

# **Grunder för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå**

*Risk- och sårbarhetsanalysens roll som underlag vid beslutsfattande*

***Björn Nilsson & Anton Rydholm***

---

Division of Risk Management and Societal Safety  
Lund University, Sweden

Riskhantering och samhällssäkerhet  
Lunds tekniska högskola  
Lunds universitet

Report 5016, Lund 2016



# **Grunder för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå**

**Risk- och sårbarhetsanalysens roll som underlag vid beslutsfattande**

**Björn Nilsson & Anton Rydholm**

**Lund 2016**

Titel: Grunder för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå - Risk- och sårbarhetsanalysens roll som underlag vid beslutsfattande

Title: Basis for risk and vulnerability reducing measures at the municipal level - The role of the risk and vulnerability analysis as a basis for decision-making

Författare: Björn Nilsson & Anton Rydholm

## Report 5016

ISRN: LUTVDG/TVRH—5016--SE

Number of pages: 42

### Keywords

Risk and vulnerability analysis, risk and vulnerability reducing measures, decision-making, municipalities, interview study, basis for decision-making

### Sökord

Risk- och sårbarhetsanalys, risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder, beslutsfattande, kommuner, intervjustudie, beslutsunderlag

### Abstract

This thesis examines to what extent the comprehensive municipal risk and vulnerability analysis work as a basis for decision-making concerning risk and vulnerability reducing measures in eight Swedish municipalities. An additional objective is to identify mechanisms influencing the decision-making process regarding such measures. In order to meet these objectives an interview study was conducted involving people working with risk- and vulnerability analyses in the selected municipalities. This study was complemented by a content analysis of the comprehensive risk and vulnerability analyses in the same municipalities regarding the year 2011. The result of these studies show that risk and vulnerability reducing measures conducted in the municipalities rarely have a significant connection to the comprehensive risk and vulnerability analysis. As a result the role of the analysis as a basis for decision making is considered poor by the authors. Furthermore the interview study showed that individual commitment, formative moments, economy and resources and other decision support all influence the decision-making process regarding risk and vulnerability reducing measures. At last the authors recommend future work in the area to focus on giving the actors involved sufficient resources, defining proper roles and distribution of responsibility as well as establishing a regular follow-up function.

© Copyright: Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2016.

---

Riskhantering och samhällssäkerhet

Lunds tekniska högskola

Lunds universitet

Box 118

221 00 Lund

Division of Risk Management and Societal  
Safety

Faculty of Engineering

Lund University

P.O. Box 118

SE-221 00 Lund

Sweden

## Förord

---

Denna rapport utgör examensarbete inom civilingenjörsprogrammet i riskhantering och är genomfört vid Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet på Lunds tekniska högskola. Att skriva examensarbetet har varit en intressant och lärorik tid men hade inte varit möjligt utan insatser från ett antal personer som varit behjälpliga under arbetets gång. Vi vill därför rikta ett särskilt tack till följande personer:

Alexander Cedergren, biträdande universitetslektor vid Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet. För god handledning, snabb respons på frågor och ett genuint intresse för arbetet, från början till slut.

Samtliga respondenter i de deltagande kommunerna.

För ett vänligt bemötande i en hektisk tid och värdefulla insikter i det kommunala arbetet. Tack för er medverkan, utan er hade arbetet inte gått att genomföra.



# Sammanfattning

---

En viktig del av Sveriges risk- och krishanteringssystem utgörs idag av risk- och sårbarhetsanalyser som utförs på kommunal, regional och nationell nivå. Systemet med dessa analyser bygger på att de kommunala analyserna utgör underlag för de regionala analyserna som i sin tur ligger till grund för de nationella. Analyserna regleras i svensk lagstiftning och samordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Syftena med analyserna är flera, och innefattar att utgöra beslutsunderlag åt beslutsfattare, informera allmänheten om samhällets risker, ge underlag för samhällsplanering samt bidra till en samlad bild av hela samhällets risker.

Tidigare studier på området har främst fokuserat på det sista syftet, att bidra till en samlad bild av hela samhällets risker. Detta genom att bland annat utvärdera analysernas övergripande kvalitet samt undersöka informationsflödet mellan de olika nivåerna. Det står dock lite att finna kring analysernas användning som beslutsunderlag och syftet kopplat till detta. Används inte analyserna som beslutsunderlag riskerar detta syfte att inte uppfyllas, vilket då även påverkar analysens övergripande nytta. Därför är det intressant att undersöka i vilken utsträckning risk- och sårbarhetsanalysen ligger till grund för beslut om risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå, samt vilka andra mekanismer som påverkar beslutsprocessen kopplat till sådana åtgärder. Detta examensarbete syftar därför till att besvara dessa frågor.

