

# **Handlingsprogram för kommunalt säkerhetsarbete**

## **– En studie över hur Umeå kommun kan utveckla sitt säkerhetsarbete**

***Johanna Björnfot***

---

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

**Brandteknik och Riskhantering  
Lunds tekniska högskola  
Lunds universitet**

**Report 5301, Lund/Umeå 2009**



**Handlingsprogram för kommunalt  
säkerhetsarbete**  
- En studie över hur Umeå kommun kan utveckla sitt  
säkerhetsarbete

**Johanna Björnfot**

**Lund/Umeå 2009**

**Titel:** Handlingsprogram för kommunalt säkerhetsarbete - En studie över hur Umeå kommun kan utveckla sitt säkerhetsarbete

**Title:** Action program for municipally safety work - A study over how the municipality of Umeå can develop its safety work

**Författare:** Johanna Björnfot

**Handledare:** Lars Tapani, Kerstin Eriksson

**Report 5301**

**ISSN: 1402-3504**

**ISRN: LUTVDG/TVBB--5301—SE**

Number of pages: 105

### **Sökord**

Handlingsprogram, lag om skydd mot olyckor, säkerhetsarbete, skydd mot olyckor, internt skydd, krishantering, riskhantering, målstyrning, process, organisation, samordning, kommun.

### **Keywords**

Action program, the civil protection act against accidents, safety work, accident protection, internal protection, crisis management, risk management, management by objectives, process, organization, colligating, municipality.

### **Abstract**

This master thesis investigates how municipalities can use action program for its safety work and how the municipality of Umeå can improve its work with such a program. Information has been gathered through literature studies and case studies involving the municipality of Umeå, four other municipalities and some of the responsible authorities for the area. Conclusions reached out is that an action program should be seen as a process and intends to provide a tool for the municipal activities, as it will make clear the local targeting process. The results revealed that there are possibilities to improve the safety work with an action program, and not only for the accident protection work but also for the internal protection work and the crisis management. It is urgent for the municipality of Umeå to establish such an action program for the safety work, because there is a need of standpoints from the municipal management of the safety issues and a clarification of the organization, management by objectives and the process of the work. The thesis gives suggestion on how the municipality of Umeå can develop the organization for the safety work and how they can use an action program to improve the work.

© Copyright: Brandteknik och Riskhantering, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2009.

---

Brandteknik och Riskhantering

Lunds tekniska högskola

Lunds universitet

Box 118

221 00 Lund

Department of Fire Safety Engineering

and Systems Safety

Lund University

P.O. Box 118

SE-221 00 Lund

Sweden

## Förord

Denna rapport är slutresultatet av examensarbetet på Civilingenjörsprogrammet i riskhantering vid Lunds Tekniska Högskola (LTH) och motsvarar 20 poäng (30 ECTS). Arbetet har utförts med handledning av Brandchef Lars Tapani på Brandförsvaret & Säkerhet vid Umeå kommun, samt Kerstin Eriksson på avdelningen för Brandteknik och Riskhantering vid LTH. Till er vill jag rikta ett stort tack!

Därutöver har ytterligare ett antal personer varit mig behjälplig i arbetet. Dessa personer är jag skyldig ett stort tack, utan er hade examensarbetet inte varit möjligt att slutföra! Från Jönköpings, Nyköpings, Öckerö och Örnsköldsviks kommun finns det ett antal personer vars hjälp jag är oerhört tacksam för. Ett tack vill jag också rikta till de personer inom de länsstyrelser och inom Tillsynsenheten vid MSB som tagit sig tid till att bidra med svar till arbetet. Mina kollegor vid Brandförsvaret & Säkerhet vill jag även ge ett tack till, för all hjälp i arbetet men också för alla trivsamma arbetsdagar. Sist men inte minst ska opponenter Anna-Maria Ejrup ha ett tack för bra konstruktiv kritik vid redovisningen av arbetet.

Lund/Umeå den 27 augusti 2009.

Johanna Björnfot



## Sammanfattning

Enligt lag ska kommunen ha handlingsprogram för säkerhetsarbetet till skydd mot olyckor, som för varje mandatperiod ska antas av Kommunfullmäktige. Umeå kommun har inte antagit något handlingsprogram för gällande mandatperiod. Kommunens föregående handlingsprogram, tillika första generationens handlingsprogram, har inte accepterats av Länsstyrelsen som regional tillsynsmyndighet, vilken anser att utformningen inte överensstämmer med den gällande lagtexten. Begreppet handlingsprogram är behäftat med oklarheter som har bidragit till denna motsättning. Därför ämnar detta examensarbete att belysa vad som avses med handlingsprogram samt hur Umeå kommun kan utveckla sitt säkerhetsarbete med ett sådant program.

För denna kvalitativa studie ligger en fallstudie av Umeå kommuns säkerhetsarbete till grund. Denna fallstudie har därefter följts av fallstudier av fyra andra kommuner för att erhålla erfarenheter för hur Umeå kommun kan utveckla sitt säkerhetsarbete med hjälp av handlingsprogram. För fallstudierna har dels dokumentationer studerats, dels intervjuer genomförts. Fallstudier av några för området ansvariga myndigheter, d.v.s. länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), har också genomförts, i form av intervjuer, för att belysa vad som avses med handlingsprogram.

Slutsatser som har dragits är att handlingsprogram ska ses som en process och avser att utgöra ett styrmedel för kommunens verksamhet, eftersom det ska tydliggöra den lokala målstyrningsprocessen. Handlingsprogram är också en form av nulägesbeskrivning för medborgarna och utgör ett underlag för statens tillsyn över kommunerna. I lagen anges att i handlingsprogram skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen. Vidare skall det anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras samt vilken förmåga och resurser kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. Generellt går det inte att säga hur detaljerat dessa skyldigheter måste anges i Kommunfullmäktiges beslut respektive vad fullmäktige får uppdra åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för. I förarbeten till lagen anges exempel på detaljer som kan ingå i fullmäktiges beslut, men det finns inga tydliga krav formulerade för detta. Lagen ställer således inte några direkta krav på hur handlingsprogram ska utformas, varför meningsskiljaktigheter beträffande detta föreligger. Oavsett utformning är det dock viktigt att handlingsprogram är överskådligt och uppföljningsbart.

Eftersom lagen inte reglerar hur kommunerna ska utforma handlingsprogram finns det inte något formellt hinder för kommunen att ha ett samlat handlingsprogram för säkerhetsarbetet som helhet. Ett sådant program kan innebära fördelar som t.ex. att säkerhetsarbetet då blir en fråga för hela kommunen, att samordningen av verksamheterna underlättas och att arbetet bättre balanseras. I ett sådant program är det dock viktigt att skilja på vad i programmet som är lagreglerat och vad som är kommunens egenambition. Stödet för kommun att kunna upprätta ett bra och gemensamt program för säkerhetsarbete behöver därför utvecklas.

Slutsatser som har dragits beträffande Umeå kommuns säkerhetsarbete är att det saknas ett tydligt ställningstagande och styrning från kommunledningen i säkerhetsfrågorna, vilket är viktigt för att kunna förankra säkerhetsarbetet i organisationen. Organisation för säkerhetsarbetet är också otydlig och det saknas en samordning av arbetet till skydd mot olyckor. Detta samordningsansvar borde åligga Brandförsvaret & Säkerhet inom Samhällsbyggnadskontoret som idag har en samordnande roll för kommunens interna skydd och krishantering. Hur arbetet till skydd mot olyckor idag bedrivs i kommunen är oklart varför det är nödvändigt med en kartläggning av detta. Det är ytterst angeläget för Umeå kommun att upprätta handlingsprogram för säkerhetsarbetet och då inte enbart för området skydd mot olyckor utan även för kommunens interna skydd och krishantering. Detta eftersom det finns ett behov av ställningstaganden från kommunledningen i säkerhetsfrågorna och ett tydliggörande av organisationen, målstyrningen och processen för arbetet, vilket kan ske med hjälp av handlingsprogram. Även om det föreligger meningsskiljaktigheter beträffande handlingsprogram mellan Umeå kommun och tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, får detta inte

utgöra ett hinder för kommunen att upprätta ett program för att åstadkomma ett bättre säkerhetsarbete. Umeå kommun måste därför försöka finna ett sätt att utforma handlingsprogram som passar in i kommunens styrmodell och samtidigt ger en möjlighet för länsstyrelsen att utöva tillsyn, samt ger medborgarna en beskrivning av arbetet.



## Summary

According to the law the municipality should have an action program for the safety work for the protection work against accidents, which for each term shall be adopted by the Municipal Council. The municipality of Umeå has not adopted any action program for the current term of office. The municipality's previous action program, as the first generation of action program, has not been accepted by the County Administrative Board as a regional supervisor, who believes that the design does not comply with the relevant legal text. The concept of an action program is vitiated by obscurity that has contributed to this contradiction. Therefore, this thesis intends to illustrate what is meant by an action program, and how the municipality of Umeå can develop its safety work with such a program.

A case study of the safety work in the municipality of Umeå is the foundation for this qualitative thesis. This case study was subsequently followed by case studies of four other municipalities to obtain experience for how the municipality of Umeå can develop its safety work with the help of an action program. For the case studies documentation has been studied and interviews carried out. Case studies of some of the area's authorities, i.e. some of the County Administrative Boards and the Swedish Civil Contingencies Agency, has also been implemented, in the form of interviews, to highlight what is meant by action program.

The conclusions of this thesis is that an action program should be seen as a process and that it intend to provide a tool for the municipal activities, as it will make clear the local targeting process. An action program is also a form of description of the current situation for the public and constitutes a basis for the State supervision over the municipalities. The law states that in the action program the objectives of the municipal activities and the risks of accidents in the municipality should be stated. Furthermore, it should be stated in the program about the municipality's organization for the prevention activities, and the capacity and resources the municipality has and intends to acquire to implement emergency efforts. Generally, one cannot say how detailed these obligations must be specified in the decision of the Municipal council and what the council may instruct the other boards to adopt detailed guidelines for. The preparation for the law sets out examples of features which can be included in the council's decision, but there are no clear requirements formulated for this. The law therefore makes no direct demands on how action program should be designed, why disagreements exist. However, regardless of the design, it is important that the programs are explicit and can be followed up.

Since the law does not regulate how municipalities should develop action program, there is no formal obstacle for the municipality in order to have a comprehensive action program for safety work as a whole. Such a program could bring benefits, as that the safety work then becomes a matter for the whole municipality, the coordination of activities is facilitated and that work will be better balanced. In such a program, it is important to distinguish between what is regulated in the program by the law and what is the municipality's own ambition. Support for the municipality to establish a good and common program for safety work also needs to be developed.

Concluded concerning the safety work in the municipality of Umeå is that there is a lack of clear standpoints and controlling from the municipal management in the safety issues, which is important to anchor the safety work within the organization. The organization for the safety work is also unclear and there is no coordination of efforts for the protection work against accidents. This coordination responsibility should lie on the Fire protection & Safety in the Social structure Office, which today has a coordinating role for the municipality's internal protection work and crisis management. How the protection work against accidents today is conducted in the municipality is not clear, why there is a need for a mapping of this. It is extremely urgent for the municipality of Umeå to establish action program for the safety work and not only for protection work against accidents, but also for the municipality's internal protection work and crisis management. This is

because there is a need for standpoints from the municipal management of the safety issues, a clarification of the organization, management by objectives and the process of the work, which can be done by means of an action program. Although there is a disagreement concerning the action program between the municipality of Umeå and the regional supervisor, the County Administrative Board, it should not be a barrier to the municipality in order to establish a program to improve the safety work. The municipality of Umeå should therefore try to find a way to design action program that will fit into the municipality's management, while giving an opportunity for the County Administrative Board to supervise and a description of the work to the public.

# Innehållsförteckning

1	Inledning .....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och mål .....	2
1.3	Avgränsningar.....	2
1.4	Målgrupp .....	2
2	Metod, teknik och disposition .....	3
2.1	Litteraturstudier .....	3
2.2	Fallstudier .....	4
2.3	Analys .....	5
3	Riskhantering och säkerhetsarbete .....	7
3.1	Riskhantering.....	7
3.2	Kommunalt säkerhetsarbete.....	8
4	Målstyrning och processer .....	13
4.1	Målstyrning av kommunalt säkerhetsarbete .....	13
4.2	Systematiska processer .....	15
5	Handlingsprogram .....	19
5.1	Handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor.....	19
5.2	Samordning av handlingsprogram för säkerhetsarbetet .....	21
5.3	Program som pappersdokument.....	21
6	Fallstudie - Umeå kommun.....	23
6.1	Styrning av Umeå kommun .....	23
6.2	Målstyrning och organisering av säkerhetsarbetet.....	23
6.3	Säkerhetsarbete på förvaltningsnivå.....	26
6.4	Handlingsprogram .....	27
7	Fallstudie - Jönköpings kommun .....	29
7.1	Målstyrning och organisering av säkerhetsarbetet.....	29
7.2	Handlingsprogram - Skydd mot olyckor .....	30
7.3	Handlingsprogram - Extraordinära händelser .....	32
8	Fallstudie - Nyköpings kommun .....	33

8.1	Organisering av säkerhetsarbetet .....	33
8.2	Handlingsprogram .....	33
9	Fallstudie - Öckerö kommun.....	37
9.1	Organisering av säkerhetsarbetet .....	37
9.2	Handlingsprogram .....	38
10	Fallstudie - Örnsköldsviks kommun .....	41
10.1	Målstyrning och organisering av säkerhetsarbetet.....	41
10.2	Handlingsprogram .....	41
11	Jämförelse av fallstudiekommuner .....	45
12	Fallstudie - Myndigheter.....	49
12.1	Länsstyrelser.....	49
12.2	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	51
13	Analys av frågeställningar.....	55
13.1	Avsikt med handlingsprogram.....	55
13.2	Samordnat handlingsprogram.....	56
13.3	Målstyrning genom handlingsprogram .....	56
13.4	Handlingsprogram som systematisk arbetsprocess .....	57
14	Analys av Umeå kommuns säkerhetsarbete .....	59
14.1	Organisation och målstyrning .....	59
14.2	Säkerhetsarbetet på förvaltningsnivå .....	59
14.3	Handlingsprogram .....	60
15	Analys av erfarenheter för Umeå kommun.....	61
15.1	Organisering av säkerhetsarbetet .....	61
15.2	Handlingsprogram för säkerhetsarbetet.....	62
16	Summerande slutsatser .....	67
17	Rekommenderade åtgärder för Umeå kommun.....	69
17.1	Åtgärder beträffande säkerhetsarbetets organisation .....	69
17.2	Åtgärder beträffande handlingsprogram för säkerhetsarbetet.....	69
17.3	Tankemodell om handlingsmodell för säkerhetsarbetet .....	70
18	Identifierade problem med utredningsbehov.....	73

18.1 Målstyrning eller detaljstyrning?.....	73
18.2 Hur ska lagen tolkas?.....	73
18.3 Var ligger bestämmanderätten? .....	73
18.4 Rationalisering av lagstiftning?.....	73
19 Referenser .....	75
19.1 Litteratur.....	75
19.2 Lagar och förordningar .....	76
19.3 Propositioner och offentliga utredningar.....	77
19.4 Internet.....	77
19.5 Kommunala dokument.....	78
19.6 Personliga kontakter.....	80
Bilaga A - Umeå kommun .....	I
Kommunens organisation .....	I
Bilaga B – Frågeställningar kommuner.....	V
Frågor .....	V
Bilaga C – Frågeställningar länsstyrelser .....	VII
Frågor .....	VII
Bilaga D – Frågeställningar MSB.....	IX
Frågor .....	IX



# 1 Inledning

*"... begreppet handlingsprogram är behäftat med en rättslig oklarhet...", "...styrning med hjälp av föreslagna program inte innebär minskat detaljintresse utan snarare tvärtom..."*

Ovanstående två citat är uttryckta av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet i egenskap av remissinstans i regeringens proposition (2002/03:119) som förelåg lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Citatet belyser de otydligheter som föreligger beträffande vad som avses med handlingsprogram för kommunens säkerhetsarbete till skydd mot olyckor.

Denna rapport är resultatet av examensarbete utfört av Johanna Björnfot för Civilingenjörsexamen i Riskhantering vid Lunds tekniska högskola. Rapporten är utarbetad på uppdrag av Umeå Kommun, Samhällsbyggnadskontoret, Brandförsvaret och Säkerhet.

## 1.1 Bakgrund

I propositionen (2002/03:119) till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), skriver regeringen att *"det måste bli färre som dör, färre som skadas och mindre som förstörs"*. (Prop. 2002/03:119) Avsikten med LSO är att lagen ska innebära en målstyrning av kommunernas arbete till skydd mot olyckor. Med hänsyn till de lokala förhållandena skall ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor uppnås i kommunerna för att bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö. Även om LSO i sin striktaste tolkning är ganska smal och endast behandlar olyckor som kan föranleda räddningsinsatser framgår det tydligt att kommunen ska verka för att åstadkomma skydd även mot andra olyckor. I propositionen (2002/03:119) till LSO betonas att kommunen i större utsträckning skall ta initiativet till en samordning av tvärsektoriella olycksförebyggande verksamheter inom kommunen med syftet att åstadkomma en samsyn i fråga om trygghet och säkerhet. Det har också påtalats att kommunernas säkerhetsarbete som helhet, för att bli effektivare, bör ske på ett mer samordnat och enhetligt sätt, som en sammanhållen process (SOU, 2007:31). För att färre ska dö, färre ska skadas och mindre ska förstöras krävs ett brett ständigt pågående säkerhetsarbete i kommunerna.

I LSO finns reglerat att kommunerna ska ha handlingsprogram för den olycksförebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. I propositionen (2002/03:119) till LSO talas om att arbetet med handlingsprogram skall ses som en process. I programmen skall anges målet för kommunens verksamhet, de risker för olyckor som finns i kommunen, hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och planeras samt kommunens förmåga och resurser för att genomföra räddningsinsatser. I förarbeten till lagen framgår att kommunen genom handlingsprogram skall visa vilka säkerhetsmål och prestationsmål som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla det i lag angivna övergripande nationella målen. Vidare regleras i LSO att handlingsprogram skall antas av Kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod samt att fullmäktige kan uppdraga åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer.

I propositionen (2002/03:119) till LSO påpekade Juridiska fakulteten vid Lunds universitet att begreppet handlingsprogram anses vara behäftat med stora oklarheter och till följd därav ger kommunerna ett stort tolkningsutrymme. Umeå kommun tolkar inte begreppet handlingsprogram som ett enskilt detaljerat dokument som beslutas av Kommunfullmäktige. Enligt Umeå kommuns målstyrningsmodell avser inte Kommunfullmäktige att besluta i detaljfrågor, utan ska endast fastställa de övergripande målen och riktlinjerna för kommunens säkerhetsarbete. Att anta närmare riktlinjer utifrån de övergripande målen och riktlinjerna uppdrar fullmäktige åt nämnder. Enligt denna modell har Umeå kommun utformat den första generationens handlingsprogram, som inte har accepterats av Länsstyrelsen som regional tillsynsmyndighet. Detta eftersom utformningen, enligt Länsstyrelsen, inte överensstämmer med den gällande lagtexten. (Umeå kommun, 2005-09-27) För gällande mandatperiod har Umeå kommun inget beslutat handlingsprogram för arbetet till skydd mot olyckor. För kommunen är det angeläget att försöka finna en modell för handlingsprogram som

överensstämmer med såväl lagstiftningen som kommunens styrmodell och samtidigt bidrar till en samordnad och enhetlig tvärssektoriell systematisk process för säkerhetsarbetet.

## 1.2 Syfte och mål

Till följd av de oklarheter som råder med begreppet kommunalt handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor, är det huvudsakliga syftet med rapporten att försöka redogöra för vad som avses med begreppet. Rapporten syftar också till att klargöra hur handlingsprogram kan bidra till en målstyrning av kommunens säkerhetsarbete. I detta syfte ingår att redogöra för vad Kommunfullmäktige får, beträffande handlingsprogram, uppdra åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för. Slutligen syftar också rapporten till att redogöra för hur handlingsprogram kan bidra till en systematisk process för kommunens säkerhetsarbete.

Målet med rapporten är att belysa hur begreppet handlingsprogram kan tolkas. Utifrån detta är även målet med rapporten att ge förslag på hur Umeå kommun kan arbeta med handlingsprogram för säkerhetsarbetet, i detta inkluderat förslag på hur befintlig organisation för säkerhetsarbetet kan utvecklas för att bidra till en tvärssektoriell systematisk arbetsprocess.

### 1.2.1 Frågeställningar

För att uppnå syftet och målet med rapporten avses följande frågeställningar att besvaras:

- *Vad avses med handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor?*
- *Vad ska enligt lag ingå i handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor?*
- *Vad kan Kommunfullmäktige uppdra åt annan kommunal nämnd att anta närmare riktlinjer för beträffande handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor?*
- *Kan handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor samordnas med övrigt säkerhetsarbete?*
- *Vad innebär en målstyrning av kommunens säkerhetsarbete?*
- *Hur kan handlingsprogram för kommunens säkerhetsarbete bidra till en målstyrd verksamhet?*
- *Vad innebär en systematisk arbetsprocess för kommunens säkerhetsarbete?*
- *Hur kan handlingsprogram för kommunens säkerhetsarbete utgöra ett stöd för den systematiska arbetsprocessen?*

## 1.3 Avgränsningar

Rapporten är avgränsad till att endast utifrån ett övergripande organisatoriskt och strategiskt perspektiv studera handlingsprogram för kommunens säkerhetsarbete. Således kommer metoder, för t.ex. riskanalyser, inte i detalj studeras eller på något sätt utvärderas.

Avgränsningar förekommer också i rapportens fallstudier, endast fyra kommuner har, utöver Umeå kommun, valts att studeras och fallstudien av tillsynsmyndigheten omfattar knappt hälften av landets länsstyrelser.

## 1.4 Målgrupp

Rapporten riktar sig i första hand till personer anställda eller förtroendevalda vid kommunala verksamheter som är delaktiga i arbetet med kommunens säkerhetsarbete. Även andra aktörer inom myndigheter, organisationer och näringsliv som berörs av detta område utgör en målgrupp. Rapporten kan också vara av intresse för studenter vid Brandingenjörsprogrammet och Civilingenjörsprogrammet i Riskhantering som intresserar sig för frågeställningarna.



## 2 Metod, teknik och disposition

I detta kapitel behandlas de vetenskapliga angreppssätt i form av metoder och tekniker som har använts för rapporten. Med metod avses ett vetenskapligt sätt att närma sig det ämne som behandlas och med teknik åsyftas det sätt på vilket material samlas in (Ejvegård, 2007). Metoder kan vara såväl kvantitativa som kvalitativa, d.v.s. i form av numeriska observationer eller skrivna och talade formuleringar (Backman, 2008). För rapporten har kvalitativa metoder använts eftersom frågeställningarna och syftet söker kvalitativa svar. Metodiken och tekniken beskrivs i detta kapitel enligt den turordning det återfinns i rapporten, d.v.s. utifrån rapportens disposition.

### 2.1 Litteraturstudier

Vid i stort sett alla vetenskapliga undersökningar inleds, enligt Backman (2008), arbetet med litteraturstudier. Litteraturstudierna i rapporten har skett med en deskriptiv ansats. Med deskriptiv ansats menas att studierna beskriver, exemplifierar och illustrerar området som studeras (Ejvegård, 2007). I rapporten är litteraturstudiernas syfte att införskaffa kunskaper om området som sedan tillsammans med fallstudierna kan ligga till grund för rapportens slutsatser. Litteraturen har inhämtats genom portal till svensk rättsinformation (Lagrummet), myndigheters (SRV, KBM, MSB, SKL etc.) hemsidor, de Svenska universitets- och forskningsbibliotekens söktjänst (Libris), Lunds Universitets Electronic Library Information Navigator (ELIN) samt via internet sökmotorn Google. Som sökord har främst de huvudsakliga termerna som behandlas i respektive kapitel använts samt synonymer till dessa.

#### 2.1.1 Riskhantering och säkerhetsarbete

En litteraturstudie har genomförts om hur begreppen riskhantering och kommunalt säkerhetsarbete definieras, preciseras och används. Syftet med studien är att klargöra dessa, för rapporten, centrala begrepp för att på så vis förenkla läsandet av rapporten. Den litteratur som har använts är bl.a. lagar och dess förarbeten, standarder och ramverk, litteratur utgiven av svenska myndigheter inom området samt annan vetenskaplig litteratur.

#### 2.1.2 Målstyrning och processer

En litteraturstudie har genomförts om målstyrning inom offentliga verksamheter med syfte att redogöra för vad som avses med denna styrningsform. Den generella målstyrningen av kommunal verksamhet har studerats ur ett vetenskapligt perspektiv, därutöver har viss fokus i litteraturstudien lagts på målstyrning för kommunalt säkerhetsarbete. Den litteratur som har använts är främst diverse vetenskaplig litteratur som kompletterats med bl.a. förarbeten till lagar för säkerhetsarbetet och litteratur utgiven av myndigheter inom området.

En litteraturstudie har även genomförts om systematiska arbetsprocesser med syfte att redogöra för vad som avses med en process samt vilka aspekter som är viktiga att beakta för att få en sådan att fungera. Fokus i litteraturstudien ligger främst på processer för kommunalt säkerhetsarbete men även processer ur ett rent vetenskapligt perspektiv har studerats. Den litteratur som har använts är bl.a. litteratur utgiven av myndigheter inom området samt annan vetenskaplig litteratur.

#### 2.1.3 Handlingsprogram

En litteraturstudie har genomförts om handlingsprogram för kommunalt säkerhetsarbete. Litteraturstudien om handlingsprogram har sitt fokus i de krav som återfinns i lagen och dess förarbeten om kommunalt handlingsprogram till skydd mot olyckor. Syftet med dessa studier är att klargöra för vad som enligt lag avses och fordras med ett handlingsprogram. Till detta har också en studie om samordning av handlingsprogram för säkerhetsarbetet samt om program som pappersdokument genomförts. För detta har litteratur utgiven av myndigheter inom området, samt annan vetenskaplig litteratur använts.

## 2.2 Fallstudier

Fallstudier är, enligt Ejvegård (2007), vanligen en mycket användbar metod, tillsammans med andra metoder, i de flesta vetenskapliga undersökningar. Med fallstudier avses undersökandet av ett fenomen i sin realistiska miljö eller sin kontext (Backman, 2008). För rapporten har fallstudier genomförts av Umeå kommun och fyra andra utvalda kommuner samt myndigheter i form av några länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Avsikten med fallstudierna av kommunerna var dels deskriptiv och dels explorativ, medan fallstudierna av myndigheterna och statsmakten var rent explorativ. Med explorativ menas att studien är undersökande (Backman, 2008). Den deskriptiva fallstudien av kommunerna har genomförts med hjälp av litteraturstudier av kommunernas dokumentation om handlingsprogram för och organisering av säkerhetsarbetet, vilken sedermera har kompletterats med intervjuer. Den explorativa delen av fallstudierna har genomförts med hjälp av enkät- och intervjumetodik. Enkäter och intervjuer, som är en skriftlig respektive muntlig kommunikation, kan användas i undersökningssammanhang för att ta reda på åsikter, tyckanden, uppfattningar, kunskaper o.s.v. (Ejvegård, 2007).

### 2.2.1 Fallstudie - Umeå kommun

En fallstudie av Umeå kommun har genomförts som en deskriptiv nulägesanalys av kommunens säkerhetsarbete beträffande organisering och arbetsätt. För nulägesanalysen har föreliggande dokumentationer studerats, som sedan har kompletterats genom intervjuer med personer som har ett ansvar för samordningen av säkerhetsarbetet i kommunen. De personer som har intervjuats är Huvudprocessledaren för Brandförsvaret & Säkerhet, tillika Brandchef, samt Krissamordnaren/Säkerhetskyddschefen vid Brandförsvaret & Säkerhet. Syftet med fallstudien av Umeå kommuns säkerhetsarbete är att denna sedan ska ligga till grund för förslag på hur arbetet kan utvecklas, med hjälp av handlingsprogram.

### 2.2.2 Fallstudie - Utvalda kommuner

Fallstudier har genomförts av fyra utvalda kommuner med syfte att undersöka hur några kommuner ställer sig till de övergripande frågorna för rapporten. Syftet med studierna är också att erhålla erfarenheter för hur en kommun kan organisera sitt säkerhetsarbete och arbeta med handlingsprogram. Fallstudierna har utförts var för sig, varefter de har sammanfattats i en jämförelse.

Urvalet av fallstudiekommuner har skett utifrån en sammanvägning av olika resonemang. För att avgränsa urvalet har till att börja med Tillsynsenheten vid MSB kontaktats, som har rekommenderat ett antal kommuner lämpliga för fallstudien, med motivering att dessa har ett handlingsprogram eller intentioner i säkerhetsarbetet som är värda att framhålla. Utifrån de av MSB rekommenderade kommunerna har sedan ett urval gjorts, av kommuner som i likhet med Umeå kommun har en mer eller mindre samlad "enhet" för samordning av kommunens säkerhetsarbete. Från detta urval har sedan den slutliga selektionen av de tre kommunerna Jönköping, Nyköping och Öckerö gjorts. Vid valet av de tre kommunerna har även beaktats att dessa valt att utforma handlingsprogram på olika sätt. Utöver dessa kommuner har även Örnsköldsviks kommun valts att studeras. Detta på förslag från Brandförsvaret & Säkerhet vid Umeå kommun, som uppfattat att Örnsköldsviks kommun lyckats få ett brett grepp på handlingsprogram samt en bra politisk dialog och förankring av säkerhetsarbetet.

Fallstudien av de utvalda kommunerna har dels en deskriptiv ansats avseende hur kommunerna organiserat sitt säkerhetsarbete samt arbetar med handlingsprogram, dels en explorativ ansats av vad kommunerna anser om de övergripande frågeställningarna för rapporten. Den deskriptiva ansatsen har utgått från en litteraturstudie av kommunernas föreliggande dokumentationer som sedan kompletterats med intervjuer. Intervjuerna har skett med personer i kommunerna som har ett ansvar för samordningen av säkerhetsarbetet, d.v.s. som ingår i kommunens "säkerhetsenhet". Samma personer har även intervjuats för den explorativa ansatsen av studien. De övergripande

frågeställningarna för denna studie återfinns i bilaga B. Eftersom intervjuerna har skett muntligt över telefon har en sammanfattning av intervjuerna delgivits respondenterna för möjlighet att göra eventuella rättelser.

### 2.2.3 Fallstudie - Myndigheter

En fallstudie har utförts med syfte att undersöka hur några länsstyrelser, i egenskap av tillsynsmyndighet av kommunens arbete till skydd mot olyckor, ställer sig till några av de övergripande frågeställningarna för rapporten. Till följd av att antalet länsstyrelser är många, har för fallstudien en enkätmetodik använts för att förenkla och göra insamlandet av material mindre tidskrävande. Enkäten har utformats med några få öppna frågor, vilka återfinns i bilaga C, för att ge respondenterna utrymme att använda sina egna termer och möjliggöra oförutsedda svar. Enkäten har skickats till samliga länsstyrelser. Svarefrekvensen blev dock väldigt låg, främst p.g.a. tidsbrist hos länsstyrelserna och i några fall avsaknad av kompetens. I studien har dock svar erhållits från samliga länsstyrelser inom den region de fyra fallstuderade kommunerna ingår, med undantag för en länsstyrelse som saknade personal med kompetens inom området. Därutöver har ytterligare sex länsstyrelser medverkat. De flesta av dessa länsstyrelser har bidragit med skriftliga svar medan några har givit muntliga svar över telefon. De länsstyrelser som har lämnat muntliga svar har delgivits en skriftlig sammanfattning av svaren för möjlighet att göra eventuella rättelser.

En fallstudie har även utförts med syfte att redogöra för vad Tillsynsenheten, inom Avdelningen för utvärdering och lärande vid MSB, anser om några av de övergripande frågeställningarna för rapporten. För fallstudien har Tillsynsenheten till att börja med tillsänts några övergripande öppna frågeställningar, vilka har besvarats skriftligt av tillsynshandläggarna Magnus Olofsson och Björn Johansson. Utifrån svaren på de övergripande frågorna har frågorna förtydligats och preciserats, för att erhålla än mer utförliga svar. Dessa frågor har åter tillsänts Tillsynsenheten och har besvarats skriftligen av Magnus Olofsson. Ytterligare några förtydliganden av svaren har därefter gjorts genom en kortare muntlig intervju per telefon med Magnus Olofsson. Tillsynsenheten har därefter delgivits sammanfattningen av samtliga intervjuer för möjlighet att göra eventuella rättelser. Frågor som har tillsänts Tillsynsenheten återfinns i bilaga D.

## 2.3 Analys

Slutsatser utifrån de genomförda litteratur- och fallstudierna har redogjorts för och diskuterats kring. Till att börja med har en analys av de övergripande frågeställningarna för rapporten genomförts. Därefter har analys genomförts av Umeå kommuns säkerhetsarbete samt av de erfarenheter kommunen kan dra från för rapporten genomförda studier. Åtgärdsförslag och en tankemodell för hur Umeå kommun kan utveckla sitt säkerhetsarbete har sedan tagits fram. Slutligen har från studierna identifierade problem med fortsatta utredningsbehov presenterats.

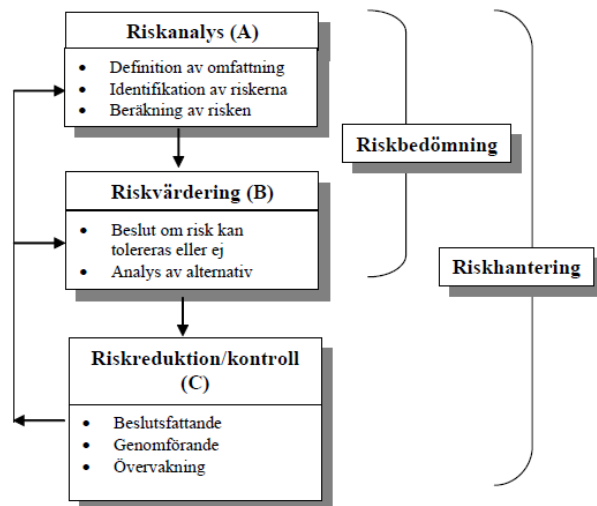


### 3 Riskhantering och säkerhetsarbete

I följande kapitel redogörs för begreppen riskhantering och kommunalt säkerhetsarbete, vilka för rapporten är två centrala begrepp.

