (2009). *Conflict and Creativity in Groups*. *Journal of Social Issues*, 65(2), 409-427.

11.2 Internet

Krisinformation, (2010a)

http://www.krisinformation.se/web/Pages/Page_____11261.aspx

Senast besökt: 2010-05-08

Krisinformation, (2010b)

http://www.krisinformation.se/web/Pages/Page_____11262.aspx

Senast besökt: 2010-05-08

Länsstyrelsen i Stockholms län, (2010a)

http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage_____9013.asp

Senast besökt: 2010-04-12

Länsstyrelsen i Stockholms län, (2010b)

http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage_____3908.asp

Senast besökt: 2010-04-12

Länsstyrelsen i Stockholms län, (2010c)

http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage_____8962.asp

Senast besökt: 2010-04-12

MVA-metoden, (2010)

<http://mva-metoden.se/>

Senast besökt: 2010-05-08

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2010a)

<http://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskapssystemet/Risk--och-sarbarhetsanalyser/>

Senast besökt: 2010-04-12

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2010b)

<http://www.msb.se/sv/Forebyggande/Samhalls viktig-verksamhet/>

Senast besökt: 2010-04-12

Nationalencyklopedin, NE. (2010a)

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/redundans/291525>

Senast besökt: 2010-05-11

Nationalencyklopedin, NE. (2010b)

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/sve/f%C3%B6rm%C3%A5ga?i_h_word=f%C3%B6rm%C3%A5ga

Senast besökt: 2010-05-11

Nationalencyklopedin, NE. (2010c)

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/sve/bed%C3%B6mning?i_h_word=bed%C3%B6mning

Senast besökt: 2010-05-11

Nationalencyklopedin, NE. (2010d)

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/nepotism>

Senast besökt: 2010-05-19

Nationalencyklopedin, NE. (2010e)
<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/enkel/samordning>
Senast besökt: 2010-05-28

Nationalencyklopedin, NE. (2010f)
<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/sve/samverkan>
Senast besökt: 2010-05-28

Regeringen, (2010a)
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/505>
Senast besökt: 2010-04-08

Regeringen, (2010b)
<http://regeringen.se/sb/d/12083/a/59929>
Senast besökt: 2010-04-08

Regeringen, (2010c)
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/34/27/9269183c.pdf>
Senast besökt: 2010-05-04

11.3 Lagar

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

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Bilaga A

Intervjuunderlag

Underlaget fungerar som diskussionsstöd i den semistrukturerade intervjustudien.

Syftet med förmågebedömning

- Vad är syftet med att utföra förmågebedömning?
- Finns det direkta/indirekta (övergripande) syften med förmågebedömning?
- Vilka är dessa?

Vikt och giltighet

- Anser du att det är viktigt att utföra förmågebedömning?
- Anser du att validitet (giltighet/legitimitet) är viktigt när det gäller förmågebedömning?
- Finns det andra värden som är viktigare?

Egna faktorer

- Upplever du att det finns faktorer som kan påverka förmågebedömningens validitet? I så fall vilka?
- Hur påverkar dessa faktorer förmågebedömningens validitet?
- Hur hanterar ni dessa faktorer?

Påverkansfaktorer

Innebörden av varje enskild påverkansfaktor förklaras för respondenten följt av frågorna:

- Är denna faktor applicerbar på er kommun? Om inte, varför?
- Hur hanterar ni denna faktor?

**Examensarbete i Riskhantering
Lunds Tekniska Högskola
2010**