För att svara på dessa frågor genomfördes en intervjustudie med personer som till vardags arbetar med risk- och sårbarhetsfrågor och framtagandet av analysen i åtta kommuner i Skåne län. Syftet med intervjustudien var att kartlägga det kommunala arbetet med risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder samt beslutsprocessen relaterat till implementeringen av dessa åtgärder. Som komplement till intervjustudien utfördes också en dokumentstudie som involverade en innehållsanalys av de kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalyserna i de utvalda kommunerna. Detta för att kunna relatera eventuella genomförda åtgärder till utformningen av den berörda analysen.

Resultaten från studierna visar på att den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen anses nyttig i de aktuella kommunerna men att den sällan används som grund för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder. Detta då analysen bland annat anses alltför generell och övergripande i sin nuvarande utformning, vilket till viss del är en följd av resursbrist och sekretesskrav. De risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som genomförts i kommunerna visade sig ha dålig koppling till den kommunövergripande analysen då få respondenter explicit nämnde analysen som ett ursprung för åtgärder. Vid beslutsfattande används ofta istället specifika utredningar som tas fram i varje enskilt fall eller förvaltningarnas egna risk- och sårbarhetsanalyser, framför den kommunövergripande analysen. Sammantaget gör detta att författarna anser att den kommunala risk- och sårbarhetsanalysens roll som underlag för beslutsfattande är bristande.

Vidare identifierades ett flertal faktorer som har betydelse för den kommunala beslutsprocessen kopplat till risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder. Dessa faktorer är:

- Enskilda personers engagemang – Engagerade personer skapar medvetenhet och driv i frågor.
- Formativa ögonblick – Aktuella ämnen är enklare att arbeta med och lättare att åtgärda.
- Ekonomi och resurser – Tillgängliga resurser är i många fall den enskilt viktigaste faktorn i beslutsprocessen och vid prioritering av åtgärder.
- Övriga underlag – Flera andra underlag används i beslutsprocessen. Bland dessa anses främst förvaltningars och verksamheters egna risk- och sårbarhetsanalyser mycket användbara.

Utifrån generella brister som observerats i det kommunala risk- och sårbarhetsarbetet presenterar författarna tre viktiga faktorer för ett effektivt framtida arbete inom området. Dessa innefattar att inblandade aktörer ges tillräckligt med resurser, att roll- och ansvarsfördelning bland inblandade aktörer tydligt definieras samt att en regelbunden uppföljningsfunktion upprättas och efterlevs.

# Summary

---

An important part of Sweden's risk and crisis management system currently consists of risk and vulnerability analyses conducted at the municipal, regional and national level. The system is based on the fact that municipal analyses forms the basis for regional analyses, which in turn is the basis for the analyses at national level. The analyses are governed by Swedish law and coordinated by the Swedish Civil Contingencies Agency, MSB. The objectives of the analyses are many, including acting as a basis for decision-making, informing the public about societal risks, providing a basis for community planning and contributing to an overall picture of the risks in society.

Previous studies on the area have mainly focused on the final objective, to contribute to an overall picture of the risks in society. However, there is little research to be found on the use of the analysis as a decision support tool, and furthermore the objective attached to this. If the analyses are not used as decision support tool, the objective attached to this might go unfulfilled, which then also affects the overall benefit of the analysis. Thus it is interesting to examine to which extent the risk and vulnerability analysis is a basis for decisions concerning risk and vulnerability reducing measures at the municipal level, and also what other mechanisms that influence the decision making linked to such measures. This thesis therefore aims to answer these questions.

In order to answer these questions an interview study was conducted including individuals working with risk and vulnerability issues and development of the analysis in eight municipalities in Scania. The purposes of the interview study were to identify the municipal work concerning risk and vulnerability reducing measures as well as the decision-making process related to implementation of these measures. As a complement to the interview study a documentary study was also carried out, involving content analysis of the selected municipalities' overall risk and vulnerability analyses. This analysis was conducted in order to be able to relate any measures carried out to the specific analyses.