#### 3.1 Riskhantering

I lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor med tillhörande förarbeten anges att handlingsprogram bör utformas mot bakgrund av en inventering och analys av de risker för olyckshändelser som föreligger. I förarbetena förekommer också begreppen riskvärdering och riskhantering kopplat till handlingsprogram (Prop. 2002/03:119; SOU 2002:10). Eftersom begreppen oftast används utan närmare definitioner är det angeläget att klara ut dess samband. För samtliga begrepp är *risk* nyckelordet. Någon allmänt vedertagen definition av risk finns dock inte. Enligt Renn (1998) kan den gemensamma nämnaren för många av definitionerna av risk sammanfattas till sannolikheten för att en mänsklig handling eller annan händelse leder till konsekvenser som påverkar mänskliga värden. En operationell definition kan, enligt Kaplan och Garrick (1981) erhållas genom frågorna: Vad kan hända? Hur stor sannolikhet är det att det inträffar? Om det inträffar, vilka blir konsekvenserna? Åtgärder för att reducera risken går, utifrån dessa definitioner, ut på att minska sannolikheten och/eller avhjälpa konsekvensen av händelsen. Vissa personer, såsom Aven (2005) och Paté-Cornell (1996), menar att även osäkerhet bör ingå i definitionen av risk eftersom det speglar tillförlitligheten i skattningen av sannolikhet och konsekvens. Enligt Paté-Cornell (1996) är kunskapsosäkerheten till följd av bristfällig kunskap det dominerande problemet men även stokastiska osäkerheter som hänförs till slumpmässig variation förekommer (Paté-Cornell 1996). Renn (1998) menar att skillnaderna mellan riskperspektiv beror framförallt på hur osäkerheter och värderingar av risk hanteras. Att entydigt definiera vad risk är anser Nilsson (2003) är komplicerat, eftersom riskbegreppet till följd av värderingar är dynamiskt och dess innehåll ständigt är under omvandling.



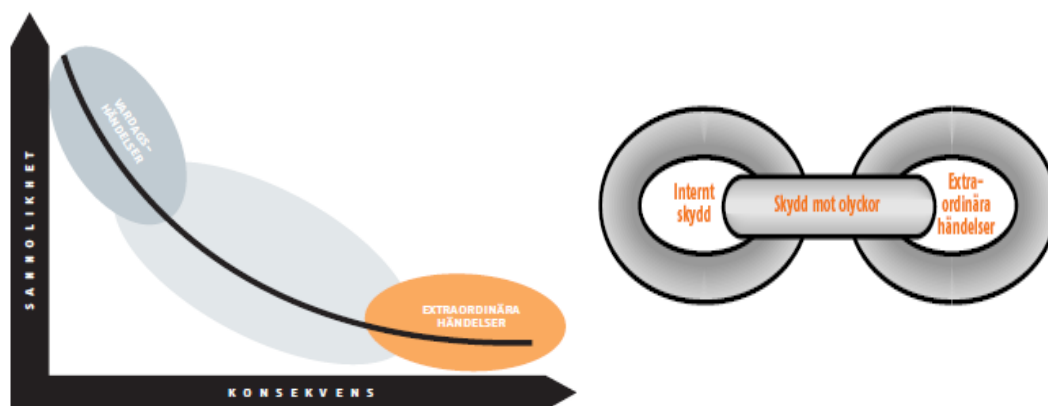
Figur 3.1. Riskhanteringsprocessen (IEC, 1995).

För begreppet *riskhantering* finns en standardiserad definition utgiven av International Electrotechnical Commission, IEC (1995). Enligt IEC är riskhantering hela den process från vilken risker identifieras till det att åtgärdsbeslut fattas. I modellen delas riskhantering in i de tre faserna riskanalys, riskvärdering och riskreducerande åtgärder, vilket illustreras i figur 3.1 ovan. *Riskanalys* beskrivs i IEC:s modell som en strukturerad process för att identifiera sannolikheten och omfattningen av de negativa händelser som en aktivitet, anläggning eller ett system kan ge upphov till. Proceduren för riskanalys bör enligt IEC:s modell inledas med en definition av analysens omfattning, vilket också kan ligga till grund för val av riskanalysmetod. Därefter följer en

*riskidentifiering*. Nilsson (2003) anger att riskidentifieringen kan kompletteras med en initial konsekvensvärdering, för att analysera hur signifikanta riskkällorna är. Slutligen genomförs beräkningar av riskerna, som kan vara mer detaljerade och kvantifierbara eller grova och kvalitativa. Då riskerna, efter analysen, uppskattas sker en *riskvärdering*. Värderingen är subjektiv och sker utifrån kriterier som styrs helt av det analyserade systemets karaktär (Dryselius m.fl., 2004). Riskanalysen tillsammans med riskvärderingen benämns *riskbedömning*, vilket innebär att ställningstagande tas till om de identifierade riskerna kan accepteras och vilka alternativ som eventuellt föreligger. Efter att riskerna värderats går processen vidare till *riskreduktion/riskkontroll*, där beslut fattas om vilka åtgärder som ska vidtas. (Nilsson, 2003)

### 3.2 Kommunalt säkerhetsarbete

I samhället sker dagligen olika typer av händelser som på ett eller annat sätt drabbar allmänheten. De mer frekventa händelserna, s.k. vardagsolyckor, är av mindre karaktär och kan hanteras av enskilda eller med hjälp av insatser från samhällets sida. Händelser som samhället långt ifrån dagligen hanterar men som när de inträffar får konsekvenser för många människor i samhället eller för samhället som sådant är s.k. extraordinära händelser. (SOU, 2007:31) Hur vardagsolyckor förhåller sig till extraordinära händelser kan illustreras i en s.k. "hotskala" enligt figur 3.2. Kommunernas arbete med att bemöta riskerna i samhällets hotkala brukar samlat benämnas säkerhetsarbete. Enligt Krisberedskapsmyndigheten (KBM) (2003:8) handlar kommunens säkerhetsarbete om att utföra aktiviteter i form av att inventera, analysera, värdera, förebygga och åtgärda risker som kan leda till oönskade händelser inom den egna organisationen och inom kommunens geografiska område. Detta kan likställas vid den riskhanteringsprocess som IEC:s modell beskriver. Säkerhetsarbetet i kommunen handlar även om att se till att det finns beredskap för att mildra konsekvenserna av inträffade händelser (KBM, 2003:8). Det handlar således om ett brett spektrum av åtgärder före, under och efter oönskade händelser som måste till för att kunna möta risker i samhället. Dessa åtgärder måste ske som en systematisk process, anpassad efter riskerna som samhället står inför. (SOU, 2007:31) Kommunens säkerhetsarbete kan, enligt KBM (2003:8), indelas i de tre huvudområdena internt skydd, skydd mot olyckor samt hantering av extraordinära händelser, enligt figur 3.3. Bl.a. folkhälsa och brottsförebyggande arbete anses av vissa kommuner utgöra egna huvudområden av säkerhetsarbetet. Här kommer dock endast de områdena som ingår i KBM:s indelning att beskrivas.



Figur 3.2. och 3.3. Illustrering av hur vardagsolyckor förhåller sig till extraordinära händelser, den s.k. "hotskalan", respektive illustration över kommunernas säkerhetsarbete (KBM, 2006:4).

#### 3.2.1 Internt skydd

Enligt kommunallagen (1991:900) har kommunen ett direkt ansvar för att den kommunala verksamheten skall fungera så störningsfritt som möjligt. I detta ingår också ett allmänt socialt ansvar för kommunens invånare, som innebär att människor inte utsätts för onödigt lidande eller att allmännyttiga verksamheter kommer till skada på grund av oförutsedda händelser. Av

kommunallagen framgår att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning samt att verksamheten ska bedrivas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. I detta ingår bl.a. att skydda egendomar och övriga tillgångar mot skada. Kommunens arbete med internt skydd kan således sägas syfta till att kommunen ska uppfylla ovanstående krav. Målet är att skapa en trygg och säker miljö för anställda och kommuninnevånare som berörs av kommunens verksamhet. Området internt skydd är således väldigt omfattande och berör kommunens samtliga verksamheter. Arbetet med internt skydd skulle bl.a. kunna sägas omfatta:

- Arbetsmiljö såsom fysisk och psykologisk miljö, våld och hot, etc.
- Brukarsäkerhet mot felhandläggning, kvalitetsbrister, etc.
- Informationssäkerhet såsom sekretess, riktighet, spårbarhet, tillgänglighet etc.
- Allmän säkerhet mot stöld, ekobrottslighet, våld och hot, skadegörelse, inbrott, etc.
- Allmän egendomssäkerhet mot allt från vardagsolyckor, t.ex. bränder, till extraordinära händelser, t.ex. väderstörningar.
- Drift- och servicesäkerhet mot avbrott i el och data/ tv, vattenbrist, transportproblem, fel på utrustning, etc.
- Miljösäkerhet mot utsläpp, avfall etc.

### 3.2.2 Skydd mot olyckor

I förarbetet till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) anges att *”med olyckshändelser avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada”* (Prop. 2002/03:119). Begreppet skydd mot olyckor är inte definierat i LSO men kommunens skyldigheter begränsas till olyckor som kan leda till räddningsinsatser (SFS, 2003:778). Lagens intentioner är dock vidare och syftet är att kommunerna ska utveckla verksamheten inom det förebyggande området och ta ett större grepp för att skapa ett skydd också mot sådana olyckor som inte leder till räddningsinsatser (Prop. 2002/03:119). Begreppet skydd mot olyckor har således en bred omfattning. Enligt statens räddningstjänst utredning (1998:59) omfattar skydd mot olyckor kommunens:

- Åtgärder för att förhindra olyckor.
- Skadebegränsande åtgärder i förväg (skyddsåtgärder).
- Åtgärder för att förbereda och genomföra räddningsinsatser.
- Åtgärder efter en räddningsinsats.

Åtgärderna är avsedda för att skydda, d.v.s. minska sannolikheten för att en olycka ska inträffa samt för att rädda liv, hälsa, egendom och miljö vid olyckor, d.v.s. minska konsekvenserna när en olycka har inträffat. (SOU, 1998:59)

### 3.2.3 Krishantering

Enligt Krisberedskapsmyndigheten (KBM) (2009-03-04) avser kris en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället samt som hotar grundläggande funktioner och värden. Hagström & Sundelius (2003) definierar kris som situationer då centrala beslutsfattare upplever att betydande värden står på spel eller hotas, en begränsad tid står till förfogande och omständigheterna präglas av betydande osäkerhet. Kommunerna har en nyckelroll i samhällets hantering av kriser, eftersom konsekvenserna av en kris alltid berör en eller flera kommuner. Det svenska krishanteringssystemet innebär därför att perspektivet på hot och risker skall anläggas underifrån, d.v.s. skall byggas upp från lokal nivå. Krishanteringssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna, att verksamhetsansvaret ska ligga fast i hela hotskalan. Denna princip innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris, vilket brukar kallas ansvarsprincipen. En annan viktig princip, den sk närhetsprincipen, är att en kris skall hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda

och ansvariga. Att förändringar i organisationen vid en kris inte skall göras större än vad som krävs brukar kallas likhetsprincipen. (Prop. 2005/06:133 ; SOU, 2004:134)

Inom krisberedskapsområdet har utvecklingen gått från att planera för hanteringen av en eventuell krigssituation till att planera för kommunens hantering av extraordinära händelser, oavsett orsak (SRV, 2008). Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LXO) syftar till att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Lagen reglerar bl.a. att kommuner skall, genom risk- och sårbarhetsanalys, analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen skall kommunen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. (SFS, 2006:544) Eftersom begreppet extraordinär händelse är närbesläktat med begreppet kris kan de erfarenheter som finns inom krishanteringsområdet, beträffande metoder och arbetssätt, användas för hantering av extraordinära händelser.

Det finns ingen entydig allmängiltig definition av begreppet krishantering. US Federal Emergency Management Agency (FEMA) (1997) definierar krishanteringsprocessen in i de fyra faserna förebyggande, förberedande, akut avhjälpande och återuppbyggande. Samma fasor återfinns i Canadian Centre for Management Developments (CCMD) (2003) ramverk för krishantering. I CCMD:s definition har faserna placerats in i ett tidsperspektiv med stegen före, under och efter krisen. Tidsperspektivet före krisen utgörs av den förebyggande och förberedande fasen. Den förebyggande fasen utgör åtgärder för att minska sannolikheten och konsekvenserna av en kris. I denna del av krishantering utgör riskanalyser, riskbedömningar och åtgärder för riskreduktion en väsentlig komponent. Den förberedande fasen täcker en rad aktiviteter och åtgärder som genomförs innan en kris inträffar för att förbereda för en effektiv akut insats. Aktiviteterna och åtgärderna kan t.ex. vara i form av planering, identifiering av samverkande aktörer, övning och utbildning. Den akut avhjälpande fasen utgör det omedelbara agerandet under krisen för att möta hjälpbehov vid akut icke önskvärd händelse med konsekvenser. Efter krisen kommer den avvecklande/återuppbyggande fasen som avser återförandet till på kort sikt önskat tillstånd och på lång sikt till normaltillstånd. (Abrahamsson m.fl., 2004)

### 3.2.4 Samordnat säkerhetsarbete

Sveriges regering har bedömt att det bör skapas bättre förutsättningar för ett brett samordnat säkerhetsarbete och en generell beredskap för att kunna hantera störningar och skador oberoende av händelse och omfattning. (Prop. 2007/08:92) Till följd därav har den nya Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) inrättats, från årsskiftet 2009, vilket förändrar statens arbete inom områdena skydd mot olyckor och krishantering. Från att tidigare ha legat på Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten ryms nu allt arbete som handlar om beredskap mot olyckor och kriser inom en och samma myndighet. (MSB, 2009-03-23) Utredningen (2007:31) bakom den nya myndigheten har visat på att det finns stora samordningsvinster med att sammanföra dessa områden till ett nytt politik- och verksamhetsområde, kallat samhällsskydd och beredskap.

Generellt skiljer kommunerna idag sitt interna säkerhetsarbete från det samhällsinriktade. Kommunernas struktur för säkerhetsarbetet bygger idag också primärt på en uppdelning mellan åtgärder som syftar till att hantera händelser i den nedre delen av hotskalan, s.k. vardagsolyckor, från de extraordinära händelserna i den övre delen av hotskalan. Dessa uppdelningar kan dock lätt bli inkonsekventa eftersom gränsdragningen mellan en mindre händelse till en extraordinär händelse kan vara diffus samt eftersom åtgärder inom de olika områdena i många fall är överlappande och rör samma aktörer. Uppdelningen riskerar därför också att leda till ett mindre effektivt arbete. Ur detta



perspektiv menar utredningen (2007:31) bakom den nya myndigheten MSB att det är eftersträvansvärt att i ökad utsträckning integrera arbetet inom de olika områdena. Utredningen har även pekat på att en viktig fråga i sammanhanget är de mål som finns för de olika områdena i kommunens säkerhetsarbete. Dessa mål är likartade och i all väsentlighet syftar till att förebygga, lindra, begränsa och hantera konsekvenserna av plötsliga händelser som hotar människors liv, hälsa, egendom och miljö. För ett effektivt säkerhetsarbete i kommunerna menar utredningen att arbetet bör ske på ett enhetligt sätt, som en sammanhållen process. Tydligare gemensamma mål för verksamheten skulle kunna underlätta och stärka arbetet, samt också skapa bättre förutsättningar att tillvarata de synergier som finns mellan områdena.

För att kommunen på ett effektivt sätt ska kunna hålla samman säkerhetsarbetet behövs en samordnande enhet i kommunen. För att få uppmärksamhet, respekt och möjlighet till samarbete med andra aktörer menar Auf der Heide (1989) att den samordnande enheten måste ges en plats i den organisatoriska hierarkin som ger den nödvändiga statusen, auktoriteten och stödet som behövs. Om den samordnande enheten förpassas till en position med låg status i hierarkin blir enheten mer isolerad från de nödvändiga källorna till politisk makt och från prioriteringar, budget samt beslutsprocesser. En sådan degradering kan också innebära att uppgiften att agera som en samordnande enhet inte blir prioriterad jämte andra uppgifter. (Auf der Heide, 1989) Svenska brandbefälens riksförbund (SBR) (2009) förespråkar att samordningen av säkerhetsarbetet är en uppgift för den enhet i kommunen som bedriver räddningstjänstverksamheten. SBR motiverar detta med att det är den del av kommunens verksamhet som har som huvuduppdrag att arbeta med riskbedömningar samt olycksförebyggande, beredskapsförberedande och insatsgenomförande uppgifter. Det är också inom den verksamheten som den största och längsta erfarenheten finns av att planera för, hantera och leda oförutsedda händelser med snabba, dynamiska förlopp som kräver snabba beslut på bristfälligt beslutsunderlag. (Schnell, 2009; SBR, 2009-03-11)



## 4 Målstyrning och processer

I följande kapitel redogörs för vad som avses med målstyrning av kommunens säkerhetsarbete samt vad systematiska processer för säkerhetsarbetet innebär.

### 4.1 Målstyrning av kommunalt säkerhetsarbete

Med lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) har statens styrning av kommunens verksamhet förändrats från detaljstyrning till målstyrning. Uppfattningen om målstyrning, som är ett fundamentalt begrepp i lagen, är dock mycket varierande (Dryselius m.fl., 2004). Målstyrning är ett begrepp som sedan länge använts i den kommunala verksamheten, trots det finns ingen entydig definition av begreppet (Rombach, 1991). Kortfattat kan målstyrning sägas innebära att det är de uppsatta målen som ska styra verksamheten. Kontinuerliga utvärderingar av måluppfyllelsen ska göras för att sedan ligga till grund för framtida beslut om verksamheten. Pihlgren & Svensson (1989) menar att intentionerna med målstyrning är att ge möjlighet till en lokal anpassning av verksamheten samt ökade möjligheter för de anställda att utforma egna arbetsmetoder för att nå organisationens mål. Detta bör, enligt Pihlgren & Svensson, leda till att ansvar och befogenheter decentraliseras så långt ned i organisationens hierarki som möjligt. Svensson (1997) anser att de förbättringar som vinnas med en målstyrd verksamhet är:

- En tydligare målinriktning som får den enskildes personliga mål att överensstämma med organisationens mål på kort och lång sikt.
- Effekterna för brukarna/allmänheten sätts i centrum.
- De anställda får ökad handlingsfrihet att utveckla sina arbetsmetoder och kunna disponera resurserna mera effektivt.
- En politiskt bättre styrning till följd av att styrningen koncentras till väsentligheter istället för detaljstyrning.
- Tydligare ansvarsfördelning, i form av åtaganden och mandat för varje person.
- Bättre underlag för prioriteringar till följd av tydliggjord koppling mellan uppnådda effekter och insatta resurser.

Kritik mot målstyrning inom offentlig verksamhet förekommer dock. Rombach (1991) menar att målstyrningens effekter är osäkra, att det finns bättre tekniker för styrning, att de som ska styra inte kan använda tekniken för målstyrning samt att tekniken verkar ogenomtänkt. För dessa argument har Rombach en rad belägg, som påvisar att målstyrningen ställer höga krav på beslutsfattarna för att bli lyckad. Någon ansats att presentera samtliga av Rombach belägg avses inte att göras här men några exempel som kan nämnas är att:

- Det är svårt att definiera klara och mätbara mål i offentlig sektor.
- Målstyrning förutsätter att kompetens och ansvarsområden är klara.
- Målstyrning fordrar god kunskap om den framtid som målen avser.
- Framtagandet av en målhierarki förutsätter en hierarkisk organisation med en tydlig och stabil ansvars- och befogenhetsfördelning.

Som Rombach (1991) pekar på måste mål formuleras i olika led, i en hierarki, från övergripande mål som bryts ner till någon form av delmål för verksamheten. Begreppet mål kan således förekomma i många olika sammansatta former och indelas på olika sätt. Till följd av den omfattande begreppsapparaten för målformulering är det angeläget att redogöra för några begrepp. Här kommer indelningen av begreppen att ske enligt den nivå som sätter målen, som såväl Rombach (1991) som Svensson (1997) förespråkar och som också förekommer i LSO. Den högre nivån av mål benämns inriktningsmål och den lägre nivån benämns effektmål. På alla nivåer krävs någon form av analys för att avgöra om målen är lämpliga och realistiska. För att målen inte skall vara av föga värde är de också av största vikt att de kan följas upp och utvärderas (Frödin & Jonsson, 2003).

### 4.1.1 Inriktningsmål

Inriktningsmål är övergripande mål som skall vara allmänt och enkelt formulerade med en gemensam grundsyn som alla involverade skall kunna ta ställning till. Inriktningsmål behöver inte vara tidsbestämda utan de skall ses som visioner eller viljeyttringar i längre perspektiv. I en offentlig verksamhet är det politikerna som anger inriktningsmålen och vilka resurser som ställs till förfogande. (Svensson, 1997)

Som inriktningsmål för målstyrning av arbetet till skydd mot olyckor används begreppen nationella mål och verksamhetsmål. Med *nationella mål* avses de mål som regeringen föreslår skall gälla för området skydd mot olyckor i hela landet. En av anledningarna till den låga detaljeringsgraden i nationella mål är att ge utrymme för kommunernas självstyre och ge dem möjlighet att styra formerna för sin verksamhet. De nationella målen bryts i kommunerna ned till lokalt ställda *verksamhetsmål*. (Prop. 2002/03:119)

### 4.1.2 Effektmål

För att inriktningsmålen ska bli användbara vid planering och genomförande av olika åtgärder behöver mer preciserade mål tas fram som anger vilken effekt som ska uppnås. Effektmålet ska ange vilken effekt eller vilket resultat som eftersträvas. (Frödin & Jonsson, 2003) För att kunna följa upp effektmål bör de så långt som möjligt vara konkreta, formulerade i mätbara termer och angivna med en tidsram. Effektmål ska anpassas till den gällande förutsättning som råder i kommunen och preciseras i en dialog mellan politiker och förvaltningar. Effektmål brukar brytas ner till *produktionsmål*, som hänvisar till vilka åtgärder/aktiviteter som ska utföras. Det är de verksamhetsansvariga inom förvaltningen som anger vilka produktionsmål som måste uppfyllas för att de utlovade effekterna skall uppnås. (Svensson, 1997)

För målstyrning av arbetet till skydd mot olyckor brukar begreppen säkerhetsmål och prestationsmål användas istället för effektmål och produktionsmål. *Säkerhetsmål* är mål för den säkerhet eller det skydd som skall uppnås i verksamheten för att ge medborgarna skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt egendom och miljön. *Prestationsmål* är mål i form av resultat som skall uppnås i olika hänseenden för att tillgodose de säkerhetsmål som har satts upp för verksamheten. (SOU, 2002:10)

### 4.1.3 Analys, uppföljning och utvärdering

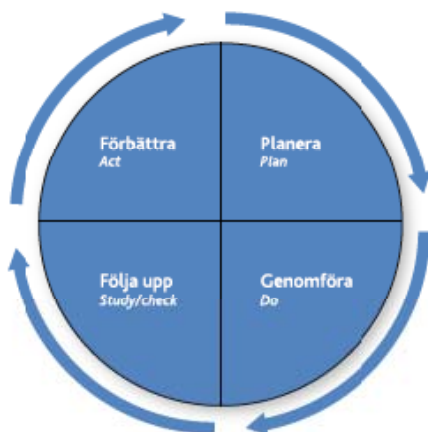
Som underlag för realistiska och mätbara mål krävs det analyser (Frödin & Jonsson, 2003). Analyserna kan samtidigt ge en förståelse av hur målnivåerna hänger samman och skapar ett samband mellan behoven i form av prestationer, resurskrav och krav på samverkan. Analyserna leder till en koppling mellan krav och kostnader vilket gör det möjligt att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig dialog mellan politiker och förvaltningar i kommunerna. Frödin & Jonsson (2003) anger ett antal olika typer av analyser som grund till målstyrning av arbetet till skydd mot olyckor. En grundläggande analys för området är den kommunala riskanalysen, där fokus ligger på riskerna, d.v.s. bristerna i säkerheten. En annan analys är skyddsanalyser som syftar till att studera vilka möjligheter, i form av skyddsfaktorer, som finns att åtgärda bristerna i säkerheten. För att studera de åtgärder, i form av prestationer, och den samverkan som kan krävas av olika aktörer för att nå de eftersträvarvärda skyddsnivåerna kan åtgärdsanalyser vara till nytta. Frödin & Jonsson (2003) menar att kommunens samordningsfunktion kan ansvara för de övergripande risk- skydds- och åtgärdsanalyserna medan övriga aktörer har ansvar för de analyser som krävs för att åstadkomma önskvärda prestationer. Samordningsfunktionens analyser kan innebära ytterligare fördjupningar av risk-, skydds- och åtgärdsanalyserna samt analyser av interna aktiviteter, resurser och finansieringsbehov.

En annan viktig del i målstyrningsprocessen är uppföljningen av hur åtagandena genomförts, som sedan utgör underlag när nya mål ska sättas (Svensson, 1997). Uppföljningen inom området skydd

mot olyckor kan, enligt Frödin & Jonsson (2003), ske genom att jämföra med annan liknande verksamhet eller med samma verksamhet över en viss tid. Som nyckeltal eller jämförelseinstrument finns olika metoder. Vissa kommuner har utvecklat s.k. styrkort (Balanced Scorecard). I styrkortet definieras, utifrån strategiska mål, framgångsfaktorer för att uppnå målen och nyckelmått som ska användas för att mäta måluppfyllelse (Akselsson, 2007). Avvikelse som uppmärksammas vid uppföljningen kan leda till olika former av ingripanden i form av utvärdering. Utvärderingen innebär på sätt och vis att på nytt gå igenom de förutsättningar och analyser som tidigare använts vid planeringen för att bilda nytt underlag för styrning av verksamheten. De lärdomar som dras från avvikelse kan användas för att förbättra verksamheten och är ett viktigt inslag i lärande organisationer. (Frödin & Jonsson, 2003)

## 4.2 Systematiska processer

I propositionen (2002/03:119) till LSO talas om att arbetet med handlingsprogram för kommunens olycksförebyggande verksamhet skall ses som en process. Med process menas här, enligt Räddningsverket (2009-04-06), ett sätt att arbeta systematiskt för att hela tiden bli bättre på att förebygga olyckor. Ett centralt begrepp för processer är Demings cirkel, även kallad PDCA (plan, do, check, act)-cykeln, vilken illustreras i figur 4.1. PDCA-cykeln visar på att processen handlar om att planera, genomföra, följa upp och förbättra i ett ständigt återkommande flöde, under en kortare eller längre tidsperiod. (Akselsson, 2007) Detta kan liknas vid IEC:s riskhanteringsprocess som finns illustrerad i figur 3.1. Under processens planeringsskede sker riskbedömningen. Genomförandet, uppföljningen och förbättringen av processen utgör tillsammans riskkontroll/riskreduktionen, som sedan utgör underlag för en ny riskbedömning.



Figur 4.1. En process enligt PDCA-cykeln (SRV, 2006).

I en kommun finns det en mängd olika processer. För de övergripande behoven finns huvudprocesser. Eftersom huvudprocesserna ofta är övergripande och otympliga att arbeta med, kan de delas in i delprocesser. Det innebär att varje process i sin tur består av flera processer. Varje delprocess består i sin tur av ett antal aktiviteter. För att få en helhetsbild av verksamheten måste processerna definieras. (SRV, 2006-06-03) Att arbeta utifrån en tydligt definierad process innebär att en systematik byggs in i arbetet samtidigt som helhetssyn, samverkan och utveckling underlättas. (SRV, 2006)

En organisation som använder processer för att fortlöpande öka sin förmåga att förbättra sig är en lärande organisation (Akselsson, 2007). Argyrus och Schon (1978) poängterar dock att det inte finns något organisatoriskt lärande utan individuellt lärande och fastän individuellt lärande är nödvändigt är det inte ensamt tillräckligt för organisatoriskt lärande. Lärande framställs av Argyrus (1993) som "single-loop"-lärande (SLL) och "double-loop"-lärande (DLL). Akselsson (2007) menar att SLL för en individ innebär att en avvikelse mellan mål och resultat av en aktion upptäcks av individen. För att

det ska bli organisatoriskt SLL måste individen rapportera detta så att även organisationen lärt sig av avvikelser. Vid organisatoriskt DLL så ändrar organisationen de styrande parametrarna som fastställs på högre nivå. För att en organisation ska kunna adaptera effektivt till en omvärld i snabb förändring krävs ofta organisatoriskt DLL. (Akselsson, 2007) Organisatoriskt lärande kan, enligt Dixon (1999), endast ske i sk "hallways" som är tillgängliga för alla delar av organisationen. Dixon menar att i sk. "private office" sker endast lärande inom en avgränsad del av organisationen och att i sk. "storeroom" lär sig organisationen endast utifrån gemensamma normer, strategier och antaganden. Organisationer måste därför skapa processer som har samma positiva karaktär som "hallways", vilket Dixon föreslår skulle kunna göras med hjälp av dialoggrupper, nätverksmöten o.d.

#### 4.2.1 Process för lokalt systematiskt säkerhetsarbete

Det systematiska säkerhetsarbetet i kommunen pågår ständigt och utgör en del av alla de processer som löper parallellt inom de kommunala verksamheterna. Räddningsverket (2006) har gett ut en vägbeskrivning för lokalt systematiskt säkerhetsarbete. Nedan redogörs, och illustreras i figur 4.2, kortfattat för vägbeskrivningen som utgör en process i form av sju steg:

##### *Steg 1. Kartläggning av nuläge*

Första steget i processen avser att ge kommunala företrädare en översiktlig nulägesbild av kommunen, dess invånare, riskprofil och säkerhetsarbete. En beskrivning av befintligt säkerhetsarbete, i form av hur det bedrivs och vilka som bedriver det, är en viktig utgångspunkt för planeringen av framtida inriktning. Översikten ligger sedan till grund för ett politiskt uppdrag att ta fram handlingsprogram för skydd mot olyckor samt besluta om arbetets omfattning i form av kopplingar och avgränsningar till andra områden.

##### *Steg 2. Analys*

Andra steget i processen avser att skapa en bild av risker för oönskade händelser inom kommunens geografiska område, samt analysera dessa. Utifrån riskbilden måste kommunens säkerhet och skydd vägas ihop i en analys och bedömning. Detta utgör underlag för prioriteringar och politiska ställningstaganden.

##### *Steg 3. Prioritering*

Tredje steget i processen avser att prioritera med hänsyn till vilka skyddsåtgärder som kan genomföras, beroende på olika aktörers resurser och när i tiden de kan genomföras. Att prioritera bland skyddsbehoven innebär att värdera vikten av skyddet för olika miljöer och målgrupper för olika risker. Problematik i detta steg är att det i många fall saknas beprövad kunskap om olika skyddsåtgärders bidrag till skyddsnivån, varför en grundad prioritering inte alltid kan göras.

##### *Steg 4. Mål*

Fjärde steget i processen avser att formulera lokalt anpassade verksamhetsmål i form av riktningsgivande säkerhetsmål och prestationsmål. Säkerhetsmålen beskriver den nivå på säkerhet och skydd som ska nås i kommunen och prestationsmålen anger hur kommunen ska uppnå säkerhetsmålen, i form av konkreta åtgärder och aktiviteter. Viktigt i detta skede är att tänka på hur målen kan följas upp och utvärderas. Svårighet föreligger i att få målen tydliga, konkreta och mätbara.

##### *Steg 5. Genomförande*

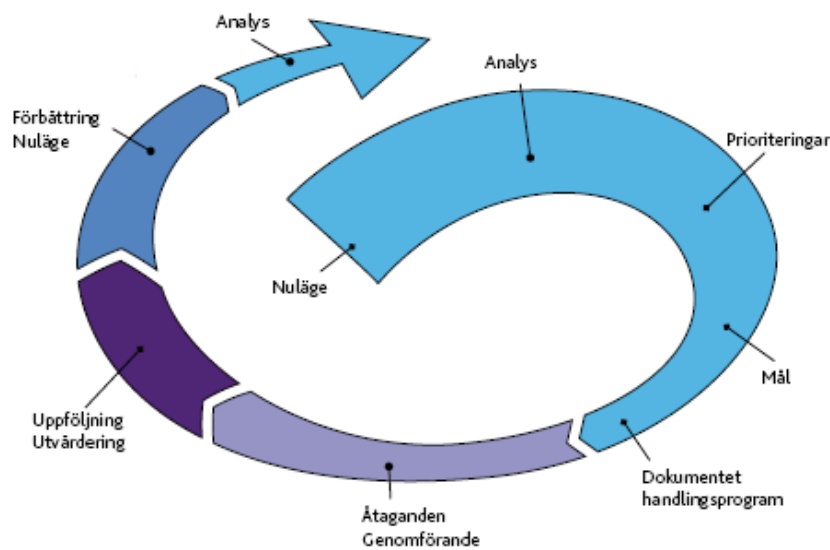
Femte steget i processen avser att genomföra säkerhetsarbetet, vilket är ständigt pågående. För säkerhetsmålen och prestationsmålen ansvarar och samverkar olika förvaltningar och verksamheter inom kommunens organisation. För att arbetet skall kunna bedrivas systematiskt krävs därför en god samordning. Även samverkan och samarbete med andra myndigheter, organisationer och aktörer inom kommunens geografiska område kan ske.

### Steg 6. Uppföljning och utvärdering

Sjätte steget i processen avser att följa upp och utvärdera arbetet som genomförts för att visa på om målen, i form av säkerhetsmål och prestationsmål, uppnåtts. Uppföljning är till skillnad mot utvärdering mer kontinuerlig. Utvärdering sker mer tillfälligt för att söka svar på varför resultatet blev som det blev. Svårigheter i detta steg i processen är att målen i många fall är relativt svåra att följa upp, då de inte är direkt mätbara eller är så övergripande att de inte anger ett tydligt resultat inom en begränsad tid.

### Steg 7. Förbättring

Sjunde steget i processen avser att förbättra och utveckla verksamheten utifrån uppföljningen och utvärderingen. Dessa erfarenheter blir sedan ingångsvärde för den fortsatta processen och fångas upp i ny kartläggning av nuläget.



Figur 4.2. En vägbeskrivning för lokalt systematiskt säkerhetsarbete (SRV, 2006).





## 5 Handlingsprogram

I följande kapitel redogörs för handlingsprogram enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). I kapitlet beskrivs också om samordnade handlingsprogram för kommunens säkerhetsarbete samt om program som pappersdokument.

### 5.1 Handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor

I propositionen (2002/03:119) till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), skriver regeringen att *”det måste bli färre som dör, färre som skadas och mindre som förstörs”*. För att uppfylla detta måste antalet olyckor minimeras och dessutom måste åtgärder vidtas så att konsekvensen av de olyckor som trots allt inträffar blir så små som möjligt. (Prop. 2002/03:119)

#### 5.1.1 Nationella mål

Vid införandet av LSO var en avsikt att kommunerna skulle ges möjlighet att anpassa säkerhetsarbetet efter sina specifika lokala förutsättningar. Den tidigare Räddningstjänstlagen (1986:1102) detaljstyrde till stora delar det kommunala säkerhetsarbetet. I förarbeten till LSO anges att styrningen från statsmakternas sida skall, genom LSO, bli mer resultatinkriktad och mindre inriktad på detaljer, resursinsatser och processer. LSO styr därför det lokala säkerhetsarbetet genom några uppsatta nationella, övergripande, mål. (SOU, 2002:10) Det nationella målet för kommunens förebyggande säkerhetsarbete, enligt LSO lyder:

*”...att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd.”* (1 kap 1 §)

För kommunens räddningstjänstverksamhet är det övergripande nationella målet, enligt LSO att:

*”Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.”* (1 kap 3 §)

#### 5.1.2 Verksamhetsmål

I LSO har staten även för kommunerna formulerat verksamhetsmål för den förebyggande verksamheten, som lyder:

*”För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön skall kommunen se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet.”* (3 kap 1 §)

Även om lagen i sin striktaste tolkning är ganska smal och endast behandlar olyckor som kan föranleda räddningsinsatser framgår det tydligt av detta verksamhetsmål att intentionerna är mycket bredare, d.v.s. att även olyckor som inte leder till räddningsinsatser skall förebyggas. Meningen med verksamhetsmålet är också att kommunen i större utsträckning skall ta initiativet till en samordning av tvärspektoriella olycksförebyggande verksamheter inom kommunen med syftet att åstadkomma en samsyn i fråga om trygghet och säkerhet. (Prop. 2002/03:119)

#### 5.1.3 Handlingsprogram

För att kommunerna skall kunna upprätthålla de i lagen övergripande nationella målen och verksamhetsmålen är det kommunens skyldighet att komplettera med handlingsprogram för såväl den förebyggande verksamheten som räddningstjänstverksamheten. Programmen skall kunna följas upp och läggas till grund för en utvärdering av verksamheten. (SOU, 2002:10) Regleringen, i LSO, om handlingsprogram för den förebyggande verksamheten lyder:

*”En kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda*

*till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.” (3 kap 3 §)*

Motsvarande regleringen, i LSO, om handlingsprogram för räddningstjänstverksamheten lyder:

*”En kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.” (3 kap 8 §)*

I förarbeten till lagen framgår att kommunerna kan välja att ha olika program för det förebyggande arbetet och för räddningstjänsten, eller använda sig av ett gemensamt. Vidare framgår från förarbeten att kommunen genom handlingsprogram skall visa vilka säkerhetsmål och prestationsmål som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla de i lag angivna övergripande målen. Programmet skall mot bakgrund av en riskinventering och riskanalys återspegla hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat och planeras samt vilken förmåga och resurser kommunen har och avser att skaffa sig. I förarbeten till LSO återfinns något mer preciserat vad som i detta avseende bör eller kan framgå i handlingsprogrammen. T.ex. anges att det bör framgå hur kommunens tillsyn av brandskyddet är ordnad samt att personalens kompetens och utbildning också kan redovisas. Vidare anges att det bör framgå hur samverkan i den förebyggande verksamheten skall ske. Programmet bör också ange krav på prestationsförmåga och beslut om strategiska investeringar i materiel, brandstationer m.m. Hur allmänheten kan larma räddningsorgan vid avbrott eller störningar t.ex. på telenätet, bör också tydliggöras. (SOU, 2002:10) Enligt förordningen till lagen ska handlingsprogrammen vidare innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner, med statliga myndigheter och enskilda, samt i förekommande fall uppgifter om hamnar och deras gränser i vatten. (SFS, 2003:789)

Enligt förarbeten till lagen är en riskinventering och riskanalys med åtföljande riskbedömning ett nödvändigt led i riskhanteringen till skydd mot olyckor och planeringen av verksamheten. Vidare betonas att riskhanteringen och planeringen måste vara systematisk och ske tvärsektoriellt där flera kommunala förvaltningar deltar. (SOU, 2002:10) Arbetet med handlingsprogrammen skall, enligt propositionen (2002/03:119) till LSO, ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring.

I LSO regleras att handlingsprogram skall antas av Kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod samt att fullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer (SFS, 2003:778). Handlingsprogram ger således goda möjligheter att återspegla den politiska viljan när det gäller att förebygga olyckor (Prop. 2002/03:119). Enligt LSO får regeringen besluta om ändring av ett handlingsprogram om det finns synnerliga skäl, i form av att kommunen inte rättat sig efter ett påpekande från länsstyrelsen och handlingsprogrammet i fråga är behäftat med mycket allvarliga brister (SFS, 2003:778). Den stora betydelse verksamheten till skydd mot olyckor har för människors trygghet motiverar enligt regeringen att staten har kvar vissa möjligheter att utöva inflytande på kommunens verksamhet (Prop. 2002/03:119). Naturligtvis bör, enligt propositionen (2002/03:119), ett sådant ingripande inte göras utan att det finns starka skäl, befogenheten skall ses som en yttersta utväg.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet har, som remissinstans till LSO:s proposition (2002/03:119) riktat kritik mot att begreppet handlingsprogram är behäftat med en rättslig oklarhet och förordar att begreppet räddningstjänstplan, från tidigare Räddningstjänstlagen (1986:1102) behålls. Fakulteten anför vidare bl.a. att styrning med hjälp av handlingsprogram inte innebär minskat detaljintresse utan snarare tvärtom och är tveksam till om metoden innebär effektiv resursanvändning.

### 5.1.4 Tillsyn av kommunens verksamhet

Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) skall kommunen tillställa sina handlingsprogram till länsstyrelsen samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Staten har genom länsstyrelserna och MSB ett ansvar för tillsynen av kommunernas verksamhet. Tillsynsverksamheten skall ha sin utgångspunkt i statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande men måste också bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen. För att kontrollera om kommunerna lever upp till de nationella målen i LSO samt de verksamhetsmål som framgår av lagen skall en regional tillsyn av kommunerna utövas av länsstyrelserna (Prop. 2002/03:119). Enligt propositionen (2002/03:119) till LSO är denna tillsynsverksamhet viktig om antalet olyckor skall bli färre och konsekvenserna minimeras.

Propositionen (2002/03:119) uttrycker vidare att kommunerna genom egenkontroll skall följa upp och utvärdera den egna verksamheten och att länsstyrelserna därefter har att granska denna uppföljning och se till att en utvärdering görs. Samtidigt är det, enligt propositionen, viktigt att vid tillsynen tydligt separera sådana bedömningar som inte har sin grund i direkta lagkrav. Länsstyrelsernas tillsyn skall bl.a. syfta till att en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i hela landet uppnås, med beaktande av de lokala förhållandena. Tillsynen skall vidare avse resultatet av den kommunala verksamheten och inte metoderna för att uppnå resultatet. Utredningen (2002:10) bakom LSO delar dessa synpunkter, d.v.s. att det föreligger behov av att ändra inriktningen av tillsynen över den kommunala verksamheten från en kontroll av resurser och aktiviteter till en uppföljning och utvärdering av om kommunen uppfyller uppställda säkerhets- och prestationsmål för verksamheten. En sådan ändring av tillsynen är också enligt utredningens mening en förutsättning för att statsmakternas styrning av den kommunala verksamheten ska kunna övergå från att vara direkt genom detaljreglering till en mer indirekt genom övergripande nationella mål.

## 5.2 Samordning av handlingsprogram för säkerhetsarbetet

Räddningsverket (2008) kunde efter en uppföljning av beslutsläget i maj 2008 konstatera att endast ungefär 25 % av kommunerna antagit sina handlingsprogram för mandatperioden 2007-2010. En av anledningarna till att det tar relativt lång tid för kommunerna att arbeta fram och besluta om nya handlingsprogram för den rådande mandatperioden, menar Räddningsverket är att kommunerna gärna vill samordna processen med att arbeta fram och besluta om handlingsprogrammen med andra kommunala handlingsprogram och planer.

Redan i propositionen (2002/03:119) till LSO konstaterades att kraven på kommunal planläggning enligt den då gällande lagen om extraordinära händelser, hade beröringspunkter med de handlingsprogram som föreslogs. Vidare framhölls att det fanns behov av att tillvarata möjligheterna till samordning av de olika planerna och handlingsprogrammen. När det gäller den förberedande verksamhet som ska bedrivas i form av handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt LSO respektive planering för hantering av extraordinära händelser enligt LXO, menar utredningen (2007:31) bakom den nya myndigheten MSB att det finns anledning att överväga om kraven skulle kunna samordnas på ett tydligare sätt i lagstiftningen. Även om det idag finns viss samordning av de krav som ställs via dessa lagar, kvarstår faktum att snarlika krav ställs på kommunerna via två separata lagkomplex. Utredningen anser att det finns en potential till rationalisering som underlättar för kommunerna och samtidigt bidrar till att stärka samhällets säkerhetsarbete utifrån ett helhetsperspektiv. Därav föreslår utredningen att möjligheterna att på kommunal nivå samordna arbetet med handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt LSO och planering för händelser enligt LXO ska ses över.

## 5.3 Program som pappersdokument

I litteratur finns en del skrivet om problem med skrivna planer. Auf der Heide (1989) menar att skriftliga katastrofplaner är viktiga, men att de inte är tillräckliga i sig för att garantera beredskap.

Ofta finns det, enligt Lindell & Perry (2003), en tendens att likställa beredskapsplanering med förekomsten av en skriftlig plan och på samma sätt anse att en skriftlig plan är ett bevis på beredskap. I själva verket kan alltså planerna vara en illusion av beredskap, vilket brukar kallas "paper plan syndrom" (Auf der Heide, 1989). Även om "paper plan syndrom" i denna litteratur avser katastrofplanering finns likheter beträffande program för kommunens arbete till skydd mot olyckor. Skrivna handlingsprogram kan liksom planer lätt lyckas skapa en falsk känsla av säkerhet i det samhälle som de är skrivna. Det finns olika orsaker till att planer eller program bara blir ett pappersdokument. Auf der Heide (1989) menar att en orsak kan ligga i hur planen upprättas, t.ex. är det viktigt att planen inte upprättas på beslutfattarnas kontor och förblir okänd för användarna/utförarna. Clark (1999) argumenterar för att planer ibland används av beslutsfattare som ett retoriskt bevis utformat för att övertyga andra om någonting. Här kan en parallell dras till att handlingsprogram utgör ett underlag för statsmaktens tillsyn av kommunens verksamhet. Såväl Auf der Heide (1989) som Lindell & Perry (2003) poängterar att problemet med planering ofta förbiser vikten av processer, vilket är viktigare än det skriftliga dokumentet i sig. Detsamma kan sägas gälla för kommunens handlingsprogram för arbetet till skydd mot olyckor. Lindell & Perry (2003) menar att planen i sig endast innebär en ögonblicksbild av processen vid en viss tidpunkt. En skriftlig plan eller program garanterar inte säkerhet, då säkerhet är en dynamisk process som förutsätter kontinuerliga processer. Innehavet av en skriftlig plan eller program är alltså en viktig del av, men inte ett tillräckligt villkor, för säkerhet.

## 6 Fallstudie - Umeå kommun

I följande fallstudie redogörs för hur Umeå kommuns säkerhetsarbete är organiserat och bedrivs idag. Som bakgrund inleds redogörelsen med en beskrivning av kommunens styrning som helhet. Fokus i redogörelsen ligger sedan i hur Umeå kommun har organiserat sitt säkerhetsarbete och hur målstyrningen fungerar för verksamheten. Därefter görs en genomgång av hur säkerhetsarbetet som bedrivs på förvaltningsnivå samordnas och hur kommunen arbetar med handlingsprogram.

### 6.1 Styrning av Umeå kommun

Kommunfullmäktige, som väljs av medborgarna vart 4:e år, är det högsta beslutande organet i Umeå kommun. Fullmäktige fattar beslut i principiella frågor och i andra ärenden av större vikt för kommunen. Det gäller t.ex. mål, direktiv och riktlinjer för verksamheten samt budgetramar. Enkelt uttryckt kan fullmäktige sägas vara kommunens riksdag. Kommunens regering kan i sin tur sägas vara Kommunstyrelsen, som utses av Kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen, som är en nämnd, svarar för övergripande ledning och samordning gentemot övriga nämnder och styrelser i kommunen samt har uppsikt över dess verksamheter. Till sin hjälp har Kommunstyrelsen en egen förvaltning i form av Stadsledningskontoret. I alla ärenden som Kommunfullmäktige beslutar om, yttrar sig Kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige kan uppdraga, d.v.s. delegera, till Kommunstyrelsen att fatta beslut i vissa ärenden, vilket framgår av fullmäktiges delegationsordning. (Umeå kommun, 2009-04-19)

Kommunens arbete är så omfattande att Kommunstyrelsen inte ensam kan klara att besluta om alla ärenden. Därför finns ett antal politiskt, av Kommunfullmäktige, tillsatta nämnder som är ansvariga för olika områden. För varje nämnd fastställer fullmäktige ett reglemente där det anges vilken verksamhet nämnden har ansvar för. Nämnderna ska i så stor utsträckning som möjligt fatta besluten för verksamheten själva utan att involvera Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige.

Utgångspunkten är närhetsprincipen, d.v.s. att besluten ska fattas så nära de berörda som möjligt. Innan ett ärende kommer till Kommunstyrelsen och fullmäktige har det oftast behandlats i någon av nämnderna eller utskotten. Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen har gett nämnder, styrelser och utskott rätt att besluta i vissa frågor, genom s.k. delegation. Under varje nämnd finns en kommunal förvaltning med anställda tjänstemän som bereder ärenden, verkställer beslut som politikerna fattat och bedriver all övrig verksamhet som ligger inom nämndens ansvarsområde. Umeå kommuns verksamhet är idag organiserad i nio olika förvaltningar, ett organisationsschema med beskrivning återfinns i bilaga A. Förvaltningscheferna leder verksamheten inom sin förvaltning och ansvarar för att nämndernas beslut verkställs. En del av den kommunala verksamheten bedrivs i bolagsform, där kommunen är hel- eller delägare. (Umeå kommun, 2009-04-19)

Övergripande mål och riktlinjer för Umeå kommuns samlade verksamhet samt verksamhetsmål för nämnderna fastställs årligen tillsammans med budget av Kommunfullmäktige. För alla nämnder gäller det sedan att de övergripande målen ska brytas ner i delmål och/eller kompletteras med resultatmått för att underlätta uppföljningen. Detta görs med hjälp av styrkort i nämndernas verksamhetsplan, som ska vara styrande för vad som ska utföras. Uppföljningen av verksamheten i förhållande till uppställda mål ska ske årligen i nämndernas verksamhetsberättelser. Utöver verksamhetsplanerna finns ett antal andra fastställda dokument i form av policyer, strategier, planer och program som reglerar och styr kommunens verksamheter. (Umeå kommun, 2009)

### 6.2 Målstyrning och organisering av säkerhetsarbetet

Säkerhetsarbetet sägs i Umeå kommun omfatta internt skydd, skydd mot olyckor, krishantering (inklusive civilt försvar) samt brottsförebyggande arbete (Umeå kommun, 2005-07-20).

Säkerhetsfrågorna är strategiska till sin natur vilket innebär att det är ledningen som skall sätta upp övergripande mål och fastställa riktlinjer för kommunens säkerhetsarbete. På Umeå kommuns interna nätverk, det s.k. Intranätet (2009-03-27), beskrivs målstyrningen för säkerhetsarbetet som att

den högsta ledningen, Kommunstyrelsen, sätter mål och prestationer för verksamheten och formulerar en acceptabel risknivå under vilken säkerhetsarbetet ska bedrivas. Dessa måste sedan förankras i hela beslutshierarkin. Varje nämnd ansvarar för det operativa säkerhetsarbetet inom sitt område men för att uppnå en helhetssyn på säkerhetsarbetet krävs att säkerhetsarbetet styrs mot gemensamma mål.

De övergripande målen och riktlinjerna för Umeå kommuns alla nämnder behandlar inte kommunens säkerhetsarbete (Umeå kommun, 2009). Istället finns en säkerhetspolicy för Umeå kommun fastställd i Kommunfullmäktige 1999 och uppdaterad under 2005. I policyn återfinns övergripande mål för kommunens säkerhetsarbete. Vidare anges i policyn att Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att en god säkerhet finns och upprätthålls inom kommunen, i dess verksamheter, produkter och tjänster. Kommunstyrelsen har till sin hjälp Brandförsvaret & Säkerhet som enligt policyn ska aktivera och stödja förebyggande insatser i syfte att förbättra säkerheten mot olyckor, samt är katalysator och samordnare i kommunens nätverk för internt skydd, krisledning och krisberedskap. Enligt säkerhetspolicyn ska förvaltningar och bolag dokumentera sitt säkerhetsarbete i ett säkerhetsprogram där aktiviteter för att bibehålla eller förbättra säkerheten beskrivs och där organisation och delegation beträffande säkerhetsarbetet anges. (Umeå kommun, 2005-05)

Säkerhetspolicyn har dock endast förblivit ett politiskt pappersdokument utan förankring i kommunens organisation. Enligt Huvudprocessledaren för Brandförsvaret & Säkerhet, är inte policyn känd bland alla personer med ett särskilt ansvar för kommunens säkerhetsarbete, såsom bland förvaltningschefer och säkerhetssamordnare. Kommunstyrelsen har inte, utifrån fullmäktiges övergripande mål i policyn, satt upp några mål, prestationer eller risknivåer för säkerhetsarbetet. Några tydliga uppdrag, d.v.s. delegationer, har Kommunstyrelsen heller inte angett till Brandförsvaret & Säkerhet. De säkerhetsprogram som förvaltningar och bolag enligt policyn ska upprätta för sitt säkerhetsarbete förekommer inte. (Tapani, 2009-03-31)

### 6.2.1 Brandförsvaret & Säkerhet

Kommunstyrelsen i Umeå kommun beslutade år 2003 att bilda en säkerhetsfunktion för övergripande säkerhetssamordning inom kommunen med placering inom Samhällsbyggnadskontorets huvudprocess Brandförsvaret & Säkerhet, se figur A.2 i bilaga A. Förändringen innebar att enheten Säkerhet kom att samlokaliseras med Brandförsvaret under ledning av en huvudprocessledare, tillika brandchef. (Umeå kommun, 2005-07-20) Tanken är att Brandförsvaret & Säkerhet finns för att utöva kommungemensam styrning av säkerhetsarbetet. Brandförsvaret & Säkerhet skall verka som en organiserande och koordinerande process i kommunens säkerhetsarbete och ska stödja förvaltningarna och bolagen i deras säkerhetsarbete. Hur det samlade säkerhetsarbetet bedrivs inom kommunen ska Brandförsvaret & Säkerhet rapportera till Kommunstyrelsen. (Umeå Kommun, 2009-03-27)

Sedan bildandet av Brandförsvaret & Säkerhet har organisationen för säkerhetsarbetet utvecklats och förändrats till att idag bestå av delprocesserna Olycksförebyggande, Räddningstjänst och Säkerhet som leds av processledare. Arbetet i respektive delprocess är tänkt att ske i ett nära samarbete. På Umeå kommuns Intranät anges att kommunens breda uppdrag med samhällsservice innebär att kommunen själv förfogar över flera specialister som mer eller mindre arbetar med säkerhetsinriktade frågor. Den för säkerhetssamordning särskilt inrättade delprocessen Säkerhet är bemannad med personal med säkerhetskompetens och med adekvat bakgrund för uppdraget. Delprocessen Säkerhet kompletteras också med annan experthjälp där omständigheterna så kräver. (Umeå Kommun, 2009-03-27) Huvudprocessledaren för Brandförsvaret & Säkerhet har dock påtalat att man ännu inte lyckats åstadkomma det eftersträvarvärda samarbetet mellan delprocessen Säkerhet och övriga delprocesser inom Brandförsvaret & Säkerhet samt annan experthjälp (Tapani, 2009-03-31).

För verksamheterna som rör förebyggande brandskydd och räddningstjänst, inom delprocesserna Olycksförebyggande och Räddningstjänst, har Tekniska nämnden det politiska ansvaret, medan Kommunstyrelsen leder politiskt den säkerhetssamordnande verksamheten inom delprocessen Säkerhet. (Umeå Kommun, 2009-06-08) Trots detta förekommer inte Brandförsvaret & Säkerhet omnämnd i Kommunstyrelsens verksamhetsplan men ingår i verksamhetsplanen för Tekniska nämnden. Ett av målen för Brandförsvaret & Säkerhet, som finns i Tekniska nämndens verksamhetsplan, är att kommunen skall vara en säker och trygg kommun att vistas och bo i samt att kommuninvånarna skall känna trygghet för sitt liv och sin hälsa, miljö och egendom med avseende på skydd mot olyckor. Strategin för att uppnå detta mål är bl.a. att öppet redovisa verksamheten och kommunicera ut kunskaper och tjänster samt att stödja övriga förvaltningar inom kommunen, inom säkerhetsområdet, så att förvaltningarna kan bedriva en säker och trygg verksamhet. (Umeå kommun, 2009).

Den Olycksförebyggande processen inom Brandförsvaret & Säkerhet ska verka för att brandolyckor i kommunens geografiska område förhindras eller begränsas genom att utföra tillsyn, informera och utbilda allmänheten så att sannolikheten att en olycka inträffar minskar och/eller konsekvenserna av en olycka begränsas (Umeå Kommun, 2008-06-23). Räddningstjänstprocessen ska verka för att följderna efter en olycka i kommunen begränsas genom att genomföra räddningsinsatser. Processens uppgift är att planera för samt följa upp att räddningsinsatser genomförs på ett effektivt sätt och tillse att brandstyrkorna har den förmåga som erfordras för att genomföra räddningsinsatser med avseende på riskbildningen. (Umeå Kommun, 2008-06-23) Delprocessen Säkerhet ska verka för att kommunens interna säkerhetsarbete bedrivs på ett sådant sätt så att skador och kostnader till följd av skador i kommunens verksamhet minimeras. Processen ska även verka för att kommunen kan bedriva sina uppgifter i normaltillstånd, vid händelser som innebär stora påfrestningar på samhället och vid kriser eller höjd beredskap. I processledarens uppgift ingår att planera för att kommunens samlade säkerhetsarbete bedrivs på ett effektivt sätt och följa upp detta arbete. I verksamhetsuppgifterna ingår att utveckla och styra processen från ett helhetsperspektiv utifrån kommunens samlade behov av säkerhetshöjande åtgärder och tydliggöra säkerhetsprocessens och respektive förvaltnings arbetsuppgifter för nämnder/förvaltningar. Processen ska även samordna kommunens krisplaneringsuppgifter enligt lagstiftning och tillse att kommunen har en aktuell samordnad krisplanering inför särskilda händelser. (Umeå Kommun, 2008-06-23) I den övergripande verksamhetsplanen för delprocessen Säkerhet, för 2009, framgår att processen för det interna skyddet ska arbeta med försäkringar, säkerhetsanalys, larm och bevakning. Därutöver ingår också krisberedskap, information och utbildning samt omvärldsbevakning i verksamhetsplanen. Om och hur delprocessen Säkerhet verkar för det samhällsinriktade arbetet i kommunen till skydd mot olyckor och inom det samhällsinriktade brottsförebyggande arbetet framgår inte tydligt genom planen. (Umeå Kommun, 2009-04-09)

## 6.2.2 Säkerhetssamordnare

Varje nämnd i Umeå kommun ansvarar för det operativa säkerhetsarbetet inom sitt område. Brandförsvaret & Säkerhet ska samordna det interna säkerhetsarbetet tillsammans med de som har det lokala operativa ansvaret. Det operativa säkerhetsansvaret i verksamheterna har av respektive facknämnd delegerats till förvaltningsorganisationen och förvaltningschefen som utsett säkerhetssamordnare inom varje förvaltning. (Umeå Kommun, 2009-03-27) Samordnarna utgörs av personer som är initiativtagande och har ett intresse för säkerhetsfrågorna inom sin förvaltning (Thoms, 2009-03-27). Mandat och uppgifter för säkerhetssamordnarna skiljer sig mellan förvaltningar (Tapani, 2009-03-31). Detsamma gäller kompetens- och utbildningsnivån, samt den tid säkerhetssamordnarna får avsatt till att arbeta med säkerhetsfrågorna inom sin förvaltning, vilket varierar mellan 1-20 % av samordnarens arbetstid. För att möjliggöra utbyte av erfarenheter finns en grupp kallad Säksam, där samtliga säkerhetssamordnare ingår tillsammans med ansvariga inom Brandförsvaret & Säkerhet, vilken träffas en gång i kvartalet. (Thoms, 2009-03-27)

### 6.2.3 Säkerhetsrådet

I samband med bildandet av Brandförsvaret & Säkerhet upprättades ett Säkerhetsråd som referensgrupp för att koppla säkerhetsfrågorna till kommunala verksamheter och förvaltningar (Umeå Kommun, 2005-07-20). På kommunens Intranät uttrycks att Säkerhetsrådet finns för att betona kommunens uppfattning att säkerhetsarbetet är en ledningsfråga och av största vikt utifrån samhällets krav på trygghet, säkerhet och skydd. Vidare anges att Säkerhetsrådet är en viktig referens- och idégrupp som ger återkoppling av det säkerhetsbehov och säkerhetsarbete som bedrivs. (Umeå Kommun, 2009-03-27) I Säkerhetsrådet deltar, utöver Brandchefen, personer i beslutsfattande positioner från Stadsledningskontoret, Gymnasieförvaltningen, För- och grundskoleförvaltningen, Socialtjänsten samt Samhällsbyggnadskontoret. Idag fungerar säkerhetsrådet främst som ett beslutsstöd för Brandchefen tillika Huvudprocessledaren av Brandförsvaret & Säkerhet, i frågor som rör kommunens interna egendomsskydd (Tapani, 2009-03-31).

## 6.3 Säkerhetsarbete på förvaltningsnivå

Varje förvaltning och bolag i Umeå kommun ansvarar för det operativa säkerhetsarbetet inom sitt område. Brandförsvaret & Säkerhet ansvarar för planeringen av att kommunens samlade säkerhetsarbete ska bedrivas på ett effektivt sätt. I detta ingår att tydliggöra säkerhetsprocessens och respektive förvaltnings arbetsuppgifter, att stödja förvaltningarna i dess arbete och rapportera om det samlade säkerhetsarbetet till Kommunstyrelsen. Nedan redogörs för det säkerhetsarbete som bedrivs på förvaltningsnivå, under samordning av Brandförsvaret & Säkerhet.

### 6.3.1 Säkerhetsarbete till skydd mot olyckor

I verksamhetsplanen för delprocessen Säkerhet framgår inte, som tidigare nämnts, hur man verkar för en samordning av Umeå kommuns förebyggande samhällsinriktade säkerhetsarbete till skydd mot olyckor. Enligt huvudprocessledaren för Brandförsvaret & Säkerhet sker idag ingen samordning av arbetet och det arbete som bedrivs på förvaltningsnivå är inte kartlagt. Mål och ansvarsfördelning för det olycksförebyggande arbetet i kommunen är således inte klarlagt. Kort sagt har varken Brandförsvaret & Säkerhet eller kommunledningen någon samlad bild av vilka olycksförebyggande åtgärder som vidtas i kommunen och om detta leder till ett bättre skydd mot olyckor. (Tapani, 2009-03-31)

Det är endast för processerna Olycksförebyggande och Räddningstjänst inom Brandförsvaret & Säkerhet, där säkerhetsarbetet till skydd mot olyckor utgör kärnverksamheten, som verksamhetsmål finns fastställda på fullmäktigenivå med avseende på skydd mot olyckor (Umeå kommun, 2009). Inom dessa verksamheter är det främst förebyggande och förberedande åtgärder mot bränder som vidtas i form av tillsyner, information, utbildning, övning, etc., grundat på underlag från bl.a. skriftliga redogörelser, insatsstatistik och olycksutredningar. Från den olycksförebyggande delprocessen deltar också tjänstemän i samverkansgrupper inom några andra verksamhetsområden till skydd mot olyckor, t.ex. inom trafiksäkerhetsområdet. Brandförsvaret & Säkerhet har även genomfört riskanalyser och/eller riskinventeringar inom några andra områden för skyddet mot olyckor, i samarbete med andra kommunala verksamheter, myndigheter och aktörer. Ett exempel är en trafikräkning av farligt gods fordon som genomförts med syfte att få större kunskap om de mängder och ämnen farligt gods som passerar Umeå tätort och som sedan kan ligga till grund för insatsplanering, trafikplanering och vägvalsstyrning (Umeå kommun, 2005). Ytterligare ett exempel är en inventering av höga vattenflöden och dess konsekvenser i Umeälven i Umeå kommun med syfte att redovisa vattenföringen i älven för olika års flöden samt klimatförändringarnas påverkan på vattenföringen. Målet med inventeringen var att resultatet ska kunna bli ett verktyg i framtagandet av riktlinjer för den fysiska planeringen i älvnära områden. (Umeå Kommun, 2007)



### 6.3.2 Säkerhetsarbete mot extraordinära händelser

Krishantering ingår, som tidigare nämnts, i verksamhetsplanen för delprocessen Säkerhet. I reglementet för Umeå kommuns styrelser och nämnder finns skrivet att samtliga nämnder ska utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser för sitt område (Umeå kommun, 2008-12-22). Brandförsvaret & Säkerhet samordnar, genom delprocessen Säkerhet, arbetet med dessa risk- och sårbarhetsanalyser, enligt LXO, med de aktörer i Umeå kommun som bedriver samhällsviktig verksamhet. Vid genomförandet av analyserna har krissamordnaren på Brandförsvaret & Säkerhet en styrande funktion (Thoms, 2009-03-27). De samhällsviktiga verksamheterna som prioriteras är försörjning av el, fjärrvärme och dricksvatten, hantering av avloppsvatten, renhållning och sophantering, våghållning, hälsoskydd, barn-, äldre- och handikappsomsorg, betalningsförmedling, IT-drift och informationstjänst, hamndrift, räddningstjänst samt kommunal krisledning (Umeå kommun, 2008-02-25). Analyserna ligger till grund för såväl förebyggande som förberedande åtgärder, t.ex. finns en ledningsplan för extraordinära händelser och höjd beredskap i Umeå kommun utarbetad (Umeå kommun, 2008-02-25). I verksamhetsplanen för delprocessen Säkerhet framgår att de övergripande målen för 2009 är att brister avseende reservkraftförsörjning inom samhällsviktiga verksamheter ska följas upp och åtgärdas, att det ska skapas ett krishanteringsråd för att tillmötesgå kravet på Umeå kommuns geografiska områdesansvar samt att processen ska verka för att varje samhällsviktig verksamhet har en krisledningsplan. (Umeå kommun, 2009)

### 6.3.3 Säkerhetsarbete för internt skydd

Som tidigare nämnts ingår i verksamhetsplanen för delprocessen Säkerhet att arbeta med försäkringar (inkluderat skadehantering), larm, bevakning och säkerhetsanalyser för kommunens interna skydd. Säkerhetsanalyser genomförs i kommunens samtliga förvaltningar, under initiering av Brandförsvaret & Säkerhet, för att identifiera risker och sårbarheter i kommunens interna verksamheter. Förvaltningarna ansvarar själva för säkerhetsanalysens genomförande och förvaltningens säkerhetssamordnare är sammankallande. Vid analysen deltar, utöver säkerhetssamordnaren, en av förvaltningen utsedd representativ församlig, i denna inkluderad någon person på ledningsnivå inom förvaltningen. Vid analysen finns också alltid en representant från Brandförsvaret & Säkerhet närvarande som moderator för att handleda och coacha genomförandet av analysen. Som stöd för genomförandet av säkerhetsanalysen finns av Brandförsvaret & Säkerhet en framtagen vägledning för förvaltningarna. Säkerhetsanalysens syfte är att bl.a. att öka medvetenheten och kunskapen hos all personal och ge underlag för planering och genomförande av förebyggande åtgärder. Analysen utförs i fyra steg, i form av inventering av skyddsvärda resurser, identifiering av hot, risk- och sårbarhetsanalys samt åtgärdsförslag. Den politiska nämnden under vilken verksamheten lyder bör anta säkerhetsanalysen genom ett formellt beslut och åtgärdsarbetet bör följas upp och återrapporteras till nämnden. (Umeå kommun, 2007-10-19)

Samtliga nämnder och styrelser ska årligen lämna in tre stycken internkontrolldokument till Kommunstyrelsen för det interna säkerhetsarbetet tillsammans med områdena ekonomisk kontroll, systematiskt arbetsmiljöarbete, och kvalitetsstrategi. Det första dokumentet som skall lämnas in är en rapport med betygsstatusen på de grundläggande internkontrollområdena utifrån betygsriterium, med syfte att få en kartläggning på tillstånden. Den nästkommande rapporten är en plan för att kommande verksamhetsår följa upp vissa bestämda områden och risker inom internkontrollen. Slutligen ska en uppföljning och skriftlig redovisning utföras av hur arbetet med internkontrollplanen för det gångna året har utfallit. (Umeå Kommun, 2008-12-05)

## 6.4 Handlingsprogram

Umeå kommun har inte för gällande mandatperiod fastställt något nytt handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Det senaste, tillika första generationens, handlingsprogram avseende förebyggande verksamhet samt räddningstjänst fastslogs av Kommunfullmäktige 2005. Handlingsprogrammet från 2005 är avgränsat till de händelser som

föranleder kommunal räddningsinsats inom kommunens insatsområde. Programmet är av kortfattad karaktär och anger endast väldigt övergripande kommunens mål för verksamheten och övriga uppgifter som enligt LSO skall ingå i handlingsprogrammet, såsom organisering, förmåga, riskbild etc. (Umeå Kommun, 2005-03-22) Vidare har fullmäktige uppdragit åt Kommunstyrelsen att anta närmare riktlinjer för handlingsprogram för räddningstjänst och förebyggande verksamhet. Utifrån Kommunfullmäktiges övergripande beslut har Kommunstyrelsen antagit närmare riktlinjer för hur handlingsprogrammet skall tillämpas genom en plan för olycksförebyggande- och räddningstjänstverksamhet, som utgör en del av kommunens program för verksamheten. I planen bryts fullmäktiges övergripande mål ner i mer konkreta delmål och aktiviteter som Brandförsvaret & Säkerhet ska genomföra för att uppnå målen. I planen finns också mer detaljerat beskrivet om verksamhetens organisering och förmåga.

Länsstyrelsen i Västerbotten och Räddningsverket har i skrivelser lämnat synpunkter på Umeå kommuns handlingsprogram. I synpunkterna framfördes att den modell Umeå kommun valt, d.v.s. att Kommunfullmäktige anger övergripande riktlinjer till handlingsprogrammet och uppdrar till Kommunstyrelsen att anta närmare riktlinjer för hur handlingsprogrammet skall tillämpas, inte överensstämmer med den gällande lagtexten (Umeå kommun, 2005-09-27). Beträffande angreppssätt för arbetet med handlingsprogram vidhåller Umeå kommun att den struktur och det upplägg som framtagits är en modell som överensstämmer med den arbetsmetod som tagits fram i kommunen om ansvarsfördelning mellan Kommunfullmäktige och nämnderna (Räddningsverket, 2006-09-20). Umeå kommun anser att i arbetet med handlingsprogram har en viktig aspekt varit att tydliggöra uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Kommunfullmäktige och olika nämnder samt mellan nämnder och förvaltningar i kommunen, i form av avgränsningen mellan "vad" och "hur". Avgränsningen innebär att Kommunfullmäktige anger vad som skall göras genom att ange målsättningen och övergripande riktlinjer medan respektive nämnd har att besluta hur det skall genomföras. På samma sätt anger nämnderna vad som skall utföras och respektive förvaltning svarar för hur ett uppdrag skall utföras. Exempelvis innebär detta för planeringen av tillsynsverksamheten, att Kommunfullmäktige fattar ett inriktningsmål om vad som ska uppnås med det olycksförebyggande arbetet. Kommunstyrelsen anger i plan för olycksförebyggande verksamhet närmare riktlinjer för hur arbetet skall bedrivas och ger processen Brandförsvaret & Säkerhet anvisningar om vad som skall uppnås med det olycksförebyggande arbetet, i vilket tillsyn är ett verktyg för att uppnå uppsatta mål. Brandchefen har därefter att besluta om hur detta arbete skall ske. Till följd av detta angreppssätt består därför Umeå kommuns samlade program för hur det olycksförebyggande och skadeavhjälpande arbetet ska hanteras, inte enbart av ett enskilt dokument. (Umeå kommun, 2005-09-27)

Länsstyrelsen och Räddningsverket framför dessutom i sina synpunkter över Umeå kommuns handlingsprogram att de önskar en mer detaljerad beskrivning av hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras, samt en mer detaljerad beskrivning av räddningstjänstverksamhetens förmåga inklusive resurser för att genomföra räddningsinsatser. Umeå kommun menar dock att en aspekt i kommunens handlingsprogram är att den detaljnivå som återfanns i den tidigare av Kommunfullmäktige beslutade räddningstjänstplanen inte skall upprepas utan att "hur" frågorna skall avgöras av den nämnd som fått ansvar för uppgifterna. (Umeå kommun, 2005-09-27) Detaljer som är föränderliga över tiden bör enligt Umeå kommuns uppfattning istället kunna finnas i dokument av lägre dignitet som t.ex. fastställs av den ansvariga nämnden (Räddningsverket, 2005-07-07).