The results of the studies show that the overall risk and vulnerability analysis of the municipalities is considered useful by the respondents, but it is rarely used as the basis for risk and vulnerability reducing measures. This is because the analysis, among other things, is considered too general and wide-ranging in its current form, which to some extent is a result of resource scarcity and confidentiality requirements. Risk and vulnerability reducing measures implemented in the municipalities were found to have poor connection to the municipalities' overall analyses since few respondents explicitly mentioned the analysis as an origin of such measures. Instead, specific investigations unique for every case, or the administration's own risk and vulnerability analyses, are often used. This makes the authors consider that the role of the comprehensive municipal risk and vulnerability analysis as a basis for decision-making is poor.

Furthermore, several factors affecting the municipal decision-making process related to risk and vulnerability reducing measures were identified. These factors are:

- Individual commitment – Dedicated people create awareness and momentum in the work with certain topics.
- Formative moments – Hot topics are easier to work with and more likely to get addressed.
- Economy and resources – Available resources are in many cases the single most important factor in decision making and prioritizing between actions.
- Other decision support – Several other documents are used in the decision-making process where administration's own risk and vulnerability analyses are considered particularly useful.

Based on the general shortcomings observed in the municipal risk and vulnerability work, the authors present three key elements for an effective future work in the area. These include that the actors involved are given sufficient resources, roles and responsibilities among the actors involved are explicitly defined and that a regular follow-up operation is established and complied.

# Innehållsförteckning

---

1	Inledning.....	1
1.1	Syfte och mål.....	1
1.2	Frågeställningar.....	1
1.3	Avgränsningar.....	1
2	Teoretisk bakgrund.....	3
2.1	Risk.....	3
2.2	Sårbarhet.....	3
2.3	Kommuners och myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.....	4
2.4	Implementering.....	6
3	Metod.....	9
3.1	Urval.....	10
3.2	Litteraturstudie.....	10
3.3	Intervjustudie.....	10
3.4	Dokumentstudie.....	12
4	Resultat.....	15
4.1	Intervjustudie.....	15
4.2	Dokumentstudie.....	24
5	Analys och diskussion.....	25
5.1	Risk- och sårbarhetsanalysens funktion som beslutsunderlag.....	25
5.2	Beslutsprocessen.....	27
5.3	Risk- och sårbarhetsarbetets brister och förbättringsmöjligheter.....	30
5.4	Dokumentstudie.....	32
5.5	Metodval och tillvägagångssätt.....	33
5.6	Fortsatt forskning.....	34
6	Slutsatser.....	35
7	Referenser.....	36
Bilaga 1	Intervjuguide.....	I
Bilaga 2	Granskningsmall.....	III



# 1 Inledning

---

En viktig del av det förebyggande arbetet i Sveriges krishanteringssystem utgörs i dagsläget av risk- och sårbarhetsanalyser vilka utförs på kommunal, regional och nationell nivå samt av centrala myndigheter. Syftena med analyserna innefattar bland annat identifiering och bedömning av det geografiska områdets risker och sårbarheter. Analysen ska även utgöra underlag för beslutsfattande kring risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder.

Befintlig litteratur med inriktning på svenska risk- och sårbarhetsanalyser behandlar bland annat aggregeringen av information mellan de olika nivåer analyserna utförs på, exempelvis Filipek och Laksman (2013) samt Abrahamsson och Tehler (2013). Analysernas generella användbarhet behandlas av Nilsson och Sjölin (2013) medan systemets övergripande funktion undersöks av Hassel (2012). Utifrån dessa källor står det klart att risk- och sårbarhetsanalysen många gånger innehåller brister och att analysen inte alltid uppfyller dess avsedda syften.

Hur dessa analyser används i praktiken finns det dock mindre information kring. Just analysens användande är kritiskt för att flera av de grundläggande syftena ska kunna uppnås. Finns brister i användandet av analysen kan detta påverka dess måluppfyllnad och övergripande nytta. Därav är det intressant att undersöka huruvida risk- och sårbarhetsanalyserna idag ligger till grund för de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som utförs i samhället, eller om det är andra mekanismer som styr dessa beslut.

## 1.1 Syfte och mål

Huvudsyftet med examensarbetet är att undersöka i vilken utsträckning risk- och sårbarhetsanalyser ligger till grund för beslut om risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå. Vidare är målsättningen även att kartlägga eventuella övriga mekanismer utöver risk- och sårbarhetsanalysen som påverkar dessa beslut, samt att undersöka bakgrunden till tidigare implementerade risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder.