## 7 Fallstudie - Jönköpings kommun

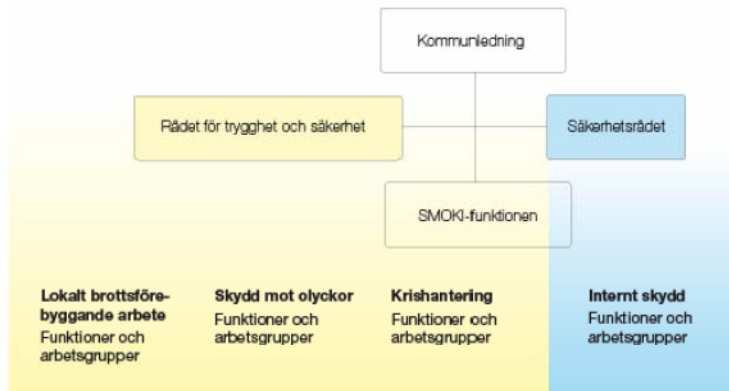
I följande fallstudie beskrivs Jönköpings kommuns målstyrning och organisering av säkerhetsarbetet samt hur kommunen arbetar med handlingsprogram inom området.

### 7.1 Målstyrning och organisering av säkerhetsarbetet

Jönköpings kommun har, till följd av olika lagstiftningar och ansvarsprinciper, valt att dela upp säkerhetsarbetet i de fyra olika områdena; skydd mot olyckor, krishantering, internt skydd och lokalt brottsförebyggande arbete. I kommunen menar man att det är tydligt att ett helhetsgrepp av trygghets- och säkerhetsfrågorna är angeläget och eftersträvänsvärt, eftersom de olika områdena går in i varandra. (Jönköpings kommun, 2008-05-14; Jonsson, 2009-05-07) För det samlade säkerhetsarbetet finns fyra inriktningsmål som syftar till att tydliggöra de värderingar som skall ligga till grund för verksamhetens bedrivande (Jönköpings kommun 1, 2008-05-29). Genom dessa inriktningsmål ska de nationella lagstadgade mål, som återfinns i LSO respektive LXO, uppnås (Jönköpings kommun 1, 2008-05-29, Jönköpings kommun, 2006-06-21). Inriktningsmålen för det samlade säkerhetsarbetet kompletteras med mer konkreta mål som visar på det resultat kommunen avser att uppnå i respektive sakområdes styrdokument och/eller handlingsprogram (Jönköpings kommun 2, 2008-05-29). En förteckning över styrdokumenten inom respektive område återfinns i ett dokument, fastställt av Kommunstyrelsen (2008-05-14), som beskriver arbetet för trygghet och säkerhet i Jönköpings kommun.

Säkerhetsfrågorna styrs och finansieras helt i enlighet med ordinarie styrmodell i Jönköpings kommun. Kommunfullmäktige fattar beslut om kommunövergripande styrdokument och handlingsprogram. För säkerheten ansvarar respektive nämnd och bolag inom sitt verksamhetsområde och respektive förvaltnings- och bolagschef svarar för att beslutade styrdokument och gällande lagstiftning efterlevs. Samordningen av säkerhetsarbetet är komplext, men grundprincipen är att samordningsansvaret ligger på Kommunstyrelsen och ledningsutskottet, till vilken två råd finns knutna, se figur 7.1. Rådet för trygghet och säkerhet fungerar som lokalt krishanteringsråd, referensgrupp för skydd mot olyckor och som styrgrupp för det brottsförebyggande arbetet. I detta råd finns representation från kommunledningen och för verksamheten betydande förvaltningar, samt samverkande myndigheter och organisationer. I Säkerhetsrådet bereds kommunens interna skyddsfrågor. (Jönköpings kommun, 2008-05-14) I råden har kommunen således valt att skilja på säkerhetsarbetet som omfattar kommunens geografiska område från arbetet som omfattar kommunen som verksamhetsutövare. Framst är det olika ansvarsprinciper som styrt uppdelningen. För säkerhetsarbetet inom kommunens geografiska område finns det externa aktörer som är delaktiga och därför ingår i rådet, men som inte berörs av kommunens interna säkerhetsfrågor. (Jonsson, 2009-05-07)

På uppdrag av ledningsutskottet samordnar SMOKI-funktionen löpande säkerhetsarbetets olika sakområden och dess underliggande arbetsgrupper och funktioner med varandra. Ansvar för själva arbetsgrupperna och funktionerna finns inom olika förvaltningar. För SMOKI-funktionen ansvarar Räddningstjänsten. (Jönköpings kommun, 2008-05-14) Den del av Räddningstjänsten som svarar för brandskyddsfrågor och operativ räddningstjänst styrs politiskt av Stadsbyggnadsnämnden, medan själva SMOKI-funktionen svarar direkt under Kommunstyrelsen (Jönköpings kommun, 2009-05-07). Trots goda intentioner från politisk nivå, menar SMOKI-funktionen att det krävs en pådrivande aktör/enhet för att det ska bli "verkstad" av säkerhetsarbetet i kommunen. SMOKI-funktionen fyller därför en viktig funktion i att skapa underlag till politikerna för beslut om säkerhetsarbetet. (Jonsson, 2009-05-07)



Figur 7.1. Jönköpings kommuns organisering av säkerhetsarbetet (Jönköpings kommun, 2008-05-14).

## 7.2 Handlingsprogram - Skydd mot olyckor

Jönköpings Kommunstyrelses ledningsutskott har i ett inriktningsbeslut angett att det första handlingsprogrammet enligt LSO skall avgränsas till sådana olyckor som kan föranleda räddningsinsats. Ett eventuellt beslut om att vidga fokus till att gälla andra olyckstyper skall fattas inför processen med ett nytt handlingsprogram i nästa mandatperiod. Det första handlingsprogrammet antogs av Kommunfullmäktige 2005. (Jönköpings kommun, 2005-04-28) Samma handlingsprogram, utan revideringar, antogs åter av Kommunfullmäktige 2008 (Jönköpings kommun 1, 2008-05-29). SMOKI-funktionens vision är att för det samlade säkerhetsarbetet skapa ett gemensamt handlingsprogram, som kan ses som ett styrande dokument för kommunens säkerhetsarbete. Eftersom man ännu inte riktigt har kommit dithän i processen beslutade Kommunfullmäktige om att förlänga det befintliga handlingsprogrammet för att uppfylla lagkrav om att ha ett för gällande mandatperiod antaget program. (Jonsson, 2009-05-07)

Jönköpings kommun har valt att bedriva det systematiska säkerhetsarbetet som en process, enligt den modell som finns framtagen av Räddningsverket (2006), vilken finns beskriven i kapitel 4. Uppgiften att ta initiativet i processen har tilldelats räddningstjänstens SMOKI-funktion av Kommunstyrelsen. Övriga förvaltningar och andra intressenter har varit inblandade i problembeskrivningen och förslagen till mål i handlingsprogrammet. Ansvaret för prioriteringar har Kommunstyrelsens ledningsutskott, men de politiska nämnderna har fått tillfälle att yttra sig under framtagandet av handlingsprogrammet. Samordningen av handlingsprogrammet sker således på tre olika plan. På den politiska nivån är Kommunstyrelsen samordnande gentemot andra nämnder. Inom förvaltningschefgruppen läggs frågorna in i befintlig struktur och räddningschefen är där föredragande. En grupp med tjänstemän från de olika förvaltningarna står för den konkreta samordningen och Räddningstjänsten är sammankallande. I arbetet sker också samverkan och samråd med statliga myndigheter, andra kommuner, intresseorganisationer och andra aktörer som jobbar med frågorna. (Jönköpings kommun 1, 2008-05-29) Länsstyrelsen i Jönköpings län har i ett samrådsyttrande (2004-02-11) konstaterat att handlingsprogrammets underlag är mycket väl genomgånet och processat inom kommunen.

Genomförandet av handlingsprogrammet består i åtaganden som olika nämnder gör utifrån prestationer. För räddningstjänsten innebär handlingsprogrammet ett styrdokument för kärnverksamheten. För andra förvaltningar är åtagandena sådana som görs jämte de respektive kärnverksamheterna. Förverkligandet sker genom att åtagandena planeras i respektive förvaltnings verksamhetsplan och budget. (Jönköpings kommun 1, 2008-05-29) Att kommunen valt att inkludera åtagandena i handlingsprogrammet beror på att ett beslut på högre politisk nivå skapar förutsättningar för att det blir "verkstad" av arbetet. Troligen kommer dock inte åtagandena att ligga i handlingsprogrammet framöver, eftersom det egentligen inte utgör ett beslut för Kommunfullmäktige enligt ordinarie styrmodell (Jonsson, 2009-05-07).

Uppföljning av handlingsprogrammet, i form av måluppfyllelse samt bedömning av förändrad riskbild eller ändrade skyddsnivåer, skall ske årligen till SMOKI-funktionen. Detta sammanställs i ett säkerhetsbokslut tillsammans med övriga delar av säkerhetsarbetet, som avrapporteras till Kommunstyrelsen. (Jönköpings kommun 2, 2008-05-29) Genom säkerhetsbokslutet fås en samlad bild över vilka delar av säkerhetsarbetet som behöver prioriteras och satsas på (Jonsson, 2009-05-07). En mer genomgående utvärdering av hur säkerhetsarbetet har bedrivits och varför olika resultat har uppkommit ska göras inför ny programperiod (Jönköpings kommun 2, 2008-05-29). Utvärderingen i sin helhet redovisas i Kommunstyrelsen och informeras i Kommunfullmäktige (Jönköpings kommun 1, 2008-05-29).

### 7.2.1 Riskbild och mål

Riskbilden presenteras utförligt i kvantitativa termer i handlingsprogrammet utifrån en, av Räddningstjänsten genomförd, riskanalys av olyckor som kan leda till räddningsinsats. I riskanalysen poängteras att för att få ett samlat grepp över den totala riskbilden i kommunen krävs ett utvecklat riskanalysarbete över förvaltningsgränserna och samverkan med andra aktörer. I riskanalysen har objekt identifierats och tilldelats tänkbara händelser. Därefter har en analys skett genom en beräkning och värdering av frekvenser och konsekvenser. Resultatet från analysen är således både i form av frekvenser och konsekvenser för olika händelser samt är uppbyggd geografiskt kring olika statistikområden. (Räddningstjänsten Jönköpings kommun, 2003-11-24) Utifrån räddningstjänstens riskanalys har en skyddsanalys genomförts i ett samarbete mellan experter från Räddningstjänsten, Vägverket, Polismyndigheten, NTF, Stadsbyggnadskontoret, Tekniska kontoret, Skol- och barnomsorgsförvaltningen, Fritidsförvaltningen samt Svenska livräddningssällskapet. För riskmiljöerna trafik, vatten, allmän byggnad, bostad, industri samt övrigt har skyddsfaktorer analyserats och tilldelats en status. Utifrån statusen har förslag till satsningar formulerats som underlag till handlingsprogrammet. (Jönköpings kommun, 2004-10-14) De föreslagna satsningarna, i form av säkerhetsmål och prestationer, har sedan processats mellan berörda förvaltningar och i Kommunstyrelsens ledningsutskott. Satsningarna är i handlingsprogrammet uppdelade på allmänt, trafik, vatten, brand och övrigt. För respektive satsning anges ansvarig och medverkande aktör inom kommunen. Förverkligandet av satsningarna sker genom att åtagandena planeras i respektive förvaltnings verksamhetsplan och budget. (Jönköpings kommun 1, 2008-05-29)

### 7.2.2 Förmåga och organisering

I handlingsprogrammet beskrivs hur arbetet med skydd mot olyckor är ordnat beträffande operativ insatsförmåga och förebyggande verksamhet. Den operativa insatsförmågan är detaljerat beskrivet i form av bl.a. servicegrad, insatsförmåga uttryckt i nivåer och resurser. Därutöver beskrivs övergripande om larmning, ledning, brandvatten, hamnar, samverkan, insatsförmåga vid stora olyckor, katastrofer och under höjd beredskap, varning av allmänheten samt undersökning av olycksförloppet. Beträffande det förebyggande arbetet mot olyckor som kan föranleda räddningsinsats anges i handlingsprogrammet att det bedrivs enligt olika lagstiftningar och uppdrag. I vissa delar kommer incitamentet att arbeta förebyggande från LSO, främst avseende det brandförebyggande arbetet. I andra fall kommer anledningen att arbeta med förebyggande åtgärder ur annan lagstiftning. I programmet beskrivs hur kommunens förebyggande arbete med skydd mot olyckor är ordnat per problemområde; trafiksäkerhet, vattensäkerhet, riskhänsyn i fysisk planering, skydd mot miljöolyckor, tillsyn enligt LSO samt brandförebyggande. I handlingsprogrammet finns också angivet vilka uppdrag som ges till politiska nämnder och kommunala bolag. I detta framgår att Stadsbyggnadsnämnden, under vilken Räddningstjänsten svarar, bl.a. får uppdraget att anta en plan för operativ räddningstjänstverksamhet samt att anta en årlig tillsynsplan som redovisar hur den brandförebyggande tillsynen prioriteras och bedrivs. Övriga respektive nämnder och bolag, som omnämns i handlingsprogrammet, ansvarar för prestationernas genomförande. (Jönköpings kommun 1, 2008-05-29)

Den detaljerade beskrivningen av förmågan och organiseringen av arbetet följer mer eller mindre rakt av vad som lagen och dess förarbeten anger skall och bör framgå i handlingsprogrammet. Länsstyrelsen i Jönköpings län har i sitt samrådsyttrande (2004-02-11) över handlingsprogrammet inte haft några större invändningar över beskrivningen. SMOKI-funktionen har dock framhåvt att man egentligen anser att de detaljkrav, som rakt av följer från den tidigare räddningstjänstplanen, är ovidkommande för handlingsprogrammet. Man menar att intentionerna i lagstiftningen stämmer överens med en målstyrning av verksamheten men att tillämpningar och detaljer är främmande eftersom det inte har med målstyrningsprocessen att göra. (Jonsson, 2009-05-07)

### **7.3 Handlingsprogram - Extraordinära händelser**

Jönköpings kommun har även ett handlingsprogram för extraordinära händelser. SMOKI-funktionen menar på att ett sådant program är nödvändigt för att det ska "bli verkstad" av arbetet (Jonsson, 2009-05-07). Metodiken för och utformningen av detta handlingsprogram är den samma som för programmet för arbetet till skydd mot olyckor. I programmet beskrivs hur verksamheten planeras, samordnas och följs upp, vilket sker på samma sätt som för området skydd mot olyckor. Någon mer detaljerad beskrivning, liknande den i programmet för skydd mot olyckor, av förmåga och organisering av arbetet återfinns inte i handlingsprogrammet. Kommunens sårbarhet vid extraordinära händelser redovisas i programmet utifrån en sårbarhetsanalys. (Jönköpings kommun, 2006-06-21) Sårbarhetsanalysen, som genomförts av en arbetsgrupp med representanter från kommunens förvaltningar samt några kommunala bolag, består av en konsekvensbedömning för den samhällsviktiga verksamheten som kommunen bedriver (Jönköpings kommun 1, 2005-10-18). För de scenarier som i sårbarhetsanalysen bedömts kunna påverka kommunens samhällsviktiga verksamhet har därefter en skyddsanalys genomförts, för att bedöma statusen på skyddet. De scenarier som behandlats i skyddsanalysen är; väderrelaterad störning, elavbrott, vattenavbrott samt angrepp av datavirus. (Jönköpings kommun 2, 2005-10-18) I handlingsprogrammet presenteras, på samma vis som i programmet för skydd mot olyckor, satsningar i form av säkerhetsmål och prestationer samt ansvariga och medverkande aktörer för dessa. Satsningarna har sammanställts utifrån sårbarhetsanalysen och skyddsanalysen, samt har därefter processats mellan berörda förvaltningar. Liksom för området skydd mot olyckor sker förverkligandet av satsningarna genom att åtagandena planeras i respektive förvaltnings verksamhetsplan och budget. (Jönköpings kommun, 2006-06-21)

## 8 Fallstudie - Nyköpings kommun

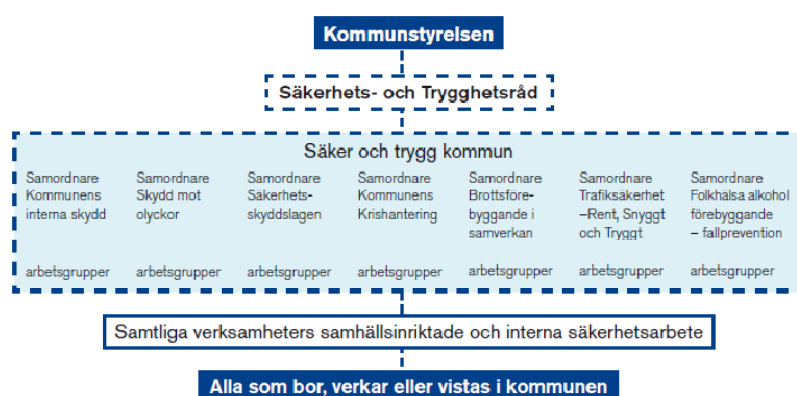
I följande fallstudie beskrivs hur Nyköpings kommun organiserat sitt säkerhetsarbete samt hur kommunen arbetar med handlingsprogram inom området.

### 8.1 Organisering av säkerhetsarbetet

Det övergripande ansvaret för säkerhets- och trygghetsfrågorna i Nyköpings kommun är det Kommunstyrelsen som har. Genom ansvariga tjänstemän utövar Kommunstyrelsen fortlöpande uppföljning och tillsyn över arbetet. Nämnderna har ansvaret för att säkerhetsarbetet inom sina respektive områden bedrivs enligt kommunens handlingsprogram och de lagar som gäller. Inom respektive verksamhetsområde ansvarar cheferna för hur säkerhetsarbetet bedrivs. Samordningsansvaret för att kommunens samlade säkerhets och beredskapsarbete genomförs på ett effektivt och rationellt sätt har Sörmlandskustens Räddningstjänst som svarar direkt under Kommunstyrelsen. (Nyköpings kommun, 2008-06-24)

Organisationen för det samhällsinriktade och interna säkerhetsarbetet i Nyköpings kommun illustreras i figur 8.1. Samordnaren för Säker och Trygg kommun har det övergripande samordningsansvaret och fungerar som centralt stöd för säkerhetsarbetet ute i verksamheterna. Det finns också samordnare för de olika områdena internt säkerhetsarbete, brottsförebyggande arbete, skydd mot olyckor, säkerhetsskydd, krishantering, trafiksäkerhet, "rent, snyggt och tryggt" och inom folkhälsoområdet. Huvuddelen av dessa samordnare är placerade tillsammans inom Sörmlandskustens Räddningstjänst. Detta med undantag för samordnarna för trafiksäkerhet och folkhälsa som är placerade inom Tekniska divisionen respektive kommundirektörens handläggartab. (Nyköpings kommun, 2008-06-24) Enligt Säkerhetssamordnaren för kommunens krishantering är tanken att alla samordnare ska vara samlade inom samma enhet, men att detta inte har kunnat åstadkommas fullt ut ännu (Ahlgren, 2009-04-27).

En viktig del i Nyköpings kommuns samhällsinriktade och interna säkerhetsarbete utgör Säkerhets- och trygghetsrådet (STRÅ). Målsättningen är att deltagarna i STRÅ ska utgöras av politiker och ledande tjänstemän från kommunala verksamheter och företrädare från andra organisationer och myndigheter med intresse och anknytning till verksamheten. STRÅ är dock inte ett beslutande organ utan är bl.a. till för att förstärka samverkan mellan olika aktörer och intressenter. (Nyköpings kommun, 2008-06-24)



Figur 8.1. Organisationen för det samhällsinriktade och interna säkerhetsarbetet i Nyköpings kommun (Nyköpings kommun, 2008-06-24).

### 8.2 Handlingsprogram

Nyköpings kommun har valt att ha ett bredare handlingsprogram som utöver skydd mot olyckor också innefattar kommunens krishantering, kommunens interna säkerhetsarbete, trygghetsskapande åtgärder, trafiksäkerhetsarbete, kommunalt brottsförebyggande arbete, folkhälsoarbete samt

säkerhetsskydd (Nyköpings kommun, 2008-06-24). Säkerhetssamordnaren för kommunens krishantering menar att handlingsprogrammet är kommunens styrdokument för säkerhets och trygghetsarbetet, i form av det utgör ett inriktningsdokument som utvecklas över tiden. På sätt och vis kan handlingsprogrammet således ses som ett dokument men också som en process. Säkerhetssamordnaren anser att egentligen är inte handlingsprogramsdocumentet i sig intressant, utan det arbete som utförs. Dokumentet kan visserligen fungera som en symbol för samverkansidén. Att Nyköpings kommun har valt att arbeta med handlingsprogram på det sätt som man gör beror, enligt Säkerhetssamordnaren, på att ett tvärsektorielt program med brett samarbete mellan olika aktörer och systematiskt förebyggande arbete kan reducera riskerna för att olyckor och skador inträffar. Vidare menar Säkerhetssamordnaren att planering för säkerhet kräver en helhetssyn och systematik som bygger på en förståelse hos den enskilda att det är möjligt och nödvändigt att arbeta skade- och olycksförebyggande. Viktiga aspekter för att få säkerhetsarbetet att fungera systematiskt, sammanfattar Säkerhetssamordnaren till; politiskt stöd, samordning och samverkan, bred kompetens, helhetssyn, underifrånperspektiv och bred förankring. (Ahlgren, 2009-04-27)

Själva handlingsprogramsdocumentet beslutas av Kommunstyrelsen, till följd av att styrelsen har det övergripande och praktiska ansvaret för säkerhets- och trygghetsfrågorna i kommunen. Därefter har även Kommunfullmäktige antagit programmet. (Nyköpings kommun, 2008-06-24) Enligt Säkerhetssamordnaren ska dock, enligt ordinarie delegationsordning, Kommunfullmäktige endast besluta om mer övergripande mål och riktlinjer. Till följd därav menar Säkerhetssamordnaren att fullmäktiges beslut om handlingsprogrammet kan anses vara överflödigt. För framtagandet av handlingsprogrammet ansvarar samordnarna inom sina respektive ansvarsområden, under samverkan med andra intressenter. (Ahlgren, 2009-04-27) Handlingsprogrammet är uppdelat i avsnitt utifrån de olika säkerhets- och trygghetsområdena. I varje avsnitt beskrivs sammanfattat om riskbild, inriktningsmål, arbetssätt och organisation för området. (Nyköpings kommun, 2008-06-24)

### 8.2.1 Underlag och riskbild

Underlagen till de olika områdena i handlingsprogrammet bygger på statistik som hämtas från bland annat Epidemiologiskt Centrum, SCB, Räddningsverket, kommunens egna verksamheter och årliga uppföljningar samt från Polismyndighetens trygghetsundersökningar. De riskbilder som tas upp i programmets olika delar beskrivs dock inte i kvantitativa termer. Istället anges att riskanalyser är ett dagligt arbetsverktyg inom kommunens säkerhetsarbete för att kunna bedöma och avgöra hur små och stora risker som ska undvikas och hanteras. För kommunens interna säkerhetsarbete är t.ex. säkerhetsronder ett arbetsverktyg, som omnämns i handlingsprogrammet. (Nyköpings kommun, 2008-06-24) Detta arbetsverktyg innebär att verksamheten genomför en riskinventering som följs av att en samlad resurs från kommunen genomför en rundvandring inom verksamheten. Säkerhetsronderna utförs för att öka riskmedvetenheten och engagemanget för säkerhetsfrågornas betydelse inom verksamheterna och få ett underlag för ett förebyggande arbete. (Nyköpings kommun, 2007-01-11) Som arbetsverktyg för räddningstjänstverksamheten genomför Sörmlandskustens räddningstjänst riskanalyser för att bl.a. kunna anpassa övningsverksamheten till de risker som återfinns inom kommunerna. Den senast genomförda analysen består av en riskinventering utifrån befintliga objektsspecifika riskanalyser, räddningstjänstens objektsregister och insatsrapportering, vilket också kompletterats med objektsbesök samt samtal med olika myndigheter och verksamheter. (Sörmlandskustens räddningstjänst, 2008) För kommunens krishantering anges i handlingsprogrammet att Nyköpings kommuns beredskapsplanering bygger på risk- och sårbarhetsanalyser på flera nivåer i samhället, såväl enhets-, divisions- som förvaltningsnivå (Nyköpings kommun, 2008-06-24).

### 8.2.2 Mål, arbetssätt och organisering

Handlingsprogrammet beskriver målen för säkerhetsarbetet endast på ett övergripande sätt i form av s.k. inriktningsmål. Utifrån inriktningsmålen utformas, under samordnarnas ansvar, mätbara produktionsmål. Produktionsmålen redovisas kvartalsvis och separat i respektive områdes



verksamhetsberättelse. (Nyköpings kommun, 2008-06-24) Med den redovisningsform för målen som Nyköpings kommun valt menar Länsstyrelsen Södermanland att verksamhetsberättelserna behöver bifogas till själva handlingsprogrammet, eftersom det utgör nödvändig fakta som en tillsynsmyndighet behöver veta (Nyköpings kommun, 2008). Respektive del inom handlingsprogrammet utvärderas årligen, genom uppföljning av produktionsmålen i verksamhetsberättelserna. Den sammantagna uppföljningen och utvärderingen redovisas sedan för STRÅ och utgör ett underlag för kommande prioriteringar och revidering av nästkommande handlingsprogram. (Nyköpings kommun, 2008-06-24) Inom respektive område i handlingsprogrammet beskrivs också övergripande om arbetssätt och organisering. I dessa delar framgår vilka uppdrag som åligger arbetsgrupper eller divisioner (förvaltningar) att anta närmare riktlinjer för. (Nyköpings kommun, 2008-06-24) Arbetet sker såväl divisionsvis i "stuprör" som tvärssektoriellt i olika arbetsgrupper. Enligt Säkerhetssamordnaren för kommunens krishantering är STRÅ en viktig funktion för att få det tvärssektoriella arbetet att fungera. (Ahlgren, 2009-04-27)

För området skydd mot olyckor är avsnittet om arbetssätt och organisering något mer utvecklat beskrivet, till följd av de lagkrav som ställs om att organisering och förmåga ska redogöras för i handlingsprogrammet. Därav redogörs i detta avsnitt sammanfattat hur det förebyggande arbetet är organiserat bl.a. avseende tillsyn och skriftlig redogörelse för brandskyddet samt sotning, respektive räddningstjänstens organisering och förmåga, i form av styrkeuppbyggnad och insatstider. Länsstyrelsen har yttrat att det trots detta saknas uppgifter om hur det förebyggande arbetet är ordnat och planerat, i form av att organisationen för tillsynsverksamheten samt sotningen också bör beskrivas i handlingsprogrammet alternativt bifogas till programmet. Även beträffande räddningstjänstens förmåga önskar Länsstyrelsen en mer detaljerad beskrivning, om bl.a. utrustning, utbildning och samverkan. (Nyköpings kommun, 2008) Säkerhetssamordnaren för kommunens krishantering anser att det är för höga detaljeringskrav och att kommunen egentligen skulle vilja att befintligt program inom detta område skulle vara än mer översiktligt beskrivet (Ahlgren, 2009-04-27).



## 9 Fallstudie - Öckerö kommun

I följande fallstudie beskrivs Öckerö kommuns organisering och målstyrning av säkerhetsarbetet samt hur kommunen arbetar med handlingsprogram inom området.

### 9.1 Organisering av säkerhetsarbetet

I Öckerö kommun betonas att alla kommunanställda delar ansvaret för att bidra till säkerhet och trygghet i kommunen. För att säkerhetsarbetet ska vara effektivt finns en Riskhanteringsenhet inrättad, direkt under Kommunstyrelsen, som har uppdrag att samordna förvaltningsövergripande åtgärder för att bidra till att nå övergripande politiska säkerhetsmål. Riskhanteringsenhet är uppdelat på de tre områdena, folkhälsa, säkerhetssamordning och räddningstjänst. Säkerhetssamordningen innefattar olycksförebyggande verksamhet, krisledningssamordning samt internt skydd. (Öckerö Kommun, 2009-03-28) I kommunens förebyggande säkerhetsarbete åligger det Riskhanteringsenheten att (Öckerö kommun, 2009):

- Samordna kommunens folkhälso-, skydds-, säkerhetsarbete samt krisledningsplanläggning.
- Verka för att den enskilde, ägaren eller verksamhetsutövaren genom ökad riskmedvetenhet och kunskap tar ansvar för sitt skydd mot olyckor.
- Följa upp att skyddsriktade åtgärder vidtas så att konsekvenser till följd av olyckor förhindras eller begränsas.
- Bedriva ett aktivt lokalt folkhälso- och riskhanteringsarbete samt följa utvecklingen på regional och central nivå.

Enligt Säkerhetssamordnaren i Öckerö kommun ska Riskhanteringsenheten fungera som en servningsenhet för övriga förvaltningar och mot allmänheten. Säkerhetssamordnaren inom Riskhanteringsenheten har ett samlat ansvar över säkerhets- och trygghetsfrågorna i kommunen, d.v.s. att få alla förvaltningar att jobba åt samma håll. Att ha en riskhanteringsenhet för kommunens samlade säkerhetsarbete med placering direkt under Kommunstyrelsen har bidragit till att säkerhetsarbetet i Öckerö kommun blivit en kommunal verksamhet och inte bara en räddningstjänstverksamhet. Genom den direkta placeringen under Kommunstyrelsen erhålls också en bättre direktkontakt med kommunledningen och politikerna får på så vis även en full insyn i verksamheten och får ta ansvar för sina beslut. Säkerhetssamordnaren tror att arbetet skulle bli svårare om enheten istället vore placerad under en annan nämnd, till följd av att styrning då skulle ske från andra politiker och annan budget, vilket i sin tur kan leda till att det är svårare att få gehör för frågorna med en sämre kvalitet i arbetet som följd. (Ekeröth, 2009-04-28)

Som ett tvärsektorielt samverkansforum för säkerhetsfrågorna finns i Öckerö kommun det s.k. Rådet för Hälsa och Trygghet, som träffas 4-6 gånger per år. Ledamöterna består av politiker och tjänstemän i ledande positioner, från kommunens organisation samt från andra myndigheter och organisationer, med mandat att ställa sig bakom de förslag och satsningar som rådet diskuterar. Syftet med rådet är att uppnå en samsyn kring hur god folkhälsa, säkerhet och trygghet skall uppnås i Öckerö kommun utifrån ett medborgerligt och samhällsinriktat perspektiv. Rådet i sig är dock inte ett beslutande organ. (Öckerö Kommun, 2009-03-28) Från Säkerhetssamordnaren har framhävts att den största svårigheten med att få säkerhetsarbetet att fungera som en systematisk process ligger i de uppdrag som behöver utföras tvärsektorielt. För dessa uppdrag behövs en förankring hos alla inblandade aktörer. För att åstadkomma en sådan förankring fyller rådet en viktig funktion. (Ekeröth, 2009-04-28)

#### 9.1.1 "Öckerömodellen"

Samtliga tre ansvarsområden inom Riskhanteringsenheten har ett uppdrag enligt "Öckerömodellen". Öckerömodellens filosofi utgår från att politiker vill påverka samhällets utveckling i en viss riktning och ger därför uppdrag till nämnd/förvaltning samt att chefer och medarbetare inom

kommunförvaltningen ska använda sin profession i utförandet av uppdragen. I all kommunal verksamhet finns alltid någon ansvarig. Det kan vara Kommunfullmäktige, nämnd eller chef. Den ansvarige delar ut uppdrag för verksamheter på underordnad nivå. (Öckerö kommun, 2008) För Riskhanteringsenheten startar Öckerömodellen i uppdraget från Kommunfullmäktige till Kommunstyrelsen (uppdrag 1), vidare ger Kommunstyrelsen uppdrag till Räddningschefen (uppdrag 2) som i sin tur ger uppdrag till de tre ansvarsområdena (uppdrag 3) (Öckerö kommun, 2009-03-28). Mottagaren på respektive nivå ska enligt Öckerömodellen tolka det tilldelade uppdraget genom att beskriva det i form av (Öckerö kommun, 2008):

- I. *Förväntningar på verksamheten samt krav och restriktioner från överordnad nivå*, i form av lagar, delar av kommunens övergripande vision och politiska mål, uppgift i överordnad verksamhetsplan samt budget.
- II. *Förutsättningar* som beskriver verksamhetens nuvarande situation, i form av interna starka och svaga sidor, externa möjligheter och hot, samt intressenter.
- III. *Inriktning* som beskriver varför verksamheten finns och vad den ska åstadkomma i form av uppgifter, profil, framtidsbild av verksamheten, realistiska och mätbara mål, satsningar för att uppnå målen, samt mått som illustrerar/mäter verksamhetens effekter.
- IV. *Organisation* som beskriver verktygen för att genomföra verksamheten, i form av processer, organisationsform, medarbetarresurser d.v.s. befattningar, roller och ansvar, samt övriga resurser.
- V. *Uppföljning* som är uppdragsgivarens sätt att försäkra sig om att uppdraget genomförs utifrån mål, mått och budget, i form av rapportering.