## 1.2 Frågeställningar

Utifrån arbetets syfte och mål formuleras följande frågeställningar vilka arbetet avser att besvara:

- I vilken utsträckning uppfyller de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna sitt syfte som underlag för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder?
- Har de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som genomförts i kommunerna anknytning till analyserna?
- Vilka andra mekanismer styr beslutsprocessen kring risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå?

## 1.3 Avgränsningar

Avgränsning av examensarbetet görs genom att endast innefatta kommuner i Skåne län. Begränsning i urvalet sker utifrån tillgängligheten av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser som inte är sekretessbelagda, samt möjlighet hos lämpliga personer att ställa upp i en intervjustudie. Ytterligare en begränsning består i att de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna för 2015 i skrivande stund ännu inte lämnats in till Länsstyrelsen varför studien endast innefattar analyser från 2011.



## 2 Teoretisk bakgrund

---

I följande avsnitt presenteras examensarbetets teoretiska bakgrund. Först introduceras begreppen risk och sårbarhet samt svenska kommuners och myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Efter detta följer kritiska faktorer för risk- och sårbarhetsanalysens användbarhet samt aspekter som påverkar implementeringen av åtgärder.

### 2.1 Risk

Riskbegreppet är mångfacetterat och används i en rad tekniska och ekonomiska sammanhang för att förklara något som är osäkert och innebär möjlighet till negativa konsekvenser. Syftet med detta avsnitt är att ge exempel på riskbegreppets mångfald genom att presentera några vanliga definitioner som används inom riskhanteringsområdet.

En av de mest centrala riskdefinitionerna inom det tekniska riskhanteringsområdet är den så kallade risktrippletten framtagen av Kaplan och Garrick (1981). De definierar risk som svaret på tre övergripande frågor:

- Vad kan hända?
- Hur troligt är det?
- Vad blir konsekvenserna?

Dessa frågor innebär att begreppet risk utgörs av någon form av händelse, en uppskattning eller beskrivning kring hur trolig denna händelse är och slutligen en uppskattning eller beskrivning av konsekvenserna kopplat till just denna händelse.

Aven (2011) presenterar en vidareutveckling av Kaplan och Garricks (1981) riskdefinition genom att införa en definition med större tyngdpunkt på beskrivning av osäkerhet. Han menar precis som Kaplan och Garrick (1981) att risk utgörs av olika händelser med olika konsekvenser, men introducerar även begreppet osäkerhet. Aven (2010) menar att osäkerheten kräver en egen del i riskbegreppet då de uppskattningar av sannolikheter och konsekvenser som görs baseras på data som sällan är helt kompatibel med ändamålet. En explicit beskrivning av osäkerheten ger enligt Aven (2010) en mer nyanserad riskbild.

Vidare kan dessa två riskdefinitioner ställas mot den definition som används av MSB<sup>1</sup> i föreskrifterna om kommunala risk- och sårbarhetsanalyser, vilken lyder *”En sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till”* (MSBFS 2015:5).

Riskdefinitionen i MSBFS 2015:5 skiljer sig från de övriga presenterade då sammanvägningen av sannolikhet och konsekvens uttrycks explicit. I övriga definitioner är denna inte lika tydlig och begreppets beståndsdelar är mer separerade. Användandet av ordet sannolikhet kan tolkas som att det främst är med hjälp av detta mått som osäkerheterna ska beskrivas. I motsats till Avens (2011) definition ges dessutom inte osäkerhetsbegreppet en egen parameter i MSB:s definition utan kan antas ingå i bedömningen av sannolikhet och konsekvens för en viss händelse. En tolkning är att MSB:s definition av riskbegreppet är något förenklad gentemot vetenskaplig litteratur för att vara mer lättanvänd vid framtagandet av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser.

### 2.2 Sårbarhet

Precis som med riskbegreppet finns det flera sätt att se på sårbarhet. Likheterna med begreppet risk är stora och många gånger är det svårt att tydligt särskilja dessa begrepp. Om risk beskrivs med hjälp av en händelse, konsekvens och osäkerhet, kan sårbarhet beskrivas som konsekvens och osäkerhet givet en viss händelse (Aven, 2011).