## 9.2 Handlingsprogram

Öckerö kommun har valt att ha ett övergripande handlingsprogram för det samlade säkerhetsarbetet i kommunen, som kallas Kommunfullmäktiges handlingsprogram för skydds-, säkerhets- och beredskapsförmågan. I handlingsprogrammet anges att det, tillsammans med angivna underställda dokument, behandlar uppgifter som kommunen föreskrivs ta ansvar för enligt LSO och LXO, samt att programmet ska leda till att det politiska målet för säkerhet och trygghet kan uppnås under mandatperioden. Handlingsprogrammet består av en två sidor lång huvudhandling och en bilaga, på fyra sidor, med förteckning över underställda dokument till Kommunfullmäktiges beslutade handlingsprogram. I huvuddokumentet anges Kommunfullmäktiges övergripande vision och mål, därutöver anges inga mer konkretiserade och mätbara mål. Väldigt övergripande beskrivs också om kommunens riskbild och ramar för beredskap, ledning, teknisk försörjning, personalförsörjning samt räddningsinsatser. I dokumentet anges att uppföljningen av handlingsprogrammet är tänkt att ske genom att Kommunstyrelsen fortlöpande följer upp att det finns underställda dokument som uppfyller de lagbundna krav på handlingsprogram som anges i LSO samt LXO. De underställda dokumenten anges, med aktuell status och forum för beslut, i bilagan till handlingsprogrammet. I förteckningen redovisas dokumenten under rubriker, så att det tydligt framgår vilka dokument som t.ex. har anknytning till kommunens ansvar enligt LSO. Bland dessa dokument återfinns bl.a. uppdragen enligt Öckerömodellen. (Öckerö kommun, 2007-08-14) Genom Kommunstyrelsens uppdrag till Riskhanteringsenheten (uppdrag 2) och Räddningschefens uppdrag till Säkerhetssamordningen och Räddningstjänsten (uppdrag 3) bryts Kommunfullmäktiges övergripande mål i handlingsprogrammet ner till mer realistiska och mätbara mål och satsningar för säkerhetsarbetet (Öckerö kommun 2009; Öckerö kommun 1, 2006-12-04; Öckerö kommun 2, 2006-12-04). Några uppdrag till andra nämnder och förvaltningar återfinns inte som bilagda dokument till handlingsprogrammet (Öckerö Kommun, 2007-08-14). Trots att det i handlingsprogrammet saknas tydligt angivna ansvarsområden för nämnderna fungerar, enligt Säkerhetssamordnaren, säkerhetsarbetet bra ute i verksamheterna. Att arbetet fungerar utan en tydlig styrning i programmet menar Säkerhetssamordnaren beror på att kommunens organisation är liten och sammansvetsad. (Ekeröth, 2009-04-28) Utöver uppdragen återfinns till handlingsprogrammet underliggande

dokument i vilka förmåga och organisering av arbetet beskrivs närmare (Öckerö kommun, 2007-08-14).

Säkerhetssamordnaren i Öckerö kommun har poängterat att det viktigt att inte bara se handlingsprogrammet som ett pappersdokument utan som en form av styrmedel som stöd för verksamheten. Handlingsprogrammet utformas därför enligt ordinarie styrmodell i kommunen, d.v.s. enligt Öckerömodellen. Säkerhetssamordnaren vidhåller att Kommunfullmäktige inte ska besluta i detaljfrågor eftersom fullmäktige saknar den kunskap som erfordras för det. Att inkludera samtliga detaljer för säkerhetsarbete i ett och samma beslutsdokument skulle dessutom innebära ett allt för omfattande sådant. Genom att ha ett mer övergripande dokument med mer detaljerade underliggande dokument är det lättare att göra förändringar i verksamheten när så behövs, utan att alla frågor behöver gå upp på högsta politiska nivå för beslut. Säkerhetssamordnaren anser att den utformning som kommunen har för sitt handlingsprogram har medfört att verksamheten inte är tunggrodd för förändringar. (Ekeroth, 2009-04-28)

Enligt Säkerhetssamordnaren anser sig kommunen uppfylla de krav som ställs på handlingsprogram enligt LSO eftersom det i programmet som beslutas av Kommunfullmäktige tydligt framgår vilka delegationer och underställda dokument som finns för verksamheten. Dock medger Säkerhetssamordnaren att det varit svårt att få Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet att acceptera programmet p.g.a. att det är så övergripande. (Ekeroth, 2009-04-28) I ett samrådsyttrande över Öckerö kommuns förslag till handlingsprogram för skydd mot olyckor har Länsstyrelsen Västra Götalands Län uttryckt, efter att ha tagit del av remitterade och inhämtade handlingar från kommunen, att dessa i stort behandlar vad som föreskrivs i LSO. Länsstyrelsen anser emellertid att Kommunfullmäktiges beslut skulle vinna i tydlighet och även vara mer lättillgängligt om handlingsprogrammen ges en mer samlad utformning. (Länsstyrelsen Västra Götalands Län, 2007-10-18) Eftersom säkerhetsarbetet i Öckerö kommun, trots ett svåröverskådligt handlingsprogram bedöms fungera bra, har Länsstyrelsen ansett att det inte är värt att gå vidare med och ta strid i frågan om att utformningen av programmet inte uppfyller lagkraven, då det inte kommer leda någonvart (Terling, 2009-05-12).

Vad som inte framgår i de underliggande dokumenten till handlingsprogrammet är vilket underlag som finns i form av riskinventeringar och riskanalyser. Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande (2007-10-18) påpekat att förekommande risker i kommunen bör ges en mer samlad och täckande beskrivning. Rådet för Hälsa och Trygghet har utarbetat en beskrivning av befolkningens hälsa, säkerhet och trygghet med utgångspunkt av vad aktörerna inom rådet vet om medborgarna, som ska ligga till grund för en plan för folkhälsa, säkerhet och trygghet som är under utarbetande (Öckerö kommun, 2006). Om och hur denna beskrivning har använts som underlag till handlingsprogrammet framgår inte.



## 10 Fallstudie - Örnsköldsviks kommun

I fallstudien beskrivs Örnsköldsviks kommuns organisering och målstyrning av säkerhetsarbetet samt hur kommunen arbetar med handlingsprogram inom området.

### 10.1 Målstyrning och organisering av säkerhetsarbetet

Enligt en säkerhetspolicy antagen av Kommunfullmäktige (2005-12-19) omfattar Örnsköldsviks kommuns säkerhetsarbete områdena; skydd för den egna verksamheten (internt skydd), skydd mot vardagsolyckor (externt ute i samhället), skydd under extraordinära händelser och höjd beredskap samt skydd av information (IT och informationssäkerhet). Kommunens övergripande säkerhetsmål är att tryggheten och säkerheten hos medborgare och besökare i kommunen ska öka genom att medvetandegöra risker och hot, förebygga olyckors uppkomst samt begränsa konsekvenserna vid inträffade olyckor. Målsättningen för kommunens interna säkerhetsarbete är att alla förvaltningar/bolag inom Örnsköldsviks kommun ska ha ett fungerande systematiskt säkerhetsarbete. (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29)

Politiskt ansvarig för säkerhetsarbete i Örnsköldsviks kommun är Kommunstyrelsen. För att stötta och ta övergripande beslut på verksamhetsnivå i säkerhetsfrågor finns en kommunal Ledningsgrupp för säkerhet bestående av Kommundirektör, Räddningschef, Säkerhetschef, Försäkringsansvarig, samt några förvaltningschefer. Ledningsgruppens uppgifter är att stödja Säkerhetsgruppens arbete och vägleda beträffande samsyn på arbetssätt, uppfyllande av säkerhetsmål och ekonomi. Inga externa representanter, från andra myndigheter och organisationer, ingår i själva ledningsgruppen men medverkar i samverkansgrupper inom de olika verksamhetsområdena som återfinns i handlingsprogrammet för trygghet och säkerhet i Örnsköldsviks kommun. (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29) Kommunens Säkerhetsenhet, som är placerad vid räddningstjänsten under Kommunstyrelsen, har uppdraget från Kommunstyrelsen att samordna kommunens säkerhetsarbete. Säkerhetsenheten består av en Säkerhetschef och Säkerhetsutvecklare samt en Säkerhetssamordnare som ansvarar för skydd under extraordinära händelser och höjd beredskap (Edblad, 2009-05-12). Till Säkerhetsenhetens hjälp, för att aktivt kunna arbeta med säkerhetsfrågor, finns en Säkerhetsgrupp med säkerhetssamordnare från kommunens förvaltningar och bolag. Säkerhetsgruppen, som leds av Säkerhetschefen och Säkerhetsutvecklaren, har uppgifterna att (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29):

- Inventera och prioritera risker.
- Ge förslag på säkerhetsmål.
- Initiera, samordna och ge stöd för säkerhetsarbetet i förvaltningarna/bolagen (internt).
- Initiera, samordna och ge stöd för ett breddat säkerhetsarbete inom kommunen som geografiskt område (externt).
- Ansvara för kommunens fond för skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder.

### 10.2 Handlingsprogram

Örnsköldsviks kommun har i sitt handlingsprogram, enligt LSO, valt att inkludera olyckor i en vidare mening, som inte behöver leda till räddningsinsats, t.ex. fallolyckor, droger, inbrott, skadegörelse, hot och våld. Programmet benämns "Handlingsprogram för trygghet och säkerhet". Programmet innehåller två delar, en olycksförebyggande del som redovisar samhällets förebyggande arbete och en operativ räddningstjänstdel som beskriver kommunens förmåga beträffande räddningsinsatser och hur kommunen planerar inför framtiden. I den del av programmet som redovisar samhällets förebyggande arbete ges en tydlig ansvarsfördelning av vad medborgare, kommun, landsting, polis och andra aktörer inom kommunen förväntas medverka till inom respektive prioriterat område. (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29) Enligt Säkerhetsutvecklaren vid Säkerhetsenheten ser man

handlingsprogrammet som ett samhällsinriktat program och inte som ett kommuninternt program (Edblad, 2009-05-12).

### 10.2.1 Underlag

Som underlag för handlingsprogrammet har riskerna som finns för olyckor inom Örnsköldsviks kommun kartlagts, med inriktningen på högre frekventa mindre olyckor, s.k. vardagsolyckor. Utifrån olyckstatistik och erfarenheter, har Säkerhetsenheten i samverkan med Säkerhetsgruppen valt ut de fem prioriterade verksamhetsområdena; trafiksäkerhet, vattensäkerhet, äldresäkerhet - fallolyckor, brandsäkerhet samt inbrott, skadegörelse, hot och våld. (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29) För dessa verksamhetsområden har analyser genomförts på förvaltnings- och bolagsnivå (Edblad, 2009-05-12). Räddningstjänsten har därefter sammanställt dessa analyser till en samlad riskanalys med bedömning av sannolikhet, konsekvens och hantering. Det första steget av analyserna har utgjorts av en risk- och hotinventering i form av grovanalysprotokoll för respektive verksamhetsområde, utifrån statistik och erfarenheter. I protokollet anges utifrån identifierade riskkällor, olika skadehändelser samt dess hot och konsekvenser. Riskkällorna bedöms i protokollet med avseende på konsekvenser för liv/hälsa, miljö och egendom, samt med avseende på sannolikhet och hastighet/förlopp. Protokollen för respektive område har sedan sammanställts i en riskmatris som visar på bedömningarna av konsekvens i relation till sannolikheten att skadehändelsen ska inträffa. Utifrån riskmatrisen har en sammanställning av inventeringen och bedömningen sedan skett i form av prioritering av risker/hot, i en ny matris som visar på sannolikheten för en händelse i förhållande till det förebyggande arbete och den räddningstjänstens insats som krävs. (Örnsköldsviks kommun, 2008)

Som underlag för den del av handlingsprogrammet som berör operativ räddningstjänst har även en kartläggning för lågfrekventa större olyckor, s.k. samhällsolyckor genomförts (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29). Analysen av samhällsolyckor har genomförts av Räddningstjänsten i samarbete med de verksamheter i kommunen som arbetar med samhällsbyggnadsfrågor, t.ex. plan och miljö (Edblad, 2009-05-12). Metoden för och redovisningen av analysen är den samma som för analysen av vardagsolyckor (Örnsköldsviks kommun, 2007). Beträffande samhällsolyckor prioriteras områdena; kemikalieolyckor (trafik och industri), större transportolyckor (tåg, flyg buss), snöoväder (el- telefon och kommunikationsavbrott), ras och skred, översvämningar, vattenförsörjning och brand i större samlingslokaler (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29).

I handlingsprogrammet återges en kortfattad övergripande beskrivning av kommunen och dess riskmiljöer. I beskrivningen anges inga risker i kvantitativa termer, utan i programmet hänvisas istället till de bakomliggande riskanalyserna. (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29) Länsstyrelsen Västernorrland anser i ett samrådsyttrande (2008-05-26) över handlingsprogrammet, att det är svårt att veta om de risker som lyfts fram är relevanta utifrån den riskbild som finns i kommunen, varför ett alternativ kan vara att ta ut det mest väsentliga som riskanalysen visar och föra in det i handlingsprogrammet.

### 10.2.2 Olycksförebyggande arbete

Den olycksförebyggande delen av handlingsprogrammet är ett samhällsprogram där olika aktörer har ansvar för trygghets- och säkerhetsarbetet inom sina respektive ansvarsområden. Denna del av programmet är uppdelat i sex verksamhetsområden. Inom respektive verksamhetsområde anges vilken enhet som har huvudansvaret för området. Huvudansvaret innebär att ansvara för att det arbetas fram säkerhetsmål och aktiviteter inom prioriterade områden och att arbetsgrupper utses för olika projekt och aktiviteter inom dessa. I ansvaret ingår också att utveckla och följa upp arbetet samt årligen redovisa uppföljningen till kommunens säkerhetsutvecklare, vid Säkerhetsenheten. Till sin hjälp finns till respektive område också kopplat en samverkansgrupp, vars sammansättning anges i handlingsprogrammet. De sex verksamhetsområdena och dess huvudansvariga enheter är (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29):



- Trafiksäkerhet - Huvudansvaret har Nämnden för teknik och service
- Vattensäkerhet - Huvudansvaret har Kultur- och fritidsnämnden
- Äldresäkerhet, fallolyckor - Huvudansvaret har samverkansorganet Stratsam
- Inbrott, skadegörelse, hot och våld - Huvudansvaret har Humanistiska nämnden
- Brandsäkerhet - Huvudansvaret har Kommunstyrelsen/Räddningstjänsten
- Droger - Huvudansvaret har Humanistiska nämnden

Med utgångspunkt i riskanalysen finns under respektive verksamhetsområde i handlingsprogrammet framtaget målsättningar för verksamheten och aktiviteter för att uppnå dessa målsättningar. Till aktiviteterna finns ansvariga och samverkanspartners kopplade. Eftersom man i kommunen kommit fram till att missbruket av droger är en bidragande orsak till många olyckor/risker inom respektive verksamhetsområde, är målsättningar och aktiviteter från kommunens drogpolitiska program samordnat med handlingsprogrammet för trygghet och säkerhet. (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29) Att detaljerade mål återfinns i ett handlingsprogram beslutat av Kommunfullmäktige överensstämmer egentligen inte med den normala styrningen i Örnsköldsviks kommun. Att man ändå valt denna utformning beror enligt Säkerhetsutvecklaren på att handlingsprogrammet ska kunna följas upp och att styrningen från högre nivå behövs för att påtvinga till åtgärder, eftersom säkerhet och trygghet annars inte är ett prioriterat område. Den största svårigheten att få den olycksförebyggande processen att fungera, menar Säkerhetsutvecklaren, är just att få förvaltningarna att vidta aktiviteter inom uppsatta tidsramar. (Edblad, 2009-05-12)

Den olycksförebyggande delen av handlingsprogrammet avslutas med en kort sammanfattning om Räddningstjänstens olycksförebyggande verksamheter, i form av bl.a. tillsyn/rådgivning, utbildning/information och sotning. För närmare beskrivning av tillsynsarbetet hänvisas till en upprättad tillsynsplan. (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29)

### 10.2.3 Operativ räddningstjänst

Räddningstjänsten i Örnsköldsviks kommun ska, utifrån den kommunala riskanalysen, erfarenhetsuppföljning och statistik från räddningsinsatser, ha förmågan att kunna hantera bränder, trafikolyckor, vatten/drunkningsolyckor samt olyckor med farliga ämnen. Vid större olyckor som kan kräva många liv eller ge mycket stora skador, ska räddningstjänsten kunna påbörja en räddningsinsats och i samverkan med andra organisationer även kunna hantera stora olyckor. Som säkerhetsmål för räddningstjänstverksamheten anges vilken andel av invånarna som ska kunna få hjälp inom en viss angiven tid och att räddningsinsatser ska genomföras på ett effektivt, anpassat och miljömedvetet sätt. Säkerhetsmålen bryts, för olika områden, ner i prestationsmål och inriktning för arbetet, vilket anges i handlingsprogrammet. Målen ska inarbetas i Räddningstjänstens, som ansvarig förvaltning för operativa räddningstjänstfrågor, verksamhetsplan. (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29)

I handlingsprogrammet anges övergripande om bemanning och anspänningstid för uttryckning av räddningsenheter, samt personalens kompetens. För detaljerad beskrivning av Räddningstjänstens resurser i form av manskap, materiel, förmåga och kunnande hänvisas i handlingsprogrammet till bakomliggande dokument om Räddningstjänstens dimensionering och styrkor samt till en karta som beskriver varje räddningsenhet, insatsområde och insatstid. Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande (2008-05-26) påpekat att, för att få en bättre uppfattning om kommunens samlade förmåga bör handlingsprogrammet även innehålla de materiella resurser som finns att tillgå på varje ort, samt även de resurser som kommunen avser att skaffa sig. Det bör av handlingsprogrammet, enligt Länsstyrelsen, också framkomma hur långa insatstiderna är till de olika orterna samt vilken uthållighet räddningstjänsten har för att klara längre insatser. I handlingsprogrammet finns också sammanfattat beskrivet om bl.a. alarmering och varning, samverkan, hamnar och höjd beredskap (Örnsköldsviks kommun, 2008-09-29).



## 11 Jämförelse av fallstudiekommuner

I följande kapitel görs en jämförande sammanfattning från fallstudierna av kommunerna Jönköping, Nyköping, Öckerö och Örnköldsvik. Jämförelsen återfinns i tabell 10.1 nedan.

Tabell 10.1.

	Jönköping	Nyköping	Öckerö	Örnköldsvik
<i>Organisering för samordning av säkerhetsarbetet</i>	SMOKI-funktionen, placerad vid Räddningstjänsten. Räddningstjänsten styrs politiskt av Stadsbyggnadsnämnden medan själva SMOKI-funktionen svarar direkt under Kommunstyrelsen. SMOKI-funktionen ansvarar för att samordna säkerhetsarbetets olika sakområden, brottsförebyggande arbete, skydd mot olyckor, krishantering och internt skydd, och dess underliggande arbetsgrupper och funktioner med varandra.	Enheten <i>Säker och trygg kommun</i> placerad vid Räddningstjänsten, direkt under Kommunstyrelsen. Enheten har en övergripande samordnare och därutöver finns samordnare för respektive område; internt säkerhetsarbete, brottsförebyggande arbete, skydd mot olyckor, säkerhetsskydd, krishantering, trafiksäkerhet, ”rent, snyggt och tryggt” och folkhälsa.	<i>Riskhanteringsenheten</i> direkt under Kommunstyrelsen. Enheten är indelad i folkhälsa, säkerhetssamordning och räddningstjänst. Säkerhetssamordningen innefattar bl.a. krislednings- och säkerhetssamordning samt internt skydd. Enheten ansvarar bl.a. för att samordna och följa upp kommunens folkhälso-, skydds-, säkerhetsarbete samt krisledningsplanläggning	<i>Säkerhetsenheten</i> placerad vid räddningstjänsten, direkt under Kommunstyrelsen. Ansvarar för att samordna kommunens säkerhetsarbete, som omfattar internt skydd, skydd mot vardagsolyckor, skydd under extraordinära händelser och höjd beredskap samt skydd av information. För respektive område av det olycksförebyggande arbetet ansvarar en utsedd enhet/nämnd.
<i>Råd/grupper till stöd för samordnat säkerhetsarbetet</i>	<i>Rådet för trygghet och säkerhet</i> med representation från kommunledningen och för verksamheten betydande förvaltningar, samt samverkande myndigheter och organisationer. Rådet fungerar som lokalt krishanteringsråd, referensgrupp för skydd mot olyckor och som styrgrupp för det brottsförebyggande arbetet.  <i>Säkerhetsrådet</i> bereder kommunens interna skyddsfrågor.	<i>Säkerhets- och trygghetsråd (STRÅ)</i> med politiker och ledande tjänstemän från kommunala verksamheter och företrädare från andra organisationer och myndigheter. STRÅ är inte ett beslutande organ utan är bl.a. till för att förstärka samverkan.	<i>Rådet för Hälsa och Trygghet</i> bestående av politiker och tjänstemän i ledande positioner, från kommunens organisation samt från andra myndigheter och organisationer. Fungerar som ett tvärsektorielt samverkansforum för säkerhetsfrågorna. Rådet i sig är inte ett beslutande organ men ledamöterna har mandat att ställa sig bakom de förslag och satsningar som rådet diskuterar.	<i>Ledningsgrupp för säkerhet</i> med kommundirektör, räddningschef, säkerhetschef, försäkringsansvarig, samt förvaltningschefer. Gruppens uppgifter är att stötta och ta övergripande beslut på verksamhetsnivå i säkerhetsfrågor.  <i>Säkerhetsgrupp</i> med säkerhetssamordnare från kommunens förvaltningar och bolag. Gruppens uppgifter är bl.a. att; inventera och prioritera risker, ge förslag på säkerhetsmål samt initiera, samordna och ge stöd för såväl internt som externt säkerhetsarbete.

	Jönköping	Nyköping	Öckerö	Örnsköldsvik
<i>Underlag till handlingsprogram (HP)</i>	Till grund för HP har risk- och skyddsanalys genomförts. Riskanalysen, genomförd av Räddningstjänsten, består av beräkning och värdering av frekvenser och konsekvenser för olika händelser vid identifierade objekt. Utifrån riskanalys har en skyddsanalys genomförts i ett samarbete mellan experter från kommunens olika verksamheter samt andra externa myndigheter och organisationer. I analysen har för riskmiljöerna trafik, vatten, allmän byggnad, bostad, industri samt övrigt, skyddsfaktorer analyserats och tilldelats en status, utifrån vilka satsningar sedan föreslagits.	Underlagen till HP bygger på diverse statistik framtagen av samordnarna.  Riskbilder i HP ej kvantitativa eftersom riskanalyser är ett dagligt arbetsverktyg.	Finns inget samlat och täckande underlag som i form av riskinventeringar och riskanalyser.  Rådet för Hälsa och Trygghet har utarbetat en beskrivning av befolkningens hälsa, säkerhet och trygghet med utgångspunkt av vad aktörerna inom rådet vet om medborgarna, som ska ligga till grund för en plan för folkhälsa, säkerhet och trygghet som är under utarbetande	Till grund för HP har riskanalyser genomförts på förvaltningsnivå och sammanställts av räddningstjänsten, för de prioriterade områdena trafik-, vatten-, äldre-, och brandsäkerhet samt inbrott, skadegörelse, hot och våld. Analyserna är utförda i form av risk- och hotinventering i grovanalysprotokoll som därefter bedömts i riskmatriser med avseende på konsekvenser, sannolikhet och hanteringsförmåga.
<i>Omfattning av handlingsprogram (HP)</i>	HP omfattar skydd mot olyckor, som kan föranleda räddningsinsats. (HP är densamma som föregående mandatperiod.) Finns även HP för extraordinära händelser.  SMOKI-funktionens vision är att skapa ett gemensamt handlingsprogram för det samlade säkerhetsarbetet.	HP omfattar hela säkerhetsarbetet, uppdelat på skydd mot olyckor, krishantering, internt säkerhetsarbete, trygghetsskapande åtgärder, trafiksäkerhetsarbete, brottsförebyggande arbete, folkhälsoarbete samt säkerhetsskydd.	HP omfattar hela säkerhetsarbetet, uppdelat på folkhälsa, säkerhetssamordning och räddningstjänst. HP-dokumentet beslutat av Kommunfullmäktige består av en två sidor lång huvudhandling och en bilaga, på fyra sidor, med förteckning över underställda dokument.	HP omfattar skydd mot olyckor, även som inte behöver föranleda räddningsinsats. HP är uppdelat på olycksförebyggande arbete och operativ räddningstjänst. Delen om förebyggande arbete är i sin tur uppdelad på trafik-, vatten-, äldre- och brandsäkerhet, droger samt inbrott, skadegörelse hot och våld.

	Jönköping	Nyköping	Öckerö	Örnsköldsvik
<i>Målformulering i handlingsprogram (HP)</i>	I HP anges satsningarna, i form av säkerhets- och prestationsmål, samt till detta ansvarig och medverkande aktör inom kommunen. Satsningarna utgår från skyddsanalysen och har processats mellan berörda förvaltningar. Satsningarna planeras i respektive förvaltnings verksamhetsplan och budget. Att satsningar återfinns i HP beror på att ett politiskt beslut tvingar "till verkstad".	HP anger övergripande inriktningsmål för respektive område. Samordnarna ansvarar för att mätbara produktionsmål utformas i verksamhetsplaner.	Endast övergripande inriktning samt målsättning anges i HP. Målen bryts ner genom uppdrag från Kommunfullmäktige till Kommunstyrelsen, från Kommunstyrelsen till Riskhanteringsenheten, o.s.v., enligt den ordinarie styrmodellen, "Öckerömodellen".	För förebyggande arbete anges inom respektive område målsättning, aktiviteter, ansvarig samt samverkanspartners.  För operativ räddningstjänst anges prestationsmål och inriktning för olika områden.
<i>Uppföljning av handlingsprogram (HP)</i>	Uppföljning av mål samt bedömning av riskbild och skyddsnivåer skall ske årligen till SMOKI-funktionen, som sammanställer ett samlat säkerhetsboksut för säkerhetsarbetet och avrapporterar till Kommunstyrelsen. Inför ny HP-period ska en mer genomgående utvärdering av säkerhetsarbetet göras, vilken redovisas i Kommunstyrelsen och informeras i Kommunfullmäktige.	Uppföljning av produktionsmål i verksamhetsberättelser. Utifrån dessa utvärderas årligen respektive del av HP av samordnarna. Samlad uppföljning och utvärdering av säkerhetsarbetet redovisas för STRÅ.	Uppföljningen av HP är tänkt att ske genom att Kommunstyrelsen fortlöpande följer upp att det finns underställda dokument som uppfyller de lagbundna kraven.  I uppdragen framgår hur uppföljning/rapportering ska ske, i form av vem som ansvarar för att rapportera, vad som ska rapporteras samt till vem och när det ska rapporteras.	Den huvudansvariga enheten för respektive område ansvarar för att utveckla och följa upp arbetet samt årligen redovisa uppföljningen till kommunens säkerhetsutvecklare.
<i>Detaljbeskrivning i handlingsprogram (HP)</i>	Detaljbeskrivningen i HP följer strikt vad som anges i LSO och dess förarbete. SMOKI-funktionen har emellertid framhävt att detaljer egentligen är främmande och inte har med målstyrning att göra.	Sammanfattat beskrivet om organisering och förmåga.  Anser inte att HP ska vara mer detaljerat, snarare tvärtom.	Inga detaljer om organisering och förmåga i HP, utan det anges i underliggande dokument.	Organiseringen av förebyggande verksamhet kort sammanfattat med hänvisning till tillsynsplan. Förmågan övergripande beskrivet för.
<i>Underliggande dokument till HP</i>	Tillsynsplan samt plan för operativ räddningstjänstverksamhet omnämns men är ej tydligt refererat till i HP.	Verksamhetsplaner omnämns men är ej tydligt refererat till i HP.	Flertalet underliggande dokument är refererat till i HP.	Några underliggande dokument till HP refereras till bl.a. riskanalyser och dokument om räddningstjänstens förmåga. Verksamhetsplaner och tillsynsplan omnämns men är ej tydligt refererat till i HP.

	Jönköping	Nyköping	Öckerö	Örnsköldsvik
<i>Yttranden från Länsstyrelsen (Lst) om handlingsprogram (HP)</i>	<p>Lst har konstaterat att handlingsprogrammets underlag är mycket väl genomgången och processat inom kommunen.</p> <p>Lst har inte haft några större invändningar på detaljbeskrivningen om organisering och förmåga.</p>	<p>Lst menar att till följd av redovisningsform för målen behöver verksamhetsplaner bifogas till HP.</p> <p>Lst anser att det saknas uppgifter om hur det förebyggande arbetet är ordnat och planerat, vilket bör beskrivas i alternativt bifogas till HP. Även räddningstjänstens förmåga måste beskrivas mer detaljerat, om bl.a. utrustning, utbildning och samverkan.</p>	<p>Länsstyrelsen anser att handlingarna tillsammans i stort behandlar vad som föreskrivs i LSO, men att det skulle vara mer lättillgängligt om HP gavs en mer samlad utformning.</p> <p>Lst har påpekat att förekommande risker i kommunen bör ges en mer samlad och täckande beskrivning.</p>	<p>Lst önskar att det mest väsentliga som riskanalysen visar ska föras in i HP, för att tydliggöra om risker som lyfts fram är relevanta utifrån riskbilden.</p> <p>Lst har påpekat att räddningstjänstens förmåga måste beskrivas mer utförligt i form av materiella resurser, insatstider och uthållighet.</p>

## 12 Fallstudie - Myndigheter

I följande fallstudie beskrivs hur de, för området skydd mot olyckor, ansvariga myndigheterna, Länsstyrelserna respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ställer sig till några av de övergripande frågorna för rapporten. Frågorna som ställts vid fallstudierna återfinns i bilaga C respektive bilaga D.

### 12.1 Länsstyrelser

I följande delkapitel redogörs för resultatet från den fallstudie som genomförts genom intervjuer med några länsstyrelser. Studien har inriktats mot de länsstyrelser inom den region de utvalda fallstudiekommunerna ingår, med undantag för en länsstyrelse som inte kunnat bidra i fallstudien p.g.a. avsaknad av personal med kompetens inom området. Därutöver har också några andra länsstyrelser bidragit med sina åsikter.

#### 12.1.1 Avsikt med handlingsprogram

*Nedan sammanfattas vad några av länsstyrelserna har yttrat i frågan om vad som avses med ett handlingsprogram.*

Det finns, enligt Länsstyrelsen i Västra Götalands län, flera syften med handlingsprogram i form av att det ska vara ett styrdokument för Kommunfullmäktige, en redovisning för allmänheten samt ett dokument för statens tillsyn över kommunens tillämpning av LSO (Terling, 2009-05-12). Länsstyrelsen i Jämtlands län tycker att handlingsprogrammet ska vara ett dokument som beskriver för kommunmedborgaren hur deras skydd är ordnat (Edler, 2009-05-27). I Västernorrland ser länsstyrelsen handlingsprogram som någon sorts beskrivning över hur kommunen tänkt sig att bedriva sin verksamhet enligt LSO (Söderholm, 2009-05-12). Handlingsprogrammet avser, enligt Länsstyrelsen i Skåne län, att ge kommunen utrymme att arbeta med "rätt saker" för att minska antalet olyckor och skador (Stenberg, 2009-04-23). Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att ett handlingsprogram i första hand borde vara mer processinriktat. I praktiken har dock ofta programmen bara blivit som den gamla räddningstjänstplanen med några få ändringar och inte alls blivit en process (Karlsson, 2009-05-11).

#### 12.1.2 Målstyrning med handlingsprogram

*Av de nio länsstyrelser som deltagit i fallstudien är det fyra som menar på att målstyrning med handlingsprogram kan innebära att Kommunfullmäktige fastställer en form av övergripande säkerhetsnivå samt inriktning och därefter uppdrar åt annan nämnd att, i t.ex. verksamhetsplaner, besluta om mer preciserade mål för hur säkerhetsnivån ska uppnås. Två länsstyrelser anser däremot att fullmäktige även ska besluta om de preciserade målen. De kvarvarande tre länsstyrelserna har inte uttryckt sin åsikt i frågan. Nedan sammanfattas vad några av länsstyrelserna har yttrat i frågan.*

Enligt Länsstyrelsen i Kronobergs län bör de väsentliga besluten om inriktning för verksamheten för en mandatperiod finnas i det handlingsprogram som fullmäktige i kommunen fastställer, t.ex. säkerhetsmål/önskvärd säkerhetsnivå. Närmare riktlinjer för hur denna säkerhetsnivå skall uppnås genom olika kort- eller långsiktiga produktionsmål bör enligt länsstyrelsens uppfattning kunna uppdras till annan nämnd att besluta om. Detta kan med fördel delegeras till ansvarig nämnd då detta kan behöva följas upp och justeras under mandatperioden. (Karlsson, 2009-04-23) Även Länsstyrelsen i Jönköpings län tycker att det är godtagbart att fullmäktige genom handlingsprogrammet uppdrar detaljer, t.ex. i form av att fullmäktige antar effektmål och låter underlydande nämnd anta prestationsmål som kan regleras över året. Detta eftersom ett sådant förfarande kan medföra att handlingsprogrammet blir övergripande och långsiktigt syftande, vilket är bra. (Karlsson, 2009-05-11) Länsstyrelsen i Stockholms län anser också att i handlingsprogram kan målen anges övergripande, däremot ska säkerhetsmål och prestationsmål preciseras och kopplas till handlingsprogrammet i de årliga verksamhetsplanerna (Eriksson, 2009-05-04). Att vissa kommuner

vill ta fram prestationsmål för varje år, i t.ex. verksamhetsplaner, ser Länsstyrelsen Östergötland inget hinder i, men poängterar dock att detta innebär ett större internt jobb och mer jobb kring egenkontrollen för kommunen. Dessa mål måste då också årligen redovisas för länsstyrelsen. (Wenemark, 2009-04-20). Länsstyrelsen i Jämtlands län påpekar att det i handlingsprogrammet bör finnas redovisat när och hur uppföljning av olyckor ska ske och vad utvärderingarna ska användas till i syfte att förebygga bort riskerna (Edler, 2009-05-27).

### 12.1.3 Utformning av handlingsprogram

*Beträffande handlingsprogrammets detaljeringsgrad har fyra länsstyrelser, av de nio länsstyrelserna, uttryckt att handlingsprogrammet måste vara detaljerat, varav två av dessa också menar att programmet måste mer eller mindre utformas som ett enskilt dokument. Fyra länsstyrelser har inte uttryckt att de efterfrågar samma detaljeringsgrad och menar på att programmet kan utformas med flera dokument. En länsstyrelse har inte uttryckt sitt ställningstagande i frågan. Nedan sammanfattas några av de ståndpunkter länsstyrelserna lämnat om utformning av handlingsprogram.*

Länsstyrelsen i Västernorrland tycker att det rätt tydligt framgår i lag och proposition vad som ska ingå i handlingsprogrammet, men menar samtidigt att en del kommuner tolkar det annorlunda, p.g.a. att man anser att man är tillbaka på den gamla räddningstjänstplanen. Detaljer är dock viktiga för att länsstyrelsen ska kunna bedöma de nationella målen, varför man inte tycker att fullmäktige får uppdra dessa detaljer, utan att det ska framgå i handlingsprogrammet. I annat fall måste länsstyrelsen plocka in andra dokument för att kunna granska detta. (Söderholm, 2009-05-12)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län tycker också att grunden är att det som framgår i lag och proposition ska anges i handlingsprogrammet. Det är ganska vanligt att kommunerna i en årlig verksamhetsplan reglerar verksamheten och det förekommer att kommunerna hänvisar till annan dokumentation. Länsstyrelsen tolkar dock LSO så att det skall finnas i en samlad dokumentation och påpekar detta för kommunerna, men för inte ärendet vidare. Det förekommer handlingsprogram som i ett dokument anger grunder i grova drag och hänvisar till övriga dokument som genom Kommunfullmäktiges beslut är knutna till handlingsprogrammet. Ett sådant program anser Länsstyrelsen blir svåröverskådligt utom för kommunen själv och torde inte vara lagstiftarens mening. (Terling, 2009-05-12)

Länsstyrelsen i Östergötland håller med om att ett samlat dokument ger en bra helhetsbild men anser samtidigt att ett handlingsprogram kan bestå av flera dokument, bara det inte "grenas ut" för mycket, men det är då viktigt med tydliga hänvisningar. I själva huvuddokumentet ska essensen av verksamheten finnas med och i övrigt ska skallkrav i lagstiftning ingå. (Wenemark, 2009-04-20)

Också Länsstyrelsen i Skåne län anser att programmet måste vara relativt detaljerat. Länsstyrelsen tror inte att det ur tillsynssynpunkt eller ur demokratisk synpunkt finns någon fördel med program som är allmänt hållna. Däremot finns det både politiker och förvaltningschefer i flera kommuner som strävar efter allmänt hållna handlingsprogram, för att bl.a. uppnå handlingsutrymme i förvaltningarna. Att sträva efter ökat handlingsutrymme tycker länsstyrelsen speglar en viss osäkerhet om vad som kommunen skall arbeta med för att uppnå målen. Det är bättre att bestämma sig, formulera sig i handlingsprogrammet, och om man är osäker lägga in tidpunkter för uppföljning och utvärdering. Länsstyrelsen ser dock ingen nackdel med att kommunen formulerar sig i flera dokument, bara det kan ske på ett samlat och genomtänkt sätt. Dessutom bör de "underliggande" dokumenten ingå i fullmäktiges beslut. (Stenberg, 2009-04-23)

Länsstyrelsen i Kronoberg län påpekar att vissa krav kan ställas på att ett visst innehåll i ett handlingsprogram finns, däremot finns inga krav på formen, varför innehållet mycket väl kan delas upp i flera dokument. Det som skall ingå i handlingsprogrammet skall dock kunna kommuniceras med allmänheten och medarbetare samt följas upp vilket gör att det kan bli lite komplicerat om man i handlingsprogrammet hänvisar och korshänvisar till flera andra dokument, men det bör vara möjligt. (Karlsson, 2009-04-23)



### 12.1.4 Samordnat handlingsprogram

*Av de nio länsstyrelser som bidragit i fallstudien är det fem som ser fördelar i att kommunen samordnar handlingsprogram för säkerhetsarbetet. Fyra av länsstyrelserna lyfter fram nackdelar som ett sådant handlingsprogram kan innebära. En av länsstyrelserna har inte tagit ställning i frågan. Nedan sammanfattas några av de åsikter som länsstyrelserna har givit om samordning av handlingsprogram.*

Länsstyrelsen i Skåne län påpekar att LSO inte reglerar hur kommunen skall organisera sitt arbete, utan att det skall formuleras i handlingsprogram baserat på riskbilden. Att möjligheten således finns att integrera handlingsprogram för säkerhetsarbetet är en fördel, om behov av integrering finns i kommunen. (Stenberg, 2009-04-23) Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att i den mån olika program och planer har ett tydligt inbördes sammanhang och styrs av en gemensam målsättning kan det vara bra med en integration (Karlsson, 2009-04-23). Fördelarna med ett samordnat handlingsprogram är, enligt Länsstyrelsen Uppsala län, att säkerhetsarbetet blir en fråga för hela kommunen och inte enbart en fråga för räddningstjänsten (Cederholm, 2009-04-29). Länsstyrelsen i Jönköpings län tror också det är bra med ett samlat program eftersom vissa delar av säkerhetsarbetet blir marginaliserade i onödan medan andra delar får för stor vikt. Får man ihop arbetet till ett samlat program kan man balansera riskerna. (Karlsson, 2009-05-11). Länsstyrelsen i Stockholms län menar att ett samordnat handlingsprogram skapar en bra möjlighet för länsstyrelsen att göra en samordnad tillsyn, av LSO och LXO, vilket förenklar för såväl länsstyrelsen som för kommunen. För en kommun är förutsättningarna väldigt stora för att samordna handlingsprogram, speciellt där samordnarna för säkerhetsarbetet sitter samlat under en enhet. För ett stort förbund kan det dock vara svårare att integrera program. (Eriksson, 2009-05-04)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhäver att en nackdel med att ha ett samlat handlingsprogram för hela säkerhetsarbetet är att de uppgifter som enligt LSO måste ingå kan "drunkna" i ett sådant dokument. Således kan det vara svårt att veta vad som är lagreglerat och vad som är kommunens ambition i programmet. Om kommunen väljer denna väg bör man därför vara noggrann med att ange vad som regleras av LSO och vad som i övrigt är kommunens ambition med säkerhetsarbetet. (Terling, 2009-05-12) Detta framhävs också av Länsstyrelsen i Kronobergs län, som menar på att problem med en integration av handlingsprogram är att uppföljningen av verksamheten i olika delar kan ligga inom olika förvaltningsområden som kan styras av olika mål och regler. Ett gemensamt styrdokument kan då skapa problem i samband med uppföljning och tillsyn då detta inte nödvändigtvis görs utifrån ett gemensamt perspektiv. (Karlsson, 2009-04-23) Länsstyrelsen i Jämtlands län ser också ett problem med ett samordnat handlingsprogram eftersom det är två olika saker, dels kommunens uppgifter som myndighet, dels kommunen som verksamhetsansvarig/enskild (Edler, 2009-05-27). En annan nackdel med ett integrerat handlingsprogram, menar Länsstyrelsen i Skåne län, möjligen är att allt för stora variationer i hur kommunerna lägger upp sitt arbete kan leda till otydlighet eller osäkerhet gentemot dem som tar emot tjänsten. Sedan ställer det också större krav på tillsynsmyndigheten att känna till hur respektive kommun organiserar sig. (Stenberg, 2009-04-23)

## 12.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I följande delkapitel redogörs för resultatet från den fallstudie som genomförts genom intervjuer med tillsynshandläggare Magnus Olofsson och Björn Johansson (2009-04-15, 2009-04-29, 2009-04-30) vid Tillsynsenheten inom Avdelningen för utvärdering och lärande vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Avdelningens uppdrag är att skapa en bred kunskapsbas för arbetet med samhällsskydd och beredskap, som kan användas till att utveckla samhällets förmåga att förebygga, förbereda sig inför och hantera olyckor och kriser (MSB, 2009-04-26). Samtlig nedanstående text, i kapitlet, utgör en sammanfattning av de svar som getts vid intervjuerna.

### 12.2.1 Avsikt med handlingsprogram

Enligt MSB finns det tre avsikter med handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor. För det första ska handlingsprogram vara kommunledningens styrdokument för kommunens arbete. I handlingsprogramsdokumentet kan kommunledningen ge uppdrag till nämnder och förvaltningar inom området skydd mot olyckor. De skall innehålla de lokala säkerhets- och prestationsmål som mot bakgrund av de lokala förhållandena är nödvändiga för att nå de nationella målen. På så sätt ska handlingsprogrammen tydliggöra den lokala målstyrningsprocessen. För det andra är handlingsprogram en handling där medborgarna kan få insyn och information om och i vilken inriktning kommunen arbetar inom området skydd mot olyckor. För det tredje är det ett underlag för statens tillsyn över kommunerna.

### 12.2.2 Målstyrning med handlingsprogram

MSB menar att handlingsprogram är ett målstyrningsdokument eftersom lagstiftningen kräver att kommunen ska ange mål för sitt arbete. Lagen och förarbetena är oerhört tydliga med att kommunerna ska bedriva ett målstyrt arbete inom området skydd mot olyckor. Vidare poängterar MSB att hur kommunen målstyr är upp till dem själva. Dock skall fullmäktige besluta om de i lagen preciserade skyldigheterna vilket ibland kan uppfattas som att fullmäktige beslutar om detaljer. MSB medger att det finns vissa problem med att handlingsprogrammet blir en kombination mellan målstyrning och detaljstyrning. MSB menar dock att tanken är att frågorna ska föras upp på högsta politiska nivån för att förankras i kommunen och inte bara i räddningstjänsten. De preciserade skyldigheterna i lagen är att fullmäktige ska fatta beslut om riskbilden, säkerhetsmålen, hur det förebyggande arbetet är ordnat och organiserat samt vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. MSB menar att det inte generellt går att säga hur detaljerat dessa skyldigheter måste anges i fullmäktiges beslut och medger att det ger tolkningsmöjligheter för kommunerna. Dock poängterar MSB att en viktig detalj är att tanken med lagstiftningen är att säkerhetsmålen skall utgå från kommunens riskbild och att de uppsatta målen följs upp med jämna mellanrum. I övrigt, utöver de preciserade skyldigheterna, menar MSB att det är upp till respektive kommun att besluta om hur man vill ha sitt handlingsprogram.

LSO ger utrymme för Kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta närmare riktlinjer för hur arbetet med skydd mot olyckor praktiskt ska gå tillväga. För att intentionerna i LSO ska uppfyllas menar MSB att det krävs att skyddet mot olyckor integreras i alla berörda kommunala verksamheter. Därför är det viktigt att involvera de kommunala förvaltningarna i arbetet med handlingsprogrammen. MSB poängterar vidare att hur man arbetar med detta är dock upp till varje enskild kommun.

Vad gäller målformulering rekommenderas att målen bl.a. är uppföljningsbara, realistiska och tidsatta. En möjlighet, enligt MSB, är att fullmäktige fattar beslut om riktningsgivande mål som bryts ned av nämnden i delmål som är uppföljningsbara om detta bättre överensstämmer med kommunens styrsystem. Dessa mål skulle kunna föras in i förvaltningarnas verksamhetsplaner för att löpande läggas in i verksamheten och dess uppföljning. Exempelvis kan fullmäktige ta beslut om målen att antalet druckningsolyckor i kommunen ska minska. Kommunfullmäktige kan då ge uppdrag till ansvarig nämnd för respektive område. Exempelvis kan Fritidsnämnden besluta om delmål som att göra badplatserna säkrare och utrusta med livräddningsutrustning i anslutning till vattendrag och Barn- och utbildningsnämnden kan besluta om utökad simundervisning etc. Givetvis kan nämnden själv ta initiativ till olika olycksminskande åtgärder utan att fullmäktige gett dem något uppdrag.

### 12.2.3 Utformning och samordning av handlingsprogram

Enligt MSB är det valfritt för kommunerna om ett handlingsprogram ska bestå av ett eller flera dokument. Att kommunen har ett samlat handlingsprogram för säkerhetsarbete som helhet menar MSB att det inte heller finns något formellt hinder för, så länge skyldigheterna enligt de olika

lagstiftningarna uppnås. Att ha ett och samma dokument kan ha många fördelar, t.ex. kan samordningen av verksamheterna underlättas. Av erfarenheterna från handlingsprogrammen vet dock MSB att stödet behöver utvecklas för att få ett bra och gemensamt dokument, vilket kommer bli en viktig uppgift för MSB.



## 13 Analys av frågeställningar

I följande kapitel görs en sammanfattande analys av de övergripande frågeställningarna för rapporten utifrån genomförda litteratur- och fallstudier.

### 13.1 Avsikt med handlingsprogram

*Vad avses med handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor?*

Ett handlingsprogram, enligt LSO, avser främst utgöra ett styrmedel för kommunens verksamhet till skydd mot olyckor, eftersom det ska tydliggöra den lokala målstyrningsprocessen.

Handlingsprogrammet är också en form av nulägesbeskrivning genom vilken medborgarna kan få insyn och information om och i vilken inriktning kommunen arbetar inom området skydd mot olyckor. Programmet är också ett underlag för statens tillsyn över kommunerna.

Det finns vissa meningsskiljaktigheter i hur ett handlingsprogram ska utformas eftersom lagen inte ställer några direkta krav på detta. En mening är att handlingsprogram därför inte behöver bestå av ett enskilt dokument utan kan bestå av ett mer övergripande sådant med underliggande mer detaljerade dokument. En annan mening är att med en sådan utformning är det risk för att programmet bli svåröverskådligt för såväl kommunen, medborgarna som tillsynsmyndigheten, samt svårare att följa upp. Med en sådan utformning är det viktigt med tydliga hänvisningar, i fullmäktiges beslutade dokument, till de underliggande dokumenten.

*Vad ska enligt lag ingå i handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor?*

I lagen, LSO, finns angivet att i handlingsprogrammet beslutat av Kommunfullmäktige skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I förarbeten till lagen framgår att kommunen genom handlingsprogram skall visa vilka säkerhetsmål och prestationsmål som kommunen ställer upp mot bakgrund av de lokala förhållandena. En riskinventering och riskanalys med åtföljande riskbedömning är därför ett nödvändigt underlag till handlingsprogrammet. Inga krav ställs dock på hur inventeringen och analysen ska genomföras och hur riskbilden ska presenteras utifrån dessa.

Enligt LSO skall i programmet också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras samt vilken förmåga och resurser kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. Generellt går det inte att säga hur detaljerat dessa skyldigheter måste anges i fullmäktiges beslut. I förarbeten till lagen anges några exempel på detaljer som bör eller kan ingå i beskrivningen, men det finns inga tydliga skall-krav formulerade för att detta måste ingå i fullmäktiges beslut. Således ges kommunerna tolkningsmöjligheter för hur och vart detta ska beskrivas. Det finns kommuner som tolkar det så att fullmäktige inte ska besluta om detaljer, medan länsstyrelsen efterfrågar ett detaljrikt program. Alla länsstyrelser efterfrågar dock inte detaljer i lika stor omfattning. Således kan det finnas ett glapp mellan hur olika kommuner och olika länsstyrelser tolkar lagen.

Enligt förordningen till LSO ska handlingsprogrammen vidare innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner, med statliga myndigheter och enskilda, samt i förekommande fall uppgifter om hamnar och deras gränser i vatten.

*Vad kan Kommunfullmäktige uppdra åt annan kommunal nämnd att anta närmare riktlinjer för beträffande handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor?*

Som beskrivet under föregående fråga är det inte tydligt angivet i LSO vad Kommunfullmäktige får uppdra åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för beträffande organisering och förmåga. Till följd därav tolkar kommuner och länsstyrelser detta på olika sätt.

Lagen kan anses ge utrymme för Kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta närmare riktlinjer för hur arbetet med skydd mot olyckor praktiskt ska gå tillväga. En möjlighet som ges är att fullmäktige endast fattar beslut om övergripande mål för verksamheten. Närmare riktlinjer för hur dessa mål skall uppnås genom olika kort- eller långsiktigare nedbrutna mål kan uppdras till annan nämnd att besluta om. Nämndens mål kan t.ex. föras in i förvaltningarnas verksamhetsplaner för att löpande läggas in i verksamheten och dess uppföljning. (Johansson & Olofsson, 2009-04-15) Fördelen med detta är att dessa mål kan behöva följas upp och justeras under mandatperioden, varför det inte bör utgöra ett beslut för fullmäktige. En nackdel kan dock vara att det kan innebära ett merjobb för kommunen beträffande egenkontrollen samt redovisningen för länsstyrelsen.

### 13.2 Samordnat handlingsprogram

*Kan handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor samordnas med övrigt förebyggande säkerhetsarbete?*

LSO reglerar inte hur kommunen ska utforma handlingsprogram varför det inte finns något formellt hinder för kommunen att ha ett samlat handlingsprogram för säkerhetsarbetet som helhet, så länge skyldigheterna enligt de olika lagstiftningarna uppnås. För ett effektivt säkerhetsarbete i kommunerna bör arbetet ske på ett enhetligt sätt, som en sammanhållen process (SOU, 2007:31). Det finns kommuner som idag därför strävar efter att åstadkomma ett samordnat program.

Länsstyrelser har framhåvt att det kan finnas många fördelar med ett samordnat program, t.ex. kan säkerhetsarbetet då bli en fråga för hela kommunen och inte enbart en fråga för räddningstjänsten. Vidare kan samordningen av verksamheterna också underlättas och säkerhetsarbetet bättre balanseras, så att det kan undvikas att vissa delar blir marginaliserade och andra får för stor vikt. Ett samordnat handlingsprogram skapar också en möjlighet för länsstyrelsen att göra en samordnad tillsyn, av LSO och LXO, vilket förenklar för såväl länsstyrelsen som för kommunen.

Risken med ett samordnat handlingsprogram är dock att det kan vara svårt att skilja på vad i programmet som är lagreglerat och vad som är kommunens egenambition. Detta kan då skapa problem i samband med uppföljning och tillsyn då detta inte nödvändigtvis görs utifrån ett gemensamt perspektiv, varför det ställer större krav på tillsynsmyndigheten. Stödet för kommunen att kunna upprätta ett bra och gemensamt program för säkerhetsarbete behöver därför utvecklas, vilket är viktig uppgift för den nya myndigheten MSB. Det finns även ett behov av att rationalisera lagstiftningen, eftersom det idag ställs snarlika krav på kommunerna i separata lagkomplex, för att underlätta för kommunerna och stärka samhällets säkerhetsarbete utifrån ett helhetsperspektiv (SOU, 2007:31).

### 13.3 Målstyrning genom handlingsprogram

*Vad innebär en målstyrning av kommunens säkerhetsarbete?*

Målstyrning har sedan länge använts i den kommunala verksamheten. Målstyrningen innebär att mål formuleras i olika led, i en hierarki, från övergripande mål som bryts ner till någon form av delmål för verksamheten. Uppföljning och utvärdering av målen ska sedan ligga till grund för framtida beslut om verksamheten. Intentionerna med målstyrning är att ge möjlighet till en lokal anpassning av verksamheten samt att det ska leda till att ansvar och befogenheter decentraliseras så långt ned i organisationens hierarki som möjligt. (Pihlgren & Svensson, 1989) Svårigheter i detta ligger bl.a. i att definiera klara och mätbara mål och att det förutsätter att kompetens och ansvarsområden är klara (Rombach, 1991).

För kommunens säkerhetsarbete innebär målstyrning att verksamheten styrs utifrån någon form av säkerhetsmål, som är mål för den säkerhet eller det skydd som skall uppnås i verksamheten för att ge medborgarna skydd med avseende på liv och hälsa samt egendom och miljön. I olika led i hierarkin ska säkerhetsmålen brytas ner i någon form av prestationsmål, vilket är mål i form av resultat som

skall uppnås i olika hänseenden för att tillgodose de säkerhetsmål som har satts upp för verksamheten. För att uppnå prestationsmålen krävs att olika åtgärder vidtas. På alla nivåer i målhierarkin krävs någon form av analys för att avgöra om målen är lämpliga och realistiska. En grundläggande analys för säkerhetsarbetet är riskanalysen. Därefter kan skydds- och åtgärdsanalyser behövas för att studera vilka möjligheter som finns att åtgärda bristerna i säkerheten och för att studera de åtgärder som kan krävas.

*Hur kan handlingsprogram för kommunens säkerhetsarbete bidra till en målstyrd verksamhet?*

Som tidigare skrivits ska handlingsprogram för kommunens säkerhetsarbete tydliggöra den lokala målstyrningsprocessen, eftersom kommunens säkerhets- och prestationsmål ska framgå genom programmet samt de uppdrag för arbetet som kommunledningen ger till nämnder. Kraven om handlingsprogram i LSO har dock skapat vissa problem med att programmen blir en kombination mellan målstyrning och detaljstyrning. För att handlingsprogram ska ge förutsättningar till en målstyrd verksamhet måste det vara möjligt för Kommunfullmäktige att ge uppdrag till nämnder att anta närmare riktlinjer för verksamheten.

### **13.4 Handlingsprogram som systematisk arbetsprocess**

*Vad innebär en systematisk arbetsprocess för kommunens säkerhetsarbete?*

Med process för kommunens säkerhetsarbete menas ett sätt att arbeta systematiskt för att hela tiden öka säkerheten. Processen handlar om att planera, genomföra, följa upp och förbättra i ett ständigt återkommande flöde. Genom att i processen fortlöpande öka sin förmåga att förbättra sig kan kommunen bli en lärande organisation.

*Hur kan handlingsprogram för kommunens säkerhetsarbete utgöra ett stöd för den systematiska arbetsprocessen?*

Tanken är att arbetet med handlingsprogrammen skall ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring. Hur detta kan ske tydliggörs exempelvis i den vägbeskrivning som Räddningsverket (2006) gett ut om process för lokalt systematiskt säkerhetsarbete.

Det finns många viktiga aspekter för att få säkerhetsarbetet att fungera systematiskt, t.ex. krävs politiskt stöd, helhetssyn, samordning och samverkan, bred kompetens, underifrånperspektiv och bred förankring (Ahlgren, 2009-04-27). Genom handlingsprogrammet måste därför dessa aspekter fångas upp och tydliggöras.





## 14 Analys av Umeå kommuns säkerhetsarbete

I följande kapitel analyseras Umeå kommuns säkerhetsarbete utifrån den genomförda fallstudien.

### 14.1 Organisation och målstyrning

I Umeå kommun saknas ett tydligt ställningstagande och styrning från kommunledningen i säkerhetsfrågorna. Den föreliggande säkerhetspolicyn har endast förblivit ett politiskt pappersdokument utan förankring i organisationen. För säkerhetsarbetet saknas således tydliga och förankrade mål, riktlinjer och delegationer från kommunledningen. Till följd därav finns det även otydligheter kring hur organisationen för kommunens säkerhetsarbete är utformad.

Visionerna kring sammanslagningen av Brandförsvaret och Säkerhet är goda. Sammanslagningen av verksamheterna har skapat en närhet mellan kompetenserna inom angränsande områden i det kommunala säkerhetsarbetet, i och med att Säkerhet inte längre utgör en enskild enhet utan en delprocess i huvudprocessen Brandförsvaret & Säkerhet. Trots denna närhet har man inte lyckats åstadkomma ett tillräckligt samarbete mellan processerna och på sätt och vis har Säkerhet således förblivit en enskild enhet skild från övriga processer. Tjänstemän som arbetar inom processerna Olycksförebyggande och Räddningstjänst bör därför i större utsträckning införlivas även i frågor som delprocessen Säkerhet behandlar och vice versa.

Även om sammanslagningen innebar en organisatorisk förändring för enheten Säkerhet, styrs fortfarande de kommunövergripande säkerhetssamordningsfrågorna av Kommunstyrelsen medan övriga frågor inom Brandförsvaret & Säkerhet tillhör Tekniska nämnden. För att en kommunövergripande samordning av säkerhetsarbetet ska vara möjlig kan det anses nödvändigt att dessa frågor styrs av Kommunstyrelsen, som har det kommunövergripande politiska samordningsansvaret. Denna styrning har dock blivit otydlig till följd av sammanslagningen till Brandförsvaret & Säkerhet. Ett tydligt tecken på detta är att Brandförsvaret & Säkerhet ingår i Tekniska nämndens verksamhetsplan men inte i Kommunstyrelsens plan. Kommunstyrelsen har inte angivit några tydliga mål och delegationer till Brandförsvaret & Säkerhet varför det inte är klargjort vilka uppgifter beträffande samordningen av säkerhetsarbetet som åligger processen. I verksamhetsplanen för delprocessen Säkerhet och dess befattningsbeskrivning framgår att delprocessen ska verka för kommunens arbete med internt skydd och krishantering. Vilken roll delprocessen har i kommunens samhällsinriktade arbete till skydd mot olyckor finns inte beskrivet.

Det framhålls tydligt i Umeå kommun att tanken är att det operativa säkerhetsarbetet ska utföras av förvaltningarna/processerna och inte av Brandförsvaret & Säkerhet som en enskild institution. Detta är viktigt för att kunna ta till vara kompetensen som finns inom olika verksamheter. Tanken är att Brandförsvaret & Säkerhet, med sin specifika kompetens om säkerhetsarbete, ska utgöra ett viktigt stöd i nämndernas/förvaltningarnas arbete. För att Brandförsvaret & Säkerhet ska kunna nå ut i förvaltningarna i arbetet med det interna skyddet, utgör säkerhetssamordnarna en viktig länk. Det är därför viktigt att säkerhetssamordnarna tilldelas mandat och arbetstid för säkerhetsarbetet, vilket idag inte är fallet inom samtliga förvaltningar. För att säkerhetsarbetet ska prioriteras i nämnderna behövs mål och riktlinjer från kommunledningen. Att ha ett säkerhetsråd för att betona att säkerhetsarbetet är en ledningsfråga av stor vikt och som samtidigt utgör en viktig referens- och idégrupp för återkoppling av säkerhetsbehovet är fördelaktigt. Idag utgör dock Säkerhetsrådet främst ett beslutsstöd i frågor om kommunens interna egendomsskydd, varför användningen av rådet borde vidgas till även andra säkerhetsområden.

### 14.2 Säkerhetsarbetet på förvaltningsnivå

Brandförsvaret & Säkerhet har idag genom delprocessen Säkerhet en samordnande roll för arbetet med kommunens interna skydd och krishantering. Inom dessa områden initierar och stödjer Brandförsvaret & Säkerhet förvaltningarna med genomförandet av säkerhetsanalyser respektive risk-

och sårbarhetsanalyser som grund för förebyggande och förberedande säkerhetsåtgärder. Inom dessa områden finns till viss del, om än något otydliga, mål och riktlinjer fastslagna av kommunledningen. Internkontrollen som Kommunstyrelsen påtvingar nämnderna att genomföra, kan sägas fungera som en riktlinje för arbetet med det interna skyddet. Riktlinjer för hanteringen av extraordinära händelser finns i reglementet för kommunens nämnder och styrelser uttryckt i form av att samtliga nämnder ska utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser. Någon samordning av säkerhetsarbetet till skydd mot olyckor finns däremot inte, till följd av att samordningsansvaret inte är tydliggjort. Det finns inga klara mål och riktlinjer för detta arbete och hur förvaltningarna arbetar idag inom området är inte heller klarlagt. En kartläggning och samordning av arbetet till skydd mot olyckor är således ytterst angeläget. Ett första steg i detta är att det behöver klargöras vart samordningsansvaret ligger, vilket borde vara en uppgift för Brandförsvaret & Säkerhet.

### **14.3 Handlingsprogram**

För Umeå kommun är det ytterst angeläget att åstadkomma ett handlingsprogram för arbete till skydd mot olyckor. Idag uppfyller kommunen inte de lagkrav som återfinns i LSO, om att ha ett för mandatperioden av Kommunfullmäktige antaget handlingsprogram. Att det för kommunen är viktigt att upprätta ett program beror dock inte enbart på att lagkraven ska uppfyllas. Eftersom det saknas någon samlad bild av hur arbetet bedrivs i Umeå kommun går det inte att säga om kommunen lyckas åstadkomma ett ökat skydd mot olyckor. Det finns ett stort behov av ställningstaganden från kommunledning genom ett tydliggörande av målstyrningen och organisationen för säkerhetsarbetet. Det behöver också tydliggöras hur arbetet ska samordnas och bedrivas som en systematisk arbetsprocess som leder till ständiga förbättringar. Dessa behov skulle kunna uppnås genom att kommunen skapar ett handlingsprogram för arbetet. Det är tydligt att det föreligger tolkningsskiljaktigheter beträffande handlingsprogram enligt LSO, mellan Umeå kommun och den regionala tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen. Det är dock viktigt att detta inte får utgöra ett hinder för kommunen att upprätta ett handlingsprogram för att åstadkomma ett bättre skydd mot olyckor. Genom kompromisser måste Umeå kommun försöka finna ett sätt att utforma handlingsprogram som passar in i kommunens styrmodell och samtidigt ger en möjlighet för länsstyrelsen att utöva tillsyn samt ger medborgarna en inblick i verksamheten.

Även för övriga delar av säkerhetsarbetet i Umeå kommun finns det, som tidigare skrivits, ett behov av att tydliggöra målstyrningsprocessen, organisationen etc. Därför är det även angeläget att utreda om och hur handlingsprogram skulle kunna användas för detta arbete och om sådana program skulle kunna integreras med programmen enligt LSO.

## 15 Analys av erfarenheter för Umeå kommun

I följande kapitel redogörs för de erfarenheter från litteratur- och fallstudierna som kan användas för att utveckla och förbättra Umeå kommuns säkerhetsarbete.

### 15.1 Organisering av säkerhetsarbetet

I samtliga fallstuderade kommuner, och så även i Umeå kommun, är det Kommunstyrelsen som har det övergripande politiska samordningsansvaret för säkerhetsfrågorna i kommunen. Kommunstyrelsen har i kommunerna givit uppdraget att praktiskt samordna säkerhetsarbetet till en "tjänstemannaenhet". I samtliga fallstuderade kommuner är denna "enhet", som Svenska brandbefälets riksförbund förespråkar, samlokaliserad med den verksamhet i kommunen som svarar för räddningstjänsten. I samtliga fall svarar "enheten" också direkt under Kommunstyrelsen som nämnd. Som Öckerö kommun framhäver det, bidrar en placering direkt under Kommunstyrelsen till att säkerhetsarbetet i kommunen blir en kommunal verksamhet och inte bara en räddningstjänstverksamhet. Genom denna placering erhålls också en bättre direktkontakt med kommunledningen och politikerna får på så vis även en full insyn i verksamheten. I litteraturstudierna om samordnat säkerhetsarbete har det framkommit att en sådan placering i hierarkin dessutom är nödvändig för att få uppmärksamhet, respekt och möjlighet till samarbete med andra aktörer, vilket fordras för samordningen av säkerhetsarbetet.

I Umeå kommun och Jönköpings kommun, till skillnad från övriga fallstuderade kommuner, är det bara frågorna som rör säkerhetssamordningen som styrs av Kommunstyrelsen medan för övriga frågor om förebyggande brandskydd och räddningstjänst ansvarar en annan nämnd. Detta kan skapa en viss organisatorisk otydlighet, vilket har blivit fallet i Umeå kommun. Det är därför viktigt att i kommunen genom t.ex. verksamhetsplaner, policys, handlingsprogram och hemsida, förtydliga Kommunstyrelsens delegationer beträffande säkerhetssamordningen. I de fallstuderade kommunerna återfinns i handlingsprogrammet en tydlig beskrivning av organisationen för säkerhetsarbetet, med undantag för Öckerö kommun där beskrivningen inte är lika tydlig till följd av att programmet är uppdelat i flertalet dokument. Detta är en erfarenhet Umeå kommun kan dra från de fallstuderade kommunerna, d.v.s. att i kommande handlingsprogram tydliggöra organisationen för säkerhetsarbetet och Brandförsvaret & Säkerhets roll i denna. Beskrivningen av uppdrag i bl.a. verksamhetsplaner och på kommunens interna nätverkssida och hemsida behöver också ses över.

#### 15.1.1 Säkerhetsarbetets områden

Som Jönköpings kommun uttrycker det, är det tydligt att ett helhetsgrepp av trygghets- och säkerhetsfrågor är angeläget och eftersträvansvärt eftersom olika områden av kommunens säkerhetsarbete går in i varandra. Idag samordnas i Umeå kommun arbetet med det interna skyddet och krishanteringen av Brandförsvaret & Säkerhet. I samtliga fallstuderade kommuner har också motsvarande "säkerhetsenhet" ett samordningsansvar för kommunens arbete till skydd mot olyckor. Det vore också eftersträvansvärt i Umeå kommun att Brandförsvaret & Säkerhet, genom delprocessen Säkerhet, åläggs detta samordningsansvar eftersom det inom Brandförsvaret & Säkerhet finns goda kompetenser inom området att nyttja för detta. För att skapa förutsättningar för ett samordnat arbete till skydd mot olyckor är det viktigt att frågorna styrs politiskt av Kommunstyrelsen och inte Tekniska nämnden. Brandförsvaret & Säkerhet har också att utreda vilka övriga områden som faller in under säkerhetsarbetet och hur dessa områden ska samordnas med övriga, t.ex. hur det brottsförebyggande arbetet och folkhälsoarbetet ska inbegripas.

Om Brandförsvaret & Säkerhet ska ha ett utökat samordningsansvar för säkerhetsarbetet i Umeå kommun behöver rollfördelningen inom delprocessen Säkerhet ses över. I Nyköpings kommun finns inom "säkerhetsenheten" utsedda samordnare för de respektive säkerhetsområdena. Detta skulle kunna vara ett koncept för Umeå kommun att ta efter. För området skydd mot olyckor kan det då vara angeläget att samordnaren utgörs av en tjänsteman som även arbetar med frågor inom

processerna Olycksförebyggande och Räddningstjänst, och således har kompetensen för området. Detta kan i sin tur också vara ett första steg mot ett utökat samarbete mellan delprocesserna inom Brandförsvaret & Säkerhet. Eftersom de frågor som delprocessen Säkerhet behandlar berör förvaltningarna, är det viktigt att rollfördelningen inom enheten är tydlig för alla i kommunen. Rollfördelningen behöver därför tillsammans med organisationen för säkerhetsarbetet som helhet beskrivas i bl.a. handlingsprogram och på kommunens interna nätverkssida samt hemsida.

### 15.1.2 Säkerhetsråd

I samtliga fallstuderade kommuner återfinns något form av råd för säkerhetsarbetet med politiker och ledande tjänstemän från kommunen samt andra myndigheter och organisationer. Slutsatsen från fallstudierna av kommunerna är att syftet med råden är att skapa en samsyn kring säkerhetsarbetet och förstärka samverkan mellan olika aktörer och intressenter. Även om råden i de flesta fall inte är ett beslutande organ, fyller de en viktig funktion i att skapa en förankring av säkerhetsfrågorna hos alla aktörer och för att få det tvärsektoriellet arbetet att fungera. I Umeå kommun är det således eftersträvanvärt att ha ett eller flera råd som stöd för säkerhetsarbete. Befintligt Säkerhetsråd bör därför användas även för det samhällsinriktade säkerhetsarbetet och inte bara för frågor som rör det interna skyddet. Alternativt kan ett nytt råd skapas för detta arbete, i vilket utöver representation från kommunledningen och för verksamheten betydande förvaltningar, även samverkande myndigheter och organisationer bör ingå. Som Jönköpings kommun framhåvt, är fördelen med att ha två separata råd att ansvarsprinciper inte beblandas, eftersom de externa aktörerna inte inbegrips i kommunens interna skyddsarbete.

### 15.1.3 Säkerhetssamordnare

För att aktivt kunna arbeta med säkerhetsfrågor finns i såväl Umeå kommun som Örnsköldsviks kommun en säkerhetsgrupp med säkerhetssamordnare från kommunens förvaltningar och bolag. Från litteraturstudierna kan slutsatsen dras att en sådan nätverksgrupp skapar förutsättningar för organisatoriskt lärande, eftersom alla delar av organisationen finns representerade i gruppen. I Örnsköldsviks kommun åligger det säkerhetsgruppen att initiera, samordna och ge stöd för säkerhetsarbetet i förvaltningarna/bolagen internt men även för ett breddat säkerhetsarbete, externt, inom kommunen som geografiskt område. I Umeå kommun används säkerhetssamordnarna idag endast för det interna säkerhetsarbetet varför det bör övervägas att utveckla deras uppgifter till att även omfatta det samhällsinriktade säkerhetsarbetet. En förutsättning för att detta ska kunna ske är dock att samordnarna ges mandat och arbetstid för dessa uppgifter, vilket redan idag utgör ett problem.