---

<sup>1</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

En relativt okomplicerad beskrivning av begreppet är att se sårbarhet som oförmågan hos ett system att motstå och hantera en viss påfrestning (Krisberedskapsmyndigheten, 2004). MSB definierar i föreskrifterna om kommunala risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5) sårbarhet som *”De egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse”*.

För att koppla de här definitionerna till risk- och sårbarhetsanalyser kan riskanalyserna sägas ha sin utgångspunkt i en riskkälla medan sårbarhetsanalysen utgår från det skyddsvärda (Krisberedskapsmyndigheten, 2004). Detta kan exemplifieras med hjälp av ett översvämningsscenario. Riskanalysen fokuserar då på orsaken, i form av exempelvis ett dammbrott eller kraftig nederbörd. Sårbarhetsanalysen fokuserar istället på hur det skyddsvärda påverkas av översvämningen och vilka resurser som finns tillgängliga för att hantera situationen. Det skyddsvärda kan i fallet med översvämningen röra sig om byggnader, samhällsviktiga funktioner eller människors liv och hälsa.

## **2.3 Kommuners och myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser**

Sedan drygt tio år tillbaka är statliga myndigheter, Länsstyrelser och kommuner enligt lag skyldiga att arbeta med framtagandet av risk- och sårbarhetsanalyser inom respektive ansvarsområde. Detta regleras för myndigheter i Förordning (SFS 2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. För kommuner och landsting regleras detta istället i Lag (SFS 2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Syftena med risk- och sårbarhetsanalyserna är flera och kan delas in i fyra huvudsakliga områden (MSB, 2011).

- Utgöra beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- Bidra med information till allmänheten om samhällets risker
- Ge underlag för samhällsplanering
- Ge en samlad bild av samhällets risker

I Lag (SFS 2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stipuleras att en risk- och sårbarhetsanalys ska genomföras en gång under varje mandatperiod. Det svenska systemet med risk- och sårbarhetsanalyser bygger på att de olika instansernas analyser utgör underlag för varandra där kommunernas framtagna risk- och sårbarhetsanalyser används vid framtagandet av analyser på regional nivå. De regionala analyserna används sedan i sin tur tillsammans med risk- och sårbarhetsanalyser från statliga myndigheter för att på nationell nivå skapa en samlad bild över samhällets risker och sårbarheter.

Ur lagen (SFS 2006:544) och tillhörande Förordning (SFS 2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommuner ska hålla Länsstyrelsen underrättad om de åtgärder som vidtagits inför extraordinära händelser. Detta redovisas inom ramarna för risk- och sårbarhetsanalyserna.

För att uppfylla de fyra huvudsyftena ställs vissa krav på innehållet i risk- och sårbarhetsanalyserna. Kraven framgår i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5). Nilsson och Sjölin (2013) menar att de åtta punkter för innehållet i en kommunal risk- och sårbarhetsanalys som specificeras i MSBFS 2010:6 är en god grund för användbarhet på regional nivå. Under 2015 ersattes dessa föreskrifter med nya MSBFS 2015:5 där rekommendationerna reviderats till följande sju punkter:

- Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
- Beskrivning av arbetsprocess och metod.
- Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
- Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.

- Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
- Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Föreskrifternas existens är dock ingen garanti för att det svenska systemet med risk- och sårbarhetsanalyser fungerar optimalt. Abrahamsson och Tehler (2013) visar att flera av de regionala analyserna inte uppfyller de ställda grundkraven. Vidare menar de att om inte enskilda analyser uppfyller sitt syfte, uppfylls inte heller de övergripande syftena med systemet. En positiv trend ses dock i att kvaliteten på de regionala analyserna förbättrades mellan åren 2008 och 2010.

Bilden av att det svenska risk- och sårbarhetssystemet har svårt att uppfylla sitt syfte fullt ut bekräftas även av Cedergren och Tehler (2014). De menar att resultatet av exempelvis kommunala analyser inte alltid är optimalt som underlag på den regionala nivån. Detta beror främst på att de olika analyserna tas fram och presenteras på olika sätt vilket försvårar jämförelser.