## 15.2 Handlingsprogram för säkerhetsarbetet

Enligt analysen från fallstudien av Umeå kommuns säkerhetsarbete är det ytterst angeläget för kommunen att upprätta handlingsprogram för såväl arbetet till skydd mot olyckor som för övriga områden av säkerhetsarbetet. Handlingsprogrammen behövs för att tydliggöra målstyrningen, organisation och processen för säkerhetsarbetet för såväl kommunen internt som för samverkande säkerhetsaktörer i kommunens geografiska område. Programmet är också ett behövligt underlag för den regionala tillsynsmyndigheten och för att ge medborgarna en möjlighet till inblick i säkerhetsarbetet.

Från samtliga fallstuderade kommuner, med undantag för Örnsköldsviks kommun, och från flera av de fallstuderade länsstyrelserna har det framhåvts att det är gynnsamt och eftersträvanvärt för kommunerna att ha ett samordnat handlingsprogram för det samlade säkerhetsarbetet. Enligt Räddningsverket strävar många kommuner idag efter att samordna processen med att arbeta fram och besluta om handlingsprogram enligt LSO med andra kommunala handlingsprogram och planer för säkerhetsarbetet. För Umeå kommun kan det också anses vara angeläget att försöka åstadkomma ett handlingsprogram för det samlade säkerhetsarbetet. Förutsättningarna att

åstadkomma ett sådant program finns genom kommunens samordnande process Brandförsvaret & Säkerhet. Ett sådant program är behövligt eftersom det finns ett behov av att tydliggöra målstyrningen, organisationen och processen för säkerhetsarbetet som helhet, för att det ska bli en kommunal angelägenhet. Programmet skulle då samtidigt kunna fungera som en form av säkerhetspolicy för kommunen.

Att lyckas åstadkomma ett sådant samordnat program har dock i fallstudierna av kommunerna framhävts vara en väldigt omfattande och tidskrävande process. Merjobbet ligger bl.a. i att överbrygga de nackdelar som ett sådant program, enligt länsstyrelserna, kan medföra, t.ex. i form av att det i programmet behövs förtydligas kommunens olika roller, vad som är lagreglerat respektive egenambition samt hur uppföljning och tillsyn ska kunna ske. Ett sätt att förtydliga detta kan vara att strukturera upp programmet efter respektive område av säkerhetsarbetet, såsom Nyköpings kommun har gjort.

Till följd av den stora arbetsomfattning som kan krävas bör Brandförsvaret & Säkerhet lägga upp arbetet med att utarbeta handlingsprogram för säkerhetsarbetet etappvis. Rimligtvis är det då angeläget att första etappen utgörs av den del av programmet som omfattar området skydd mot olyckor, till följd av de lagkrav som ställs i LSO om handlingsprogram. För att i Umeå kommun uppnå intentionen med LSO, att färre ska dö, färre ska skadas och mindre ska förstöras, är det viktigt att denna del av handlingsprogrammet vidgas till att även omfatta olyckor som inte behöver föranleda räddningsinsats. Som Nyköpings kommun framhått, är det dessutom angeläget att handlingsprogrammet inom detta område utvecklas till ett samhällsinriktat och inte enbart ett kommuninternt program.

### **15.2.1 Nulägesbild av det olycksförebyggande arbetet**

Som Jönköpings kommun påpekat är det lämpligt att kommunens "säkerhetsenhet" utgör initiativtagare och katalysator i processen för det systematiska säkerhetsarbetet. Enligt räddningsverkets modell för det kommunala systematiska säkerhetsarbetet är det första steget i processen, som utgångspunkt för planeringen av framtida inriktning, att skapa en nulägesbild av hur säkerhetsarbetet bedrivs i kommunen samt vilka som bedriver det. I Umeå kommun är en sådan kartläggning ytterst angeläget eftersom det idag saknas en samlad bild av hur det olycksförebyggande arbetet bedrivs i kommunen, av såväl kommunens förvaltningar som externa myndigheter och organisationer. Detta är därför en viktig primär uppgift för Brandförsvaret & Säkerhet vid framtagandet av ett nytt handlingsprogram. Nulägesbilden kan också ligga till grund för kopplingar och avgränsningar till andra områden, t.ex. det brottsförebyggande arbetet och folkhälsoarbetet, vilket, som tidigare förespråkats, behöver klargöras i kommunen.

### **15.2.2 Verksamhetsområden för olycksförebyggande arbete**

Från fallstudierna av Jönköpings, Nyköpings och Örnsköldsviks kommun kan slutsatsen dras att eftersom den olycksförebyggande verksamheten styrs av olika lagstiftningar och uppdrag kan det vara angeläget att dela upp arbetet i olika verksamhetsområden. Identifieringen av verksamhetsområden kan i Umeå kommun ske genom nulägesanalysen av kommunens olycksförebyggande arbete. I dessa fallstuderade kommuner återfinns för de olika verksamhetsområdena en eller flera ansvariga och medverkande nämnder/förvaltningar, för att erhålla den samordning som krävs för att arbetet skall kunna bedrivas tvärsektoriellt och systematiskt. I Umeå kommun är tanken att Brandförsvaret & Säkerhet ska fungera som en stab och stödjande funktion för förvaltningar i genomförandet av säkerhetsarbetet, utan att frånta deras ansvar. Utifrån denna tankemodell är det därför rimligt att ansvaret för respektive verksamhetsområde av det olycksförebyggande arbetet åläggs en förvaltning/process till vilken en samrådsgrupp knyts, liknande den modell som återfinns i Örnsköldsviks kommun. Rimligtvis är det den förvaltning/process som ansvarar för huvuddelen av aktiviteterna inom området som åläggs ansvaret för hela verksamhetsområdet, t.ex. bör ansvaret för området brandsäkerhet åläggas

Brandförsvaret & Säkerhet under Tekniska nämnden och Gator & Trafik under Tekniska nämnden bör ansvara för området trafiksäkerhet. Nulägesanalysen av kommunens olycksförebyggande verksamhet kan, utöver att ge en bra bild över vilka verksamhetsområden som finns, också återspegla vilka förvaltningar som kan ansvara för och medverka i arbetet inom de respektive områdena.

### 15.2.3 Riskbild som underlag för handlingsprogram

Enligt Räddningsverkets modell för systematiskt säkerhetsarbete är de nästkommande stegen i handlingsprocessen, efter nulägesanalysen, att skapa en bild av risker för oönskade händelser inom kommunens geografiska område samt att prioritera med hänsyn till vilka skyddsåtgärder som kan genomföras. Utifrån litteraturstudierna av LSO och dess förarbeten kan slutsatsen dras att en riskinventering och riskanalys med åtföljande riskbedömning och prioritering bland skyddsbehov, är ett nödvändigt led i den riskhanteringsprocess som handlingsprogram utgör. I samtliga fallstudierade kommuner är "säkerhetsnheten" initiativtagare till detta. Som MSB understryker det, krävs det dock att skyddet mot olyckor integreras i alla berörda kommunala verksamheter för att intentionerna i LSO ska uppfyllas, varför det är viktigt att involvera de kommunala förvaltningarna i arbetet med handlingsprogrammen. För att få ett samlat grepp över den totala riskbilden och skyddet i kommunen krävs, enligt Jönköpings kommun, ett utvecklat risk- och skyddsanalysarbete över förvaltningsgränserna och i samverkan med andra aktörer. I Umeå kommun behöver Brandförsvaret & Säkerhet utarbeta en plan för hur detta risk- och skyddsanalysarbete ska utföras. Utifrån fallstudierna kan slutsatsen dras att som utgångspunkt för risk- och skyddsanalyserna bör Brandförsvaret & Säkerhet tillgodose att en riskinventering genomförs utifrån statistiska underlag, för de prioriterade riskområden som kartlagts vid nulägesanalysen. Sedan åligger det Brandförsvaret & Säkerhet att finna en metod för hur analyserna ska utföras samt finna ett sätt för hur förvaltningar/processer och andra aktörer kan involveras i analysarbetet.

### 15.2.4 Målstyrning med handlingsprogram

Från litteraturstudierna om målstyrning, processer och handlingsprogram kan slutsatsen dras att ett avgörande steg i handlingsprocessen är att utifrån riskbilden formulera lokalt anpassade verksamhetsmål i form av riktningssgivande säkerhetsmål och prestationsmål. Viktigt i detta skede är att tänka på hur målen kan följas upp och utvärderas eftersom svårighet kan föreligga i att få målen tydliga, konkreta och mätbara. En slutsats som kan dras från fallstudierna av myndigheterna, beträffande målstyrningen, är att själva handlingsprogrammet som enligt LSO beslutas av Kommunfullmäktige måste innehålla de väsentliga besluten om inriktning för verksamheten i någon form av säkerhetsmål. Därefter kan fullmäktige uppdraga åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för hur dessa säkerhetsmål ska uppnås genom att sätta upp prestationsmål i t.ex. verksamhetsplaner. I dessa fallstudier och så även i fallstudierna av Nyköpings och Öckerö kommun, har det framhävts att fullmäktige inte bör besluta i sådant som förändras under mandatperioden, vilket prestationsmålen kan göra. Om prestationsmålen istället beslutas av ansvarig nämnd kan de regleras under mandatperioden. Några nackdelar som framkommit med en sådan målstyrning är att det kan innebära ett merjobb för kommunen bl.a. beträffande egenkontroll och att målen årligen måste redovisas för länsstyrelsen. Både Jönköpings kommun och Örnsköldsviks kommun anger prestationsmålen i såväl fullmäktiges beslutade handlingsprogram som i verksamhetsplaner. Anledningen till detta menar kommunerna är att ett beslut på högre politisk nivå ger bättre förutsättningar för att åtgärder vidtas.

I Umeå kommun avser inte Kommunfullmäktige att besluta i detaljer, såsom prestationsmål. För Umeå kommun är det därför lämpligt att använda sig av möjligheten som ges för fullmäktige att uppdraga åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för handlingsprogram enligt LSO. Eftersom säkerhetsarbetet inte är ett prioriterat område för nämnderna är det dock viktigt att fullmäktige till sitt beslut tydliggör nämndernas ansvar, för att skapa förutsättningar till att åtgärder vidtas. Detta skulle t.ex. kunna ske genom att fullmäktige ger Kommunstyrelsen uppdraget att tydliggöra för

ansvarsområden och prestationsmål i en form av plan till handlingsprogrammet. Fullmäktige bör också besluta om prestationsmålen ska ingå i nämndernas verksamhetsplaner eller i någon form av separata säkerhetsplaner/program.

### 15.2.5 Utformning av handlingsprogram

Från litteraturstudierna om handlingsprogram samt fallstudierna av myndigheter, är slutsatsen att utöver de preciserade skyldigheterna som enligt lagen måste ingå i ett handlingsprogram är det valfritt för kommunerna hur man utformar sitt program. Otydligheten i detta är dock hur de preciserade skyldigheterna ska tolkas, vilket det råder delade meningar om. En del kommuner menar att detaljer är främmande för handlingsprogrammet eftersom det inte har med målstyrning att göra och dessutom är föränderliga under en mandatperiod, varför de inte bör beslutas av Kommunfullmäktige. Öckerö kommun har tydligt, genom sin utformning av handlingsprogrammet visat sitt ställningstagande i detta. Även Jönköpings och Nyköpings kommun är av denna åsikt men har trots detta valt att ha ett relativt detaljerat program. Vissa länsstyrelser menar på att handlingsprogrammet ska utgöras av ett väldigt detaljerat dokument, för att verksamheten ska kunna bedömas. Från fallstudierna av kommunerna framgår detta tydligt från länsstyrelsernas yttrande över programmen. Det har visat sig i fallstudierna av kommunerna och länsstyrelserna att det dock är ganska vanligt att kommunerna reglerar verksamheten med hjälp av t.ex. verksamhetsplaner och det förekommer att kommunerna hänvisar till annan dokumentation i handlingsprogrammet. Från länsstyrelser har påpekats att en sådan utformning kan bli svåröverskådlig varför det är viktigt att programmet inte "grenas ut" för mycket och att det är viktigt med tydliga hänvisningar. Öckerö kommuns handlingsprogram är ett tydligt exempel som visar på detta, i form av att det är ett väldigt kortfattat och övergripande program med flertalet underliggande mer detaljerade dokument. Programmet är något svåröverskådligt, men till följd av den tydliga hänvisningen till de underliggande dokumenten går det trots detta att granska verksamheten.

I Umeå kommun avser inte, som tidigare nämnts, Kommunfullmäktige att besluta om detaljer utan menar på att det ska uppdras till annan nämnd. Utifrån den politiska styrningen består ett handlingsprogram i Umeå kommun därför inte av ett enskilt dokument. Till fullmäktiges beslutade program, med en övergripande beskrivning om det preciserade skyldigheterna enligt LSO, kommer det att finnas en rad olika underställda dokument som mer detaljerat beskriver verksamheten, liknande den modell som återfinns i Öckerö kommun. Ansvar för att det finns aktuella underställda dokument är ett uppdrag för Kommunstyrelsen. Med denna utformning av handlingsprogrammet ska det till fullmäktiges beslutade program återfinnas tydliga hänvisningar till uppdrag och underliggande dokument. På så vis blir handlingsprogrammet överskådligt för såväl kommunen, som för samverkande säkerhetsaktörer, medborgarna och länsstyrelsen. För att länsstyrelsen ska kunna utöva tillsyn ska också samtliga dokument i handlingsprogrammet delges länsstyrelsen, allt eftersom dokumenten revideras under programperioden.

### 15.2.6 Uppföljning och utvärdering av handlingsprogram

Från litteraturstudierna om målstyrning och processer kan slutsatsen dras att uppföljning och utvärdering av säkerhetsarbetet är en förutsättning för att få arbetet att fungera som en systematisk process. Slutsatsen från fallstudierna av kommunerna är att en uppföljning av handlingsprogrammet årligen bör ske genom att ansvarig nämnd/förvaltning/process rapporterar till "säkerhetsenheten". Som Jönköpings kommun framhåller är det angeläget att rapporteringen till "säkerhetsenheten" utöver uppföljningen av mål även bör innehålla en bedömning av förändring i riskbild och skyddsnivåer. Utifrån rapporteringarna ansvarar "säkerhetsenheten" för att en sammanställning presenteras för Kommunstyrelsen och råden. Sammanställningen kan med fördel inkludera hela säkerhetsarbetet, vilket görs i några av de fallstuderade kommunerna, t.ex. Jönköping och Nyköping, eftersom det är angeläget att det redovisas för styrelsen och råden. Utifrån erfarenheterna från uppföljningen erhålls ingångsvärden till vad som ska prioriteras i den fortsatta processen.

Uppföljningarna utgör också ett viktigt underlag för utvärderingen inför ny handlingsprogramsperiod samt är en viktig grund för länsstyrelsens tillsyn. För Umeå kommun är det därför angeläget att till handlingsprogrammet upprätta en rutin för hur uppföljningen årligen ska genomföras. I rutinen bör framgå hur, när och vad respektive nämnd/förvaltning/grupp ska avrapportera till Brandförsvar & Säkerhet samt hur detta ska sammanställas och följas upp.



## 16 Summerande slutsatser

Handlingsprogram ska ses som en process och avser att utgöra ett styrmedel för kommunens verksamhet, eftersom det ska tydliggöra den lokala målstyrningsprocessen. Handlingsprogram är också en form av nulägesbeskrivning för medborgarna och utgör ett underlag för statens tillsyn över kommunerna. I lagen anges några preciserade skyldigheter som ska ingå i Kommunfullmäktiges beslutade handlingsprogram men generellt går det inte att säga hur detaljerat dessa skyldigheter måste anges respektive vad fullmäktige får uppdra åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för. Lagen ställer således inte några direkta krav på hur handlingsprogram ska utformas, varför meningsskiljaktigheter beträffande detta föreligger. Oavsett utformning är det dock viktigt att handlingsprogram är överskådligt och uppföljningsbart. Eftersom lagen inte reglerar hur kommunerna ska utforma handlingsprogram finns det inte något formellt hinder för kommunen att ha ett samlat handlingsprogram för säkerhetsarbetet som helhet. Ett sådant program kan innebära vissa fördelar men det är dock viktigt att i ett sådant program skilja på vad som är lagreglerat och vad som är kommunens egenambition.

I Umeå kommun saknas ett tydligt ställningstagande och styrning från kommunledningen i säkerhetsfrågorna. Säkerhetsarbetet som helhet är varken förankrat hos kommunledningen eller ute på förvaltningarna. Organisationen för säkerhetsarbetet är också otydlig och det saknas en samordning av arbetet till skydd mot olyckor. Detta samordningsansvar borde åligga Brandförsvaret & Säkerhet inom Samhällsbyggnadskontoret som idag har en samordnande roll för kommunens interna skydd och krishantering. Hur förvaltningarna idag arbetar inom området är inte klarlagt, varför varken kommunledningen eller Brandförsvaret & Säkerhet har kännedom om det åstadkoms ett bättre skydd mot olyckor i kommunen. En kartläggning av hur arbete idag bedrivs och hur det kan utvecklas, samt en samordning av arbetet är nödvändigt.

Umeå kommun har för gällande mandatperiod inget beslutat handlingsprogram enligt LSO. Det är ytterst angeläget att ett sådant upprättas, för att uppfylla lagkraven, men framförallt för att åstadkomma ett förbättrat säkerhetsarbete. Kommunledningens ställningstaganden i samt organisationen, samordningen och målstyrningen för säkerhetsarbetet kan förtydligas genom handlingsprogram. Genom handlingsprogram kan det också tydliggöras hur arbetet ska bedrivas som en systematisk process som leder till ständiga förbättringar. Eftersom lagen, LSO, inte strikt anger vad som avses med handlingsprogram och hur dessa ska utformas föreligger det tolkningsskiljaktigheter mellan Umeå kommun och den regionala tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen. Detta problem är inte på något sätt unikt för Umeå kommun, utan förekommer även för andra kommuner och länsstyrelser. Det är dock viktigt att sådana meningsskiljaktigheter inte får utgöra ett hinder för kommunen att upprätta ett handlingsprogram för att åstadkomma ett bättre säkerhetsarbete. Umeå kommun måste därför försöka finna ett sätt att utforma handlingsprogram som passar in i kommunens styrmodell och samtidigt ger en möjlighet för länsstyrelsen att utöva tillsyn, samt ger de kommunanställda och medborgarna en beskrivning av hur verksamheten bedrivs.

Även för övriga delar av säkerhetsarbetet i Umeå kommun, utöver skydd mot olyckor, finns det ett behov av att tydliggöra organisationen, målstyrningen och processen för arbetet. Det finns också ett behov av en bättre samordning av säkerhetsarbetet som helhet för att ta vara på de synergier som finns mellan säkerhetsarbetets olika områden och för att undvika dubbelarbete. Därför vore det även angeläget att handlingsprogram inte bara omfattar skydd mot olyckor utan hela säkerhetsarbetet. Ett sådant kommunövergripande program behövs också för att säkerhetsarbetet som helhet ska bli en kommunal angelägenhet. För att skapa en samsyn i Umeå kommun kring säkerhetsarbetet samt förstärka samverkan mellan olika förvaltningar och aktörer är ett säkerhetsråd, med representanter i form av personer i beslutsfattande positioner, behövligt.



## 17 Rekommenderade åtgärder för Umeå kommun

Utifrån analysen av erfarenheter för Umeå kommun redogörs i detta kapitel sammanfattat för de rekommendationer på åtgärder som kommunen bör vidta för att utveckla och förbättra säkerhetsarbetet. Att åtgärderna är formulerade som rekommendationer beror på de avgränsningar som föreligger i studierna. Umeå kommun skulle med fördel kunna hämta erfarenheter från fler kommuner, än de som omfattats av rapportens studie. Om studien av myndigheterna omfattat samtliga länsstyrelser hade det möjligen också kunnat ge ytterligare infallsvinklar till åtgärdsförslagen. Med utgångspunkt i åtgärdsförslagen redogörs också för en tankemodell om hur Umeå kommun kan utveckla sin organisering av säkerhetsarbetet och arbeta med handlingsprogram.

### 17.1 Åtgärder beträffande säkerhetsarbetets organisation

Följande åtgärder bör Umeå kommun vidta beträffande säkerhetsarbetets organisation:

1. Den politiska styrningen av Brandförsvaret & Säkerhet bör tydliggöras, i framförallt verksamhetsplaner men också i handlingsprogram och på kommunens interna nätverkssida och hemsida.
2. Vilket samordningsansvar som åligger Brandförsvaret & Säkerhet bör klargöras, i form av vilka områden Brandförsvaret & Säkerhet ska ansvara för respektive samverka i. Det rekommenderas att Brandförsvaret & Säkerhet åläggs att samordna kommunens arbete till skydd mot olyckor under styrning av Kommunstyrelsen.
3. Rollfördelningen inom Brandförsvaret & Säkerhet beträffande säkerhetssamordningen bör ses över, förslagsvis bör en samordnare utses för respektive område av säkerhetsarbetet.
4. En form av säkerhetsråd för det samhällsinriktade säkerhetsarbetet bör skapas. I rådet bör ingå högre uppsatta personer, d.v.s. med mandat, från kommunens förvaltningar/processer och bolag samt från andra för säkerhetsarbetet viktiga myndigheter, organisationer och aktörer.
5. Det bör utredas om säkerhetssamordnarnas ansvar ska utökas till att även omfatta det samhällsinriktade säkerhetsarbetet. Det bör också tillgodoses att samtliga säkerhetssamordnare får mandat och arbetstid för uppgifterna.
6. Organisationen för kommunens säkerhetsarbete bör tydliggöras, i handlingsprogram och på kommunens interna nätverkssida och hemsida.

### 17.2 Åtgärder beträffande handlingsprogram för säkerhetsarbetet

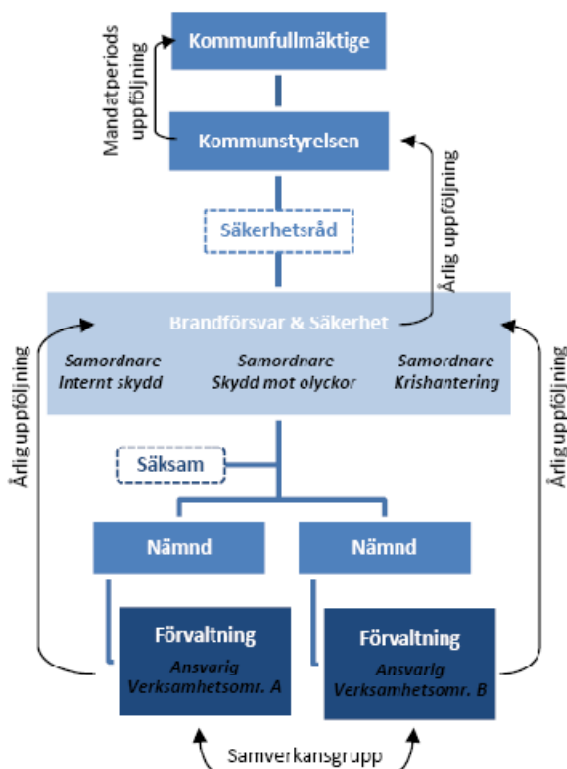
Följande åtgärder bör Umeå kommun vidta beträffande handlingsprogram för säkerhetsarbetet:

1. Ett beslut bör tas om omfattning och utformning av kommande handlingsprogram. Det rekommenderas att handlingsprogrammet bör omfatta hela säkerhetsarbetet.
2. En nulägesanalys av det olycksförebyggande arbetet i kommunen, som bedrivs av såväl förvaltningar som externa aktörer, bör utföras av Brandförsvaret & Säkerhet. Genom analysen bör föreliggande dokumentering, verksamhetsområden, ansvariga och medverkande aktörer för arbetet, samt kopplingar mellan säkerhetsområden identifieras.
3. Det olycksförebyggande arbetet bör delas upp i verksamhetsområden för vilka ansvariga förvaltningar/processer och samverkansgrupper bör utses.
4. Brandförsvaret & Säkerhet bör tillgodose att en riskinventering utförs för samtliga verksamhetsområden utifrån erfarenheter och statistiska underlag. För de risker som identifierats i riskinventeringen bör Brandförsvaret & Säkerhet utforma arbetssätt för samt initiera genomförandet av risk- och skyddsanalyser.

5. Brandförsvaret & Säkerhet bör redogöra för resultatet från analyserna för Kommunstyrelsen som bör besluta om prioriteringar. Utifrån prioriteringarna bör Brandförsvaret & Säkerhet utforma säkerhetsmål för säkerhetsarbetet.
6. Under initiering av Brandförsvaret & Säkerhet bör de ansvariga förvaltningarna/enheterna tillsammans med samverkansgrupperna formulera prestationsmål för respektive verksamhetsområde med utgångspunkt i säkerhetsmålen.
7. Ett beslut bör tas om vart prestationsmålen ska regleras. Det rekommenderas att Kommunstyrelsen ges uppdraget från Kommunfullmäktige att besluta om en form av plan i vilken prestationsmål och uppdrag tydligt framgår, samt att prestationsmålen därutöver också tas upp i respektive förvaltnings verksamhetsplan eller i separata planer.
8. Brandförsvaret & Säkerhet bör inventera vilken övrig underliggande dokumentering som bör ingå till handlingsprogram för säkerhetsarbetet.
9. Brandförsvaret & Säkerhet bör finna en metod för hur uppföljning och utvärdering av handlingsprogram regelbundet ska ske och beslut om detta bör fattas. Brandförsvaret & Säkerhet bör också skapa en rutin för regelbunden rapportering till länsstyrelsen.
10. Brandförsvaret & Säkerhet bör utforma ett handlingsprogram för säkerhetsarbetet för beslut av Kommunfullmäktige och en plan för handlingsprogrammet för beslut av Kommunstyrelsen. Det rekommenderas att i fullmäktiges program anges övergripande om de preciserade skyldigheter som anges i LSO och att tydliga hänvisningar till underliggande dokumentering finns. I Kommunstyrelsens plan rekommenderas att det finns mer utförligt beskrivet om hur säkerhetsarbetet bedrivs.

### 17.3 Tankemodell om handlingsmodell för säkerhetsarbetet

Utifrån ovanstående åtgärder illustreras, i figur 15.1, och beskrivs nedan för en tankemodell om hur Umeå kommun kan utveckla sin organisering av säkerhetsarbetet och arbeta med handlingsprogram.



Figur 15.11. Tankemodell för organisering av säkerhetsarbetet. (Observera att figuren illustrativt är begränsad till att endast omfatta ett fåtal nämnder, förvaltningar och säkerhetsråd).

Kommunstyrelsen ansvarar för att tillgodose att handlingsprogram för säkerhetsarbetet utarbetas och läggs fram för beslut hos Kommunfullmäktige för varje mandatperiod. På uppdrag av fullmäktige ansvarar Kommunstyrelsen för att anta närmare riktlinjer i form av en plan för hur handlingsprogrammet ska uppfyllas, i detta inkluderat att tillgodose att erforderliga underställda dokument till handlingsprogrammet finns. Det systematiska säkerhetsarbetet i kommunen bedrivs som en process, enligt den modell som finns framtagen av Räddningsverket. Uppgiften att ta initiativet i processen är tilldelat Brandförvar & Säkerhet och dess samordnare av Kommunstyrelsen.

Som utgångspunkt för planeringen av framtida inriktning för säkerhetsarbetet till skydd mot olyckor genomför samordnaren vid Brandförvar & Säkerhet en kartläggning av nuläget. För att skapa en bild av de risker för olyckor som finns inom kommunens geografiska område utför samordnaren en riskinventering, med utgångspunkt i de verksamhetsområden som identifierats i nulägesanalysen. Vid genomförandet av riskinventeringen nyttjas den kompetens och erfarenhet som finns inom kommunens verksamheter samt hos andra samverkande aktörer. Samordnaren initierar att de från inventeringen identifierade riskerna, samt skyddet mot dessa, analyseras av respektive förvaltning/process som kan påverka skyddet. Analyserna sammanställs av samordnaren.

Risk- och skyddsanalyserna utgör underlag för prioriteringar och politiska ställningstaganden. För det interna skyddet utgör förvaltningarnas säkerhetsanalyser motsvarande underlag respektive risk- och sårbarhetsanalyserna för krishantering. Samordnarna vid Brandförvar & Säkerhet redogör för resultatet från analyserna, för respektive område av säkerhetsarbetet, hos Kommunstyrelsen som ansvarar för beslut om prioriteringar med hänsyn till vilka skyddsåtgärder som kan genomföras. Till Kommunstyrelsens beslut ges de politiska nämnderna tillfälle att yttra sig. Utifrån prioriteringarna formuleras, under initiativ av samordnarna vid Brandförvar & Säkerhet, övergripande säkerhetsmål för säkerhetsarbetet som läggs in i fullmäktiges beslut.

För det olycksförebyggande arbetet är ansvaret för respektive verksamhetsområde ålagt en förvaltning/process. Till respektive verksamhetsområde finns också knutet en samverkansgrupp med representation från såväl kommunala verksamheter som andra myndigheter, organisationer och aktörer inom kommunens geografiska område. Med utgångspunkt i säkerhetsmålen verkar samordnaren för arbetet till skydd mot olyckor, för att prestationsmål formuleras utav dessa samverkansgrupper under ledning av den ansvariga förvaltningen/processen. För det interna skyddet utformas prestationsmål av respektive förvaltning/process genom säkerhetsanalysen. Prestationsmål för krishantering utformas under ansvar av samordnaren vid Brandförvar & Säkerhet. Samtliga prestationsmål beslutas av Kommunstyrelsen i en samlad plan för säkerhetsarbetet. Till beslutet får Säkerhetsrådet yttra sig. Respektive nämnd beslutar också om de prestationsmål som berör dess förvaltningar/processer, i verksamhetsplaner/separata planer.

Samordnarna vid Brandförvar & Säkerhet utformar gemensamt det handlingsprogram som beslutas av Kommunfullmäktige och den plan för handlingsprogrammet som beslutas av Kommunstyrelsen. Fullmäktiges beslutade handlingsprogramsdokument innehåller, utöver säkerhetsmålen, en övergripande beskrivning av riskbild, organisering av det förebyggande säkerhetsarbetet, den skadeavhjälpare förmågan, samverkan och hamngränser, d.v.s. de preciserade skyldigheterna enligt LSO. I beslutet finns också tydliggjort Kommunstyrelsens uppdrag från fullmäktige. Till beslutet ingår också en bilaga innehållande hänvisningar till underliggande dokument, uppdelade enligt områdena för säkerhetsarbetet. I Kommunstyrelsens plan för handlingsprogrammet finns mer detaljerat redogjort för hur processen för respektive område av säkerhetsarbetet bedrivs, samt nämndernas uppdrag och prestationsmål. Till skillnad från fullmäktiges handlingsprogram revideras planen löpande vid behov under mandatperioden. Brandförvar & Säkerhet tillgodoser att fullmäktiges beslutade handlingsprogram samt dess underliggande dokumentering fortlöpande tillställs länsstyrelsen i egenskap av regional tillsynsmyndighet.

Genomförandet av säkerhetsarbetet sker utifrån de formulerade prestationsmålen. För att arbetet skall kunna bedrivas systematiskt finns en samordning genom samordnarna vid Brandförsvaret & Säkerhet, Säkerhetsrådet, Säksam samt samverkansgrupperna. Arbetet följs kontinuerligt upp och utvärderas genom att respektive nämnd årligen rapporterar en uppföljning för respektive säkerhetsområde till samordnarna vid Brandförsvaret & Säkerhet. Samordnarna sammanställer utifrån detta en samlad uppföljning av säkerhetsarbetet som delges Kommunstyrelsen och Säkerhetsrådet samt länsstyrelsen. Inför ny programperiod genomför samordnarna vid Brandförsvaret & Säkerhet också en utvärdering av arbetet, för att Kommunstyrelsen i sin tur ska kunna tillgodose att en samlad uppföljning och utvärdering av programmet ges till fullmäktige. Utifrån uppföljningarna och utvärderingarna analyserar samordnarna vid Brandförsvaret & Säkerhet hur arbetet kan förbättras.

## 18 Identifierade problem med utredningsbehov

I för rapporten genomförda litteratur- och fallstudier har några problem beträffande handlingsprogram enligt LSO identifierats, för vilka det kan anses finnas ett vidare utredningsbehov.

### 18.1 Målstyrning eller detaljstyrning?

Det framgår tydligt i LSO och dess förarbeten att avsikten med lagen är att kommunerna ska målstyra verksamheten. Handlingsprogram ska för verksamheten utgöra ett målstyrningsdokument. Dock preciseras en rad skyldigheter som Kommunfullmäktige i handlingsprogrammet måste besluta om. Dessa skyldigheter utgör detaljer som härstammar från den tidigare räddningstjänstplanen, som är ovidkommande för målstyrningen. Således har lagstiftningen skapat ett problem i att handlingsprogrammet blir en kombination mellan målstyrning och detaljstyrning. Detta problem skapar bekymmer för kommunerna i att kunna anpassa handlingsprogram efter kommunens ordinarie styrmodell.

### 18.2 Hur ska lagen tolkas?

LSO ger i flera avseenden stora tolkningsmöjligheter för kommunerna beträffande handlingsprogram. Det har visat sig att såväl kommuner som länsstyrelser tolkar lagen olika i detta avseende. Generellt går det inte att säga hur detaljerade de skyldigheter, om riskbild, organisation och förmåga, som åläggs Kommunfullmäktige att besluta om i handlingsprogram måste vara. Det framgår heller inte tydligt nog vad fullmäktige, beträffande dessa skyldigheter, får uppdra åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för. Detta kan skapa ett glapp mellan kommunernas och de regionala tillsynsmyndigheternas tolkning av lagen.

### 18.3 Var ligger bestämmanderätten?

Det är anmärkningsvärt att om länsstyrelsen som tillsynsmyndighet motsätter sig kommunens utformning av handlingsprogram inte vidtar några åtgärder, utöver att yttra sin åsikt för kommunen, eftersom man menar på att det ändå inte leder någonvart. Detta speglar tydligt problemet med avsaknaden av sanktionsmöjligheter för länsstyrelsen utan att frågan istället skall föras upp till regeringsnivå. I praktiken blir det således mer eller mindre helt upp till kommunen hur man vill utforma handlingsprogram och länsstyrelsens yttrande kan bli verkningslöst.

### 18.4 Rationalisering av lagstiftning?

Faktum är att det idag ställs snarlika krav på kommunernas säkerhetsarbete via två separata lagkomplex, LSO och LXO. En rationalisering som underlättar för kommunerna och samtidigt bidrar till att stärka samhällets säkerhetsarbete utifrån ett helhetsperspektiv är därför nödvändig. Stödet för kommunerna att samordna arbetet med handlingsprogram enligt LSO med program och planer för övriga delar av säkerhetsarbetet behöver också utvecklas.