### **2.3.1 Analysens användbarhet**

Risk- och sårbarhetsanalysen är ett verktyg som i litteratur beskrivs vara användbart för att utveckla en organisations eller ett samhälles övergripande risk- och krishanteringsförmåga (Hassel, 2012; Vastveit et al., 2014). Enligt Hassel (2012) sker detta på flera sätt, bland annat genom att risk- och sårbarhetsanalysen utgör beslutsunderlag för beslutsfattande kring risk, samt att själva processen med framtagandet av analysen kan stärka säkerhetskulturen och riskmedvetenheten hos inblandade aktörer.

I följande avsnitt granskas det svenska systemet utifrån tidigare utredningar i litteratur för att belysa vad som krävs för att risk- och sårbarhetsanalysen ska anses användbar.

#### **2.3.1.1 Beskrivning av riskscenarier**

Nilsson och Sjölin (2013) undersöker användbarheten hos kommunala risk- och sårbarhetsanalyser där det framgår att riskscenarier som beskrivs utförligare än med endast rubrik är att föredra. Studien visar att drygt 30 procent av de undersökta kommunerna beskrev riskscenarier med endast rubrik.

#### **2.3.1.2 Bedömning av sannolikhet och konsekvens**

Lin et al. (2015) pekar på att samma argument gällande detaljeringsgrad kan appliceras på analysernas bedömning av sannolikhet och konsekvens. Detta då en högre detaljeringsgrad, gärna i formen av kvantitativa bedömningar, anses mer användbar. Gällande bedömning av sannolikhet och konsekvens i Nilsson och Sjölin (2013) studie beskriver en majoritet av de utvalda kommunerna parametrarna med ord eller kvalitativa begrepp. Även om denna problematik i litteratur främst kopplas till aggregeringen av information mellan de olika nivåer analyserna utförs på (Abrahamsson & Tehler, 2013; Filipek & Laksman, 2013; Hassel, 2012) är det även enligt författarna möjligt att den medför svårigheter vid framtagandet av åtgärdsförslag.

#### **2.3.1.3 Åtgärdsförslagets detaljeringsgrad**

Angående åtgärdsförslag visar Nilsson och Sjölin (2013) studie att risk- och sårbarhetsanalyser som presenterar åtgärdsförslag kopplade till analysens riskscenarier har en ökad upplevd användbarhet. Vidare visar de att endast 20 procent av analyserna presenterar åtgärdsförslag som återkopplar till scenarier varför det finns argument för att åtgärdsförslagen i vissa fall kan vara bristfälliga. Nilsson och Sjölin (2013) konstaterar även att ingen av de studerade risk- och sårbarhetsanalyserna gjort någon form av effektbedömning relaterat till de föreslagna åtgärderna vilket vidare kan minska analysernas användbarhet som beslutsunderlag.

En annan studie på området genomförd av Tehler et al. (2012) undersöker den regionala nivån i det svenska systemet med risk- och sårbarhetsanalyser utifrån hur åtgärdsrekommendationer beskrivs. Resultaten från denna studie pekar på att åtgärdsförslag i regionala risk- och sårbarhetsanalyser i vissa fall är av låg detaljeringsgrad vilket minskar analysens användbarhet som beslutsunderlag. Som en produkt av detta presenterar Tehler et al. (2012) normativa rekommendationer med fokus på att förbättra den rådande situationen gällande åtgärdsförslag i risk- och sårbarhetsanalyser på regional nivå. De argumenterar för att ett åtgärdsförslag som beskrivs mer detaljerat är enklare för beslutsfattare att förstå och tolka på grund av tillägg som kontext och effekt. Därför anser de det nödvändigt att beskriva samtliga sammanhang, scenarier och effekter förknippade med den föreslagna åtgärden, för att undvika förlust av för en beslutsfattare viktig information.

Åtgärdsförslagen i samtliga Länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser år 2010 analyseras av Tehler et al. (2012) utifrån en skala beskrivande förslagets detaljeringsgrad baserat på kontext och effekt. Skalan är utformad enligt följande:

1. Åtgärden presenteras utan kontext.  
Exempelvis ”upprätta reservkraft”.
2. Åtgärden presenteras med exempel på kontext.  
Exempelvis ett riskområde så som översvämningar eller bränder.
3. Åtgärden presenteras relaterat till riskscenarier men åtgärdens effekt beskrivs ej.  
Exempelvis hur en översvämning kan uppstå och dess konsekvenser.
4. Åtgärden presenteras med hänsyn till riskscenarier samt uppskattad effekt.  
Exempelvis hur en översvämning kan uppstå, dess konsekvenser och hur åtgärden kan minska dessa.

Efter kategorisering av 2010 års analyser på regional nivå enligt skalan ovan visar det sig att fyra av de studerade Länsstyrelserna (cirka 20 procent) presenterar åtgärder enligt nivå 1, majoriteten av analyserna (cirka 60 procent) presenterar åtgärdsförslag enligt kategori 3 och att ingen av de analyserade länen presenterar åtgärdsförslag på nivå 4 (Tehler et al., 2012).

## 2.4 Implementering

I litteratur nämns en mängd olika faktorer som är av betydelse vid framtagande och implementering av åtgärder. Vedung (1998) lyfter fram flera av dessa aspekter i en kontext av politik och offentlig förvaltning. Han menar att stora åtgärder eller förändringar är svårare att genomföra än små, och att det symboliska värdet av ett beslut i vissa fall kan vara viktigare än att beslutet faktiskt genomförs. I relation till detta menar Hassel (2012) att processen kopplat till framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen ibland anses viktigare än själva dokumentet bland de som arbetar med frågorna. Vedung (1998) menar att hur lyckad implementeringen av en åtgärd blir är beroende av de inblandade aktörerna och deras position i processen. Särskilt viktigt är ledning och chefers engagemang vilket Akselsson (2014) lyfter fram som en grundbult i säkerhetsarbetet inom en organisation.

Vedung (1998) menar också att kunskap, förmåga och vilja är tre viktiga aspekter hos inblandade aktörer. För att skapa förståelse för genomförandet av en viss åtgärd krävs att berörda aktörer har kunskap om inte bara innebörden och de förväntade effekterna, utan även varför dessa effekter uppnås. För att kunna genomföra åtgärden krävs också att inblandade har förmåga att göra detta, vilket bland annat innebär att tillräckliga resurser behöver finnas tillgängliga. För att implementera en åtgärd krävs också vilja, där bland annat aktörernas inställning och eventuella egennyttan spelar in.

Likt Vedung (1998) menar Hogwood och Gunn (1984) att tydlighet och information kring en avsedd åtgärd bygger förtroende hos de personer som ska genomföra åtgärden, vilket underlättar implementeringen. Vidare menar de att huruvida implementeringen av en viss åtgärd blir framgångsrik i slutändan beror på viljan och förmågan hos en viss grupp att få sin vilja igenom.

På lägre nivå i hierarkin tenderar aktörer ibland att fokusera på åtgärder som är enkla att genomföra och ger ett förväntat gott resultat framför åtgärder som är mer akuta. Andra potentiella mekanismer som kan påverka hur väl en eventuell åtgärd implementeras är eldsjälar och så kallade formativa ögonblick. Med eldsjälar menas personer som brinner för en fråga och har ett stort intresse av att en viss åtgärd genomförs. Därav arbetar de ofta hårt för att ett beslut kring en sådan åtgärd ska implementeras. Med formativa ögonblick menas att tidpunkten spelar in. Om ett ämne är extra aktuellt eller om en insats är extra fördelaktig vid en viss tidpunkt är det mer troligt att en viss åtgärd relaterat till detta ämne genomförs vid den tidpunkten (Vedung, 1998). Ur ett riskhanteringsperspektiv belyser Renn (1998) detta med termen *availability bias*. Detta innebär att en persons bedömning av sannolikheten för en händelse påverkas av hur mentalt aktuell händelsen är hos personen. En tolkning av detta är att händelser som skett i närtid uppfattas mer sannolika.



### 3 Metod

Examensarbetet omfattar tre kompletterande delstudier med syfte att tillsammans ge svar på arbetets frågeställningar:

- I vilken utsträckning uppfyller de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna sitt syfte som underlag för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder?
- Har de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som genomförts i kommunerna anknytning till analyserna?
- Vilka andra mekanismer styr beslutsprocessen kring risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå?

De tre studierna utgjordes av en litteraturstudie, en intervjustudie samt en dokumentstudie, där de två sistnämnda omfattar kommuner i Skåne län. Syfte och tillvägagångssätt för respektive studie presenteras översiktligt i Tabell 1. För mer ingående motiveringar kring metodval samt tillvägagångssätt för respektive studie hänvisas läsaren till avsnitt 3.2, 3.3 respektive 3.4. Urvalsprocessen vid valet av deltagarkommuner presenteras i 3.1.