## 19 Referenser

### 19.1 Litteratur

Abrahamsson, M., Magnusson, S-E. (2004). *Risk- och sårbarhetsanalyser - utgångspunkter för fortsatt arbete*, KBM:s forskningsserie, nr 2. Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm.

Argyris, C. (1993). *Knowledge for action: A guide to overcoming barriers to organizational change*, San Francisco: Jossey-Bass, cop.

Argyris and Schon (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading MA: Addison-Wesley.

Akselsson, R. (2007)- *Människa, teknik, organisation och riskhantering*, Institutionen för Designvetenskaper, Lunds tekniska högskola, Lund.

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

Aven T., Kristensen, V. (2005). Perspectives on risk: review and discussion of the basis for establishing a unified and holistic approach, *Reliability Engineering and System Safety*, Vol. 90 no. 1 pp. 1-14.

Backman, J. (2008). *Rapporter och uppsatser*, Studentlitteratur, Lund.

Clark, L. (1999). *Mission Impossible: Using Fantasy Documents to Tame Disasters*, University of Chicago press, Chicago.

Crisis and Emergency Management (CCMD) (2003). *A Guide for Managers of the Public Service of Canada*, Canadian Centre for Management Development.

Dixon, N.M. (1999). *The Organizational Learning Cycle*, Aldershot, UK: Gower.

Dryselius, H., Hermelin, J., Schnell, G. (2004). *Lagen om skydd mot olyckor, beskrivningar & kommentarer*, Svenska Brandskyddsföreningen, Stockholm.

Ejvegård, R. (2007) *Vetenskaplig metod*, Studentlitteratur, Lund.

Federal Emergency Management Agency (FEMA) (1997). *Multi Hazard - Identification and Risk Assessment - A Cornerstone of the National Mitigation Strategy*, USA.

Frödin, S-E. Jonsson, F. (2003). *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå*, Räddningsverket, Karlstad.

Hagström, A-Z., Sundelius, B. (2003). *Krishantering på göteborgska - en studie av brandkatastrofen i Göteborg den 29-30 oktober 1998*, Försvarshögskolan, Stockholm.

International Electrotechnical Commission (IEC) (1995). *International Standard 60300-3- 9, Dependability management - Part 3: Application guide - Section 9: Risk analysis of technological systems*, Geneva.

Johansson, H. Jönsson, H. (2007). *Metoder för risk- och sårbarhetsanalys ur ett Systemperspektiv*, Rapport 1010, LUCRAM Lunds universitet centrum för riskanalys och riskhantering, Lunds universitet, Lund.

Kaplan, S., Garrick, JB. (1981). On the Quantitative Definition of Risk, *Risk Analysis*, Vol. 1 no. 1 pp. 11-27.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) (2006:4). *Risk- och sårbarhetsanalys - vägledning för statliga myndigheter*, Stockholm.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) (2003:8). *Risk- och sårbarhetsanalys, Introduktion för kommuner*, Stockholm.

Lindell, M., Perry, R. (2003). *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process, Disasters, Vol. 27 no. 4 pp. 336-350.*

Nilsson, J. (2003). *Introduktion till riskanalysmetoder*, Report 3124, Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund.

Paté-Cornell, M. E. (1996). Uncertainties in risk analysis: Six levels of treatment, *Reliability Engineering and System Safety*, Vol. 54 no. 2-3 pp. 95-111.

Pihlgren, G. Svensson, A. (1989). *Målstyrning - 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Liber, Stockholm.

Renn, O. (1998). The role of risk perception for risk management, *Reliability Engineering and System Safety*, Vol. 59 no. 1 pp. 49-62.

Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*, Studentlitteratur, Lund.

Räddningsverket (SRV) (2008). *Framtidens risker och säkerhetsarbete, Delrapport - September 2007*, Karlstad.

Räddningsverket (SRV) (2008). *Lag om skydd mot olyckor i kommunen 2007 - en uppföljning*, Karlstad.

Räddningsverket (SRV) (2006). *Systematiskt säkerhetsarbete - att arbeta med kommunala handlingsprogram*, Karlstad.

Räddningsverket (SRV) (2003-06-03). *Processynsättet - ett verktyg för att skapa gemensamma mentala modeller i kommunen*, PM, Enheten för verksamhetsutveckling, Rvr 2003-06-03, Karoline Sjölander.

Schnell G. (2009). Nya möjligheter i kommunens säkerhetsarbete, *Räddningsledaren*, Svenska Brandbefälets Riksförbund, nr 1.

Svensson A. (1997). *Målstyrning i praktiken*, Liber Ekonomi AB, Malmö.

## 19.2 Lagar och förordningar

Svensk författningssamling (SFS). *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, Forsvarsdepartementet, Stockholm.

Svensk författningssamling (SFS). *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor*, Forsvarsdepartementet, Stockholm.

Svensk författningssamling (SFS). *Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor*, Forsvarsdepartementet, Stockholm.

Svensk författningssamling (SFS). *Kommunallag (1991:900)*, Forsvarsdepartementet, Stockholm.

Svensk författningssamling (SFS). *Räddningstjänstlag (1986:1102)*, Forsvarsdepartementet, Stockholm.

### 19.3 Propositioner och offentliga utredningar

Regeringens proposition (Prop.) (2007/08:92). *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*, Försvarsdepartementet, Stockholm.

Regeringens proposition (Prop.) (2005/06:133). *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle*, Försvarsdepartementet, Stockholm.

Regeringens proposition (Prop.) (2002/03:119). *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, Försvarsdepartementet, Stockholm.

Statens offentliga utredningar (SOU) (2007:31). *Alltid redo! En myndighet mot olyckor och kriser*, Betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap, Försvarsdepartementet, Stockholm.

Statens offentliga utredningar (SOU) (2004:134). *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting*, Försvarsdepartementet, Stockholm.

Statens offentliga utredningar (SOU) (2002:10). *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, Försvarsdepartementet.

Statens offentliga utredningar (SOU) (1998:59). *Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och Skydda*, Försvarsdepartementet, Stockholm.

### 19.4 Internet

Jönköpings kommun (2009-05-07). *Räddningstjänsten*, <http://www.jonkoping.se>.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) (2009-03-04). *Krisberedskap*, <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se>.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2009-04-26). *Om MSB*, <http://www.msbmyndigheten.se>.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2009-03-23). *Välkommen till MSB - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap!*, <http://www.msbmyndigheten.se>.

Räddningsverket (SRV) (2009-04-06). *Handlingsprogram - en process*, <http://www.raddningsverket.se>.

Umeå Kommun (2009-06-08). *Brandförsvar och säkerhet, Samhällsbyggnadskontoret, Förvaltningar och nämnder, Kommunens organisation*, <http://www.umea.se>.

Umeå kommun (2009-04-19). *Kommunorganisation*, <http://www.umea.se>.

Umeå Kommun (2009-03-27). *Samhällsbyggnadskontoret, Processerna, Brandförsvar & Säkerhet*, <http://www.intranet.umea.se>.

Umeå Kommun (2009-04-26). *Kommunfakta*, <http://www.umea.se>.

Öckerö Kommun (2009-03-28). *Säker och trygg kommun*, <http://www.ockero.se>.

## 19.5 Kommunala dokument

### 19.5.1 Jönköpings kommun

Jönköpings kommun (1) (2008-05-29). *Skydd mot olyckor: Handlingsprogram enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor*, Antaget av Kommunfullmäktige 2008-05-29 §184 (2005-04-28 §118).

Jönköpings kommun (2) (2008-05-29). *Verksamhetsberättelse Skydd och säkerhet 2007: Skydd mot olyckor, Krishantering, Internt skydd, Lokalt brottsförebyggande arbete*, beslutat i Kommunfullmäktige 2008-05-29 §184.

Jönköpings kommun (2008-05-14). *Trygghet och säkerhet: Skydd mot olyckor, Krishantering, Internt skydd, Lokalt brottsförebyggande arbete*, fastställt av Kommunstyrelsen 2008-05-14 §168.

Jönköpings kommun (2006-06-21). *Handlingsprogram för extraordinära händelser*, Antaget av Kommunfullmäktige 2006-06-21 §161.

Jönköpings kommun (1) (2005-10-18). *Sårbarhetsanalys extraordinära händelser*.

Jönköpings kommun (2) (2005-10-18). *Skyddsanalys extraordinära händelser: Tänkbara satsningar och förslag till säkerhets- och prestationsmål*.

Jönköpings kommun (2005-04-28). *Skydd mot olyckor: Handlingsprogram enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor*, Antaget av Kommunfullmäktige 2005-04-28 §118.

Jönköpings kommun (2004-10-14). *Skyddsanalys: Tänkbara satsningar och förslag till säkerhets- och prestationsmål*.

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2004-02-11). *Samrådsyttrande över förslag till handlingsprogram för skydd mot olyckor*.

Räddningstjänsten Jönköpings kommun (2003-11-24). *Risikanalytisk rapport 2003-11-24: Räddningstjänstens riskanalys över Jönköpings kommun*.

### 19.5.2 Nyköpings kommun

Nyköpings kommun (2008). *Sammanställning av synpunkter och ev. förändringar/ställningstagande, Handlingsprogram 2008 Remiss*.

Nyköpings kommun (2008-06-24). *För en säkrare och tryggare kommun - handlingsprogram för samhällsinriktat och internt säkerhetsarbete*, Beslutat i Kommunstyrelsen 2008-06-23 och i Kommunfullmäktige 2008-06-24.

Nyköpings kommun (2007-01-11). *Säkerhetsronder i Nyköpings kommun*.

Sörmlandskustens räddningstjänst (2008). *Risikanalytisk rapport för Nyköping, Oxelösund, Trosa och Gnesta kommuner*, Upprättad 2005, Reviderad 2008.

### 19.5.3 Umeå Kommun

Umeå kommun (2009). *Budget 2009, Verksamhetsplan 2009-2011*.

Umeå Kommun (2009-04-09). *Säkerhets verksamhetsplan 2009, Övergripande mål*.

Umeå kommun (2008-12-22). *Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder*, Fastställd/Upprättad KF 2008 -01-28 § 16 Version 1.2, Reviderad KF 2008-09-29 § 190, KF 2008-12-22 § 279.

Umeå Kommun (2008-12-05). *Rapport 2008, "Internt styrning och kontroll"*, Ekonomiavdelningen.

Umeå Kommun (2008-06-23). *Befattningsbeskrivning BS 04-04, Befattning: Processledare Intern säkerhet*, Samhällsbyggnadskontoret, Brandförsvaret & Säkerhet, Umeå.

Umeå Kommun (2008-06-23). *Befattningsbeskrivning BS 04-05, Befattning: Processledare Räddningstjänstverksamhet*, Samhällsbyggnadskontoret, Brandförsvaret & Säkerhet, Umeå.

Umeå Kommun (2008-06-23). *Befattningsbeskrivning BS 04-04, Befattning: Processledare Intern Säkerhet*, Samhällsbyggnadskontoret, Brandförsvaret & Säkerhet, Umeå.

Umeå Kommun (2008-02-25). *Ledningsplan för extraordinära händelser och höjd beredskap*, Fastställt/Upprättat KF 990621 § 85, Reviderat KF 2008-02-25 § 29, Samhällsbyggnadskontoret, Brandförsvaret & Säkerhet.

Umeå Kommun (2007). *Kartläggning av vattenföring i Umeälv, Vattennivåer och översvämningskarteringar i Umeå tätort*, Samhällsbyggnadskontoret, Umeå Brandförsvaret & Säkerhet, Stadsledningskontoret, Utvecklingsavdelningen.

Umeå Kommun (2007-10-19). *Säkerhetsanalys, Vägledning för förvaltningar*, Samhällsbyggnadskontoret, Säkerhet, Fredrik Thoms.

Umeå Kommun (2006-03-30). *Plan för olycksförebyggande- och räddningstjänstverksamhet*, BR 31-2005.

Umeå kommun (2005). *Trafikräkning farligt gods transporter Umeå tätort 16-22 maj 2005, Vägverket Region Norr, Umeå brandförvar, NTF*, Samhällsbyggnadskontoret, Umeå Brandförsvaret & Säkerhet.

Umeå kommun (2005-09-27). *Svar på Räddningsverkets yttranden 2005-07-07 ang. Umeå kommuns handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor*, BR 31/2005.

Umeå kommun (2005-07-20). *Samordnad aktiv riskhantering i Umeå kommun*, Upprättat 2005-07-20, Samhällsbyggnadskontoret, Brandförsvaret & Säkerhet.

Umeå Kommun (2005-05). *Säkerhetspolicy för Umeå kommun*, Fastställt/Upprättat KF 1999-08-16, Uppdaterat 2005-05, Samhällsbyggnadskontoret, Brandförsvaret & Säkerhet, Umeå.

Umeå Kommun (2005-03-22). *Handlingsprogram för Umeå kommun enligt Lag om skydd mot olyckor (2003:778) och Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor*, BR0031-2005.

Räddningsverket (2005-07-07). *Umeå kommuns handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor*, Umeå kommun, 2005-07-11, BR 31-2005.

Räddningsverket (2006-09-20). *Umeå kommuns handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*, Umeå kommun, 2006-09-25, BR 31/2005.

#### **19.5.4 Öckerö kommun**

Länsstyrelsen Västra Götalands Län (2007-10-18). *Samrådsyttrande över förslag till handlingsprogram för skydd mot olyckor*, Enheten för civil beredskap, Hans Terling, Diarienummer 452-78187-2007.

Öckerö Kommun (2009). *Kommunstyrelsens uppdrag för år 2009 till Riskhanteringsenheten*.

Öckerö Kommun (2009-03-02). *Kommunfullmäktiges uppdrag för år 2009 till Kommunstyrelsen*.

Öckerö Kommun (2008). *Öckerömodellen Styr- och ledningsmodell för Öckerö kommun*.

Öckerö kommun (2007-08-14). *Kommunfullmäktiges handlingsprogram för skydds-, säkerhets- och beredskapsförmågan i Öckerö kommun.*

Öckerö kommun (2006). *Kartläggning av folkhälsa säkerhet och trygghet - En sammanställning av befintliga underlag i Öckerö kommun, Rådet för Hälsa och Trygghet.*

Öckerö Kommun (1) (2006-12-04). *Räddningschefens uppdrag 2007 till Ansvar; Risk.*

Öckerö Kommun (2) (2006-12-04). *Räddningschefens uppdrag 2007 till Ansvar; Räddning.*

### 19.5.5 Örnsköldsviks kommun

Länsstyrelsen Västernorrland (2008-05-26). *Handlingsprogram för förebyggande verksamhet samt räddningstjänst - samrådsyttrande, Samrådsyttrande, Dnr 456-6267-08.*

Örnsköldsviks kommun (2008). *Sammanställning av alla analyser för riskområden i HP.*

Örnsköldsviks kommun (2008-09-29). *Handlingsprogram för trygghet och säkerhet i Örnsköldsviks kommun, KF/2008:259 2008-09-29 § 175.*

Örnsköldsviks kommun (2007). *Alla grovanalyser Riskmatriser.*

Örnsköldsviks kommun (2005-12-19). *Säkerhetspolicy för Örnsköldsviks kommun, Antaget av Kommunfullmäktige den 19 december 2005, § 204.*

## 19.6 Personliga kontakter

Ahlgren, L. (2009-04-27). Säkerhetsamordnare kommunens krishantering, Sörmlandskustens räddningstjänst, Nyköpings kommun.

Cederholm, G. (2009-04-29). Handläggare, Samhällsskydd och Beredskap, Länsstyrelsen Uppsala län.

Edblad, J. (2008-05-12). Säkerhetsutvecklare, Säkerhetsenheten, Räddningstjänsten, Örnsköldsviks kommun.

Edler, S. (2009-05-27). Försvarsdirektör, Funktionen för samhällsberedskap, Länsstyrelsen Jämtlands län.

Ekeroth, K. (2009-04-28). Säkerhetsamordnare, Riskhanteringsenheten, Öckerö kommun.

Eriksson, P. (2009-05-04). Sakkunnig i räddningstjänstfrågor, Samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Stockholms län.

Johansson, B., Olofsson, M. (2009-04-15). Tillsynshandläggare, Tillsynsenheten, Avdelningen för utvärdering och lärande, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Jonsson, F. (2009-05-07). Brandingenjör, SMOKI-funktionen, Räddningstjänsten, Jönköpings kommun.

Karlsson, B. (2009-05-11). Beredskap, Länsstyrelsen i Jönköpings län.

Karlsson, G. (2009-04-23). Räddningstjänsthandläggare, Krishantering, Länsstyrelsen i Kronobergs län.

Olofsson, M. (2009-04-29, 2009-04-30). Tillsynshandläggare, Tillsynsenheten, Avdelningen för utvärdering och lärande, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Stenberg, C-A. (2009-04-23). Enheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Skåne län.

Svenska Brandbefälets Riksförbund (SBR) (2009-03-11). *Var hittar vi Räddningstjänsten i framtiden - i slangtornet eller ute i samhället?*, Workshop, Piteå.

Söderholm, H. (2009-05-12). Beredskapsdirektör, Krisberedskap och skydd mot olyckor, Länsstyrelsen i Västernorrland.

Tapani, L. (2009-03-31). Huvudprocessledare Brandförsvar & Säkerhet, Brandchef, Brandförsvar & Säkerhet, Samhällsbyggnadskontoret, Umeå Kommun.

Terling, H. (2009-05-12). Enheten för skydd och säkerhet, Länsstyrelsen Västra Götalands län.

Thoms F. (2009-03-27). Krissamordnare/ Säkerhetsskyddschef, Brandförsvar & Säkerhet, Samhällsbyggnadskontoret, Umeå Kommun.

Wenemark, R. (2009-04-20). Avdelningsdirektör, Kultur- och samhällsbyggnadsenheten, Krishantering, Länsstyrelsen Östergötland.



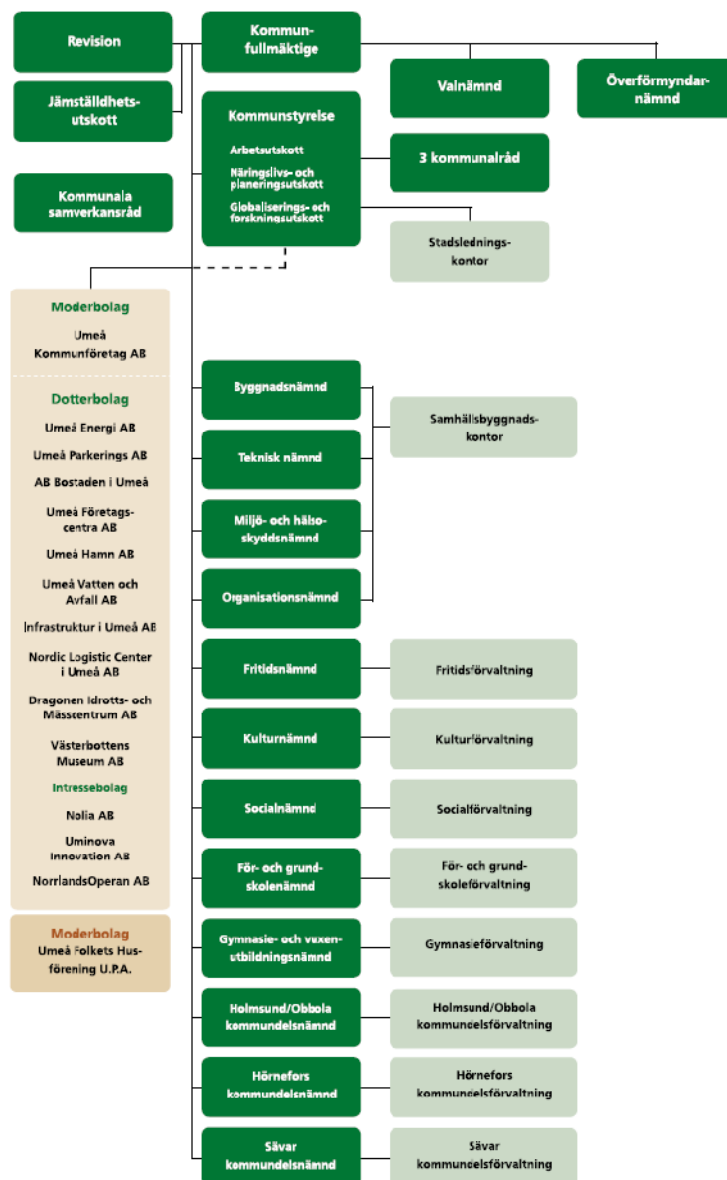


## Bilaga A - Umeå kommun

I följande bilaga återfinns en sammanfattande beskrivning av Umeå kommuns organisation. Umeå kommun ligger i östra Västerbotten och är norra Sveriges mest befolkningsrika kommun. Umeå är även en av Sveriges snabbast växande städer. På 40 år har invånarantalet i kommunen fördubblats till att idag ligga på närmare 113 000 personer. (Umeå, 2009-04-26)

### Kommunens organisation

Umeå kommuns organisation illustreras i figur A.1. De mörkgröna rutorna i figuren är politiska organ där folkvalda politiker sitter, de ljusgröna är förvaltningar och de beige är kommunala hel- och delägda bolag och stiftelser.



Figur A.1. Organisationskiss Umeå kommun (Umeå kommun, 2009-04-19).

### Kommunfullmäktige

*Kommunfullmäktige* är direkt vald av medborgarna och är Umeå kommuns högsta beslutande organ. Fullmäktige beslutar bl.a. om, mål och riktlinjer för verksamheten. Enkelt uttryckt kan fullmäktige sägas vara kommunens "riksdag". Till Kommunfullmäktige finns kopplat *Revision* för demokratisk

kontroll över kommunens verksamhet, *Jämställdhetsutskott* som verkar för jämställdhet, *Valnämnd* som är lokal valmyndighet samt *Överförmyndarnämnd* som fungerar som en kontrollerande funktion och lämnar vissa allmänna råd. (Umeå kommun, 2009-04-19)

## Kommunstyrelsen

*Kommunstyrelsen* kan sägas vara kommunens "regering". Kommunstyrelsen är en nämnd med 15 ledamöter, proportionerligt sammansatt av representanter från partierna genom val av kommunfullmäktige. Styrelsen förbereder nästan alla ärenden åt fullmäktige samt har en ledande och samordnande roll gentemot övriga styrelser och nämnder i kommunen. Uppgifterna för Kommunstyrelsen kan sammanfattas i att (Umeå kommun, 2009-04-19):

- Leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.
- Följa frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.
- Begära in yttranden från nämnder, beredningar och anställda i kommunen.
- Sköta kommunens ekonomiska förvaltning.
- Övervaka nämnderna och de företag som kommunen har inrättat.
- Göra framställningar hos fullmäktige, nämnder och andra myndigheter.
- Bereda eller yttra sig i nästan alla ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige.
- Verkställa kommunfullmäktiges beslut.

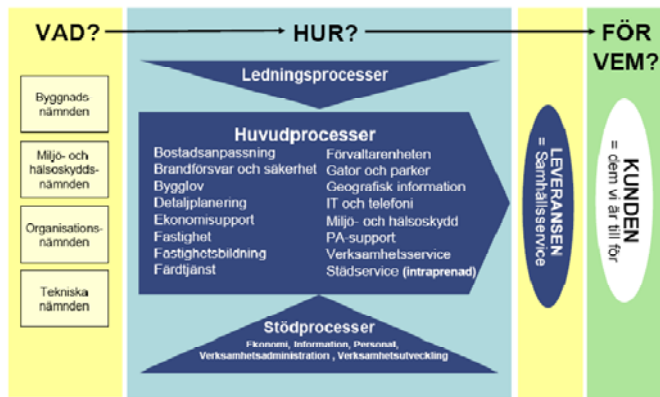
## Stadsledningskontor

*Stadsledningskontoret*, som är direkt underordnad Kommunstyrelsen, är kommunledningens stabs- och serviceförvaltning som leder, stödjer och samordnar kommunens arbete. Stadsledningskontoret består av en rad olika enheter bl.a. Informationsenheten, Utvecklingsavdelningen och Näringslivsavdelningen. *Informationsenheten* har det övergripande ansvaret för kommunens webbplats, pressmeddelanden, presskonferenser och övriga presskontakter. Verksamheten kan delas in i tre huvudområden för information; inom kommunens organisation, lokalt till befolkningen samt extern utanför den egna kommunen. *Utvecklingsavdelningen* består bl.a. av Planeringsenheten som t.ex. ansvarar för bostadsplanering, infrastruktur och översiktsplanering. Inom avdelningen handläggs också ärenden om strategisk utveckling. *Näringslivsavdelningen* är kommunens operativa organ för näringslivsutveckling och tillväxt. Avdelningen utgör den naturliga länken mellan kommunen och näringslivet. (Umeå kommun, 2009-04-19)

## Samhällsbyggnadskontoret

I *Samhällsbyggnadskontoret* ingår de fyra nämnderna, Byggnadsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Tekniska nämnden samt Organisationsnämnden. *Byggnadsnämndens* ansvarsområden är bl.a. kommunens fysiska detaljplanering, bygglovprövning, byggtillsyn och bostadsanpassningar. I Umeå kommun är det *Miljö- och hälsoskyddsnämnden* som beslutar i frågor om miljö- och hälsoskydd. *Tekniska nämnden* är kommunens organ för bl.a. förvaltning och drift av kommunens gator, vägar, allmänna platser och anläggningar, samt i viss mån fordon och tekniska installationer. *Organisationsnämnden* ansvarar för Samhällsbyggnadskontorets organisation och har även personalansvaret inom förvaltningen.

Samhällsbyggnadskontorets organisation bygger på process- och kundorientering, indelat på interna och externa processer. De interna processerna har i huvudsak sina kunder inom Umeå kommun och de externa utanför kommunens organisation. *Brandförsvar & Säkerhet* utgör en av huvudprocesserna inom Samhällsbyggnadskontoret, se figur A.2. (Umeå kommun, 2009-04-19)



Figur A.2. Samhällsbyggnadskontorets organisation (Umeå kommun, 2009-04-19).

## Övriga nämnder och förvaltningar

*Fritidsnämnden* och *förvaltningen* i Umeå kommun ansvarar för att bidra till folkhälsa och god livsmiljö, att engagemang tas till vara genom att skapa goda förutsättningar för ett rikt och utvecklande idrotts- och fritidsutbud i trygg och säker miljö (Umeå kommun, 2009-04-19).

*Kulturnämnden* och *förvaltningen* ansvarar för allmän kulturverksamhet och biblioteksverksamhet. Nämnden och förvaltningen ska bidra till en god livsmiljö genom att skapa möjligheter till kulturella upplevelser och egna kulturella aktiviteter. (Umeå kommun, 2009-04-19)

*Socialnämnden* och *förvaltningen* ansvarar för utredningar, bedömningar och beslut som rör enskilda inom bl.a. områdena äldreomsorg, handikappomsorg, psykiska funktionshinder och vuxenomsorg (Umeå kommun, 2009-04-19).

Utbildningsnämnder finns i form av *För- och grundskolenämnd* samt *förvaltning* som ansvarar för förskola, familjedaghem, förskoleklasser, fritidshem, grundskola och sarskola. Det finns även *Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd* samt *gymnasieförvaltning* som ansvarar för de frivilliga skolformerna, dvs. gymnasieskola och vuxenutbildning. (Umeå kommun, 2009-04-19)

*Kommundelsnämnder* samt *förvaltningar* finns för Holsund/Obbola, Hörnefors och Sävar, som svarar för huvuddelen av de kommunala frågorna i kommundelarna (Umeå kommun, 2009-04-19).

## Moder-, dotter- och intressebolag

Till Umeå kommun hör två moderbolag Umeå Folkets Husförening U.P.A. och Umeå Kommunföretag. *Umeå Folkets Husförening U.P.A.* har att tillgodose Umeåbornas behov av lokaler till kultur- och föreningsverksamheter samt kommersiell verksamhet. *Umeå Kommunföretag* är moderbolag åt tio dotterbolag och samordnar verksamheten inom koncernen. Dotterbolagen och dess verksamheter utgörs av (Umeå kommun, 2009-04-19):

- *AB Bostaden i Umeå* - Bolaget skall främja bostadsförsörjningen i kommunen. Detta genom att inom Umeå kommun bygga, förvärva, äga, avyttra, och förvalta fastigheter eller tomträtter.
- *Umeå Energi AB* - Bolaget skall främja kommunens utveckling och uppbyggnad av infrastruktur inom områdena energiförsörjning, nätbyggande och kommunikation. Bolaget skall bistå i frågor om energiförsörjning inom kommunkoncernen genom att köpa, producera, sälja och distribuera ledningsbunden energi och bedriva avfallsförbränning.
- *Umeå Parkerings AB* - Bolaget har att bedriva parkeringsrörelse i egen eller förhyrd fastighet.
- *Umeå Vatten och Avfall AB* - Bolaget skall vara huvudman för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen inom Umeå kommun. Bolaget ansvarar även för kommunens avfallshantering.

- *Umeå Företagscentra AB* - Bolaget skall tillhandahålla, genom att äga och förvalta, lokaler och industribyggnader för näringslivet i kommunen samt dessutom medverka till utveckling av nya eller befintliga företag.
- *Umeå Hamn AB* - Bolaget skall vara huvudman för kommunens hamnverksamhet.
- *Infrastruktur i Umeå AB* - Ändamålet med bolagets verksamhet är att uppföra och förvalta järnvägsanknuten infrastruktur med anknötning till planerade stationer för Botniabanan inom Umeå kommun.
- *Nordic Logistics Center i Umeå AB* - Ändamålet med bolagets verksamhet är att marknadsföra logistiktjänster som möjliggörs genom Botniabananens färdigställande inom Umeå kommun.
- *Dragonen Idrotts- och Mässcentrum AB* - Bolaget skall tillhandahålla, genom att projektera, uppföra och förvalta, lokaler och byggnader för idrotts- och mässverksamhet.
- *Västerbottens Museum (60 %)* - Bolaget skall ge allmänheten goda möjligheter att få kunskap om bevarade kulturminnen och kunna ta del av nutidens kulturyttringar.

I kommunen finns också tre *intressebolag*. Nolia AB (50 %) som är Norrlands största mässarrangör, Uminova Innovation AB (28 %) som arbetar för utveckling av affärsidéer till affärer, samt Västerbottensmusiken AB (40 %) vars verksamhet är att bedriva och främja utvecklingen av musik- och musikteaterverksamhet (Umeå kommun, 2009-04-19).

## Bilaga B – Frågeställningar kommuner

I följande bilaga återfinns de frågeställningar som ställts till samtliga kommuner som fallstuderats.

### Frågor

- *Vad anser er kommun avses med ett handlingsprogram enligt LSO? Vad är avsikten med ett sådant program?*
- *Anser er kommun att handlingsprogram enligt LSO ger förutsättning till en målstyrning av verksamheten? Varför eller varför inte?*
- *Enligt LSO får Kommunfullmäktige uppdra åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för handlingsprogram. Vad anser ni menas med närmare riktlinjer?*
- *Varför har er kommun valt att arbeta med handlingsprogram på det sätt som ni gör?*
- *Anser er kommun att lagkrav om handlingsprogram enligt LSO uppfylls? På vilket sätt uppfylls eller uppfylls inte kraven?*
- *Vad anser er kommun om att ha handlingsprogram även för övrigt säkerhetsarbete? Kan handlingsprogram integreras till ett samlat program för säkerhetsarbetet? Varför eller varför inte?*
- *Varför har er kommun valt den organisering av säkerhetsarbetet som ni har? Vad är fördelarna och nackdelarna med er organisering?*
- *Hur får er kommun säkerhetsarbetet att fungera som en systematisk process?*
- *Vilka aspekter anser er kommun är de viktigaste för att få säkerhetsarbetet att fungera som en process? Vilka av dessa aspekter är lättare respektive svårare att åstadkomma?*



## Bilaga C – Frågeställningar länsstyrelser

I följande bilaga återfinns de frågeställningar som ställts till samtliga länsstyrelser.

### Frågor

- *Vad anser ni avses med ett handlingsprogram enligt LSO? Vad är avsikten med ett sådant program?*
- *Vad anser ni ska ingå i ett handlingsprogram, d.v.s. vilken detaljeringsnivå krävs? Måste detta ingå i ett samlat dokument eller kan programmet bestå av flera dokument?*
- *Enligt lagen får Kommunfullmäktige uppdra åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer till handlingsprogram. Vad anser ni är närmare riktlinjer?*
- *Vad anser ni om att kommunen integrerar handlingsprogram enligt LSO med program/planer för övrigt säkerhetsarbete? Vad är fördelarna och nackdelarna med en sådan integrering?*





## Bilaga D – Frågeställningar MSB

I följande bilaga återfinns de frågeställningar som ställts till Tillsynsenheten vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för fallstudien.

### Frågor

Inledningsvis tillsändes följande övergripande frågeställningar till Tillsynsenhet vid MSB:

- *Vad avses enligt MSB med ett handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor? Vad är avsikten med ett sådant program?*
- *Anser MSB att handlingsprogram enligt LSO stimulerar till en målstyrning av verksamheten? Varför eller varför inte?*
- *Vad anser MSB om att handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor utgörs av flera dokument istället för ett samlat? Vad är fördelarna och nackdelarna med detta?*
- *Vad anser MSB att Kommunfullmäktige får uppdra åt annan nämnd att anta närmare riktlinjer för beträffande handlingsprogram för kommunens arbete till skydd mot olyckor?*
- *Vad anser MSB om att kommunen har handlingsprogram även för övrigt säkerhetsarbete?*
- *Vad anser MSB om att kommunen har ett samlat handlingsprogram för säkerhetsarbetet som helhet? Vad är fördelarna och nackdelarna med detta?*

### Förtydligade och preciserade frågor

De övergripande frågeställningarna förtydligades och preciserades därefter något mer enligt:

- *Vad anser MSB är ett uppdrag som kommunledningen kan ge i handlingsprogram till nämnder och förvaltningar inom området skydd mot olyckor? Kan nämnder själv besluta om uppdrag inom området?*
- *Hur anser MSB att handlingsprogrammen tydliggör den lokala målstyrningsprocessen om kommunens målstyrning bygger på att Kommunfullmäktige endast beslutar om övergripande mål och riktlinjer och inte i detaljfrågor? Varför måste Kommunfullmäktige besluta om detaljfrågor?*
- *Vad bortsett från handlingsprogram anser MSB kan utgöra underlag för statens tillsyn över kommunernas arbete till skydd mot olyckor?*
- *Hur definierar MSB begreppet ett handlingsprogram? Är det ett enskilt dokument eller kan det bestå av flera dokument?*
- *Om ett handlingsprogram kan bestå av flera dokument måste Kommunfullmäktige besluta om alla dokument eller räcker det med att fullmäktige i ett beslutat dokument hänvisar till övriga och uppdrar åt andra nämnder att besluta om dessa?*
- *Vad anser MSB är närmare riktlinjer för hur arbetet till skydd mot olyckor praktiskt ska gå tillväga som Kommunfullmäktige får uppdra åt nämnder att anta?*