**Tabell 1** - Översikt av delstudiernas syfte och tillvägagångssätt.

Studie	Syfte	Tillvägagångssätt
<b>Litteraturstudie</b> <i>Se 3.2</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studera rådande lagstiftning och föreskrifter relaterat till kommuners arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, finna information kring besluts- och implementeringsprocessen samt identifiera faktorer som gör en analys användbar.</li> <li>• Bekanta läsaren med nödvändiga begrepp inom området.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sökningar i databaserna LUBsearch och Scopus involverande sökord relaterat till risk- och sårbarhetsanalys.</li> <li>• Genomläsning av tidigare examensarbeten på avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet inom aktuellt område.</li> <li>• Genomläsning av lagar, föreskrifter samt MSB:s riktlinjer relaterat till risk- och sårbarhetsanalyser.</li> </ul>
<b>Intervjustudie</b> <i>Se 3.3</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utforska och kartlägga det kommunala arbetet relaterat till risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder.</li> <li>• Undersöka huruvida risk- och sårbarhetsanalysen används och vilka mekanismer och underlag som ligger till grund vid beslutsfattande och implementering av åtgärder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Semistrukturerade intervjuer utifrån intervjuguide involverande personer i utvalda kommuner som är insatta i kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.</li> <li>• Intervjuguiden baserades på tidigare utförd litteraturstudie samt författarnas antaganden kring vad som kan tänkas påverka beslutsprocessen.</li> </ul>
<b>Dokumentstudie</b> <i>Se 3.4</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undersöka och översiktligt bedöma kvaliteten på de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna i de utvalda kommunerna utifrån de faktorer för användbarhet som framkommit i litteraturstudien.</li> <li>• Undersöka huruvida kommuner som genomfört åtgärder utifrån risk- och sårbarhetsanalysen presenterar risker, sårbarheter eller åtgärdsförslag på ett visst sätt som skiljer sig från kommuner som inte använder analysen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innehållsanalys av 2011 års kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalyser i de utvalda kommunerna utifrån framtagen granskningsmall.</li> <li>• Granskningsmallen innefattade faktorer som litteraturstudien visat påverka risk- och sårbarhetsanalysens användbarhet, med fokus på hur sannolikhet, konsekvens och åtgärdsförslag presenteras.</li> </ul>

### **3.1 Urval**

Valet av deltagarkommuner genomfördes i tre steg. Det första urvalet baserades på tillgängligheten av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser i Skåne län. Då 2015 års analyser vid tillfället ännu inte publicerats användes endast kommuner som lämnat in en analys till Länsstyrelsen för år 2011 som ej var sekretessbelagd. Utifrån det tillgängliga utbudet och tillgången av tid och resurser beslutades att åtta till tio kommuner skulle innefattas i studien. Detta antal ansågs tillräckligt då den aktuella studiens syfte inte är en fullständig kartläggning av kommunernas arbete utan har en mer explorativ inriktning.

Nästa steg i urvalet bestod i att utifrån det första urvalet välja ut kommuner av varierande storlek för att skapa ett så brett urval som möjligt. Det sista steget i urvalsprocessen baserades på kommunernas möjlighet att ställa upp i intervjustudien.

### **3.2 Litteraturstudie**

I syfte att ge en överblick av för arbetet relevanta områden så som risk, sårbarhet, implementering av åtgärder samt svenska kommuners arbete med risk- och sårbarhetsanalyser genomfördes en litteraturstudie relaterat till dessa områden. Det huvudsakliga resultatet av denna litteraturstudie presenterades i kapitel 2 för att ge arbetet nödvändig teoretisk bakgrund. Underlag för studien erhöles genom sökningar efter vetenskaplig litteratur i databaserna LUBsearch och Scopus. Sökord som användes var bland annat risk, sårbarhet, risk- och sårbarhetsanalys, beslutsfattande, beslutsteori, beslutsunderlag, riskreducerande åtgärder, risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder, kommunal risk- och sårbarhetsanalys, var för sig och i kombination, samt ordens engelska motsvarigheter. Utöver detta användes korsreferenser i dokumenten för att finna ytterligare relevant litteratur. Tidigare genomförda examensarbeten vid avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds tekniska högskola med lämplig inriktning lästes igenom för ytterligare information. Svensk lagstiftning inom området samt MSB:s riktlinjer för risk- och sårbarhetsanalyser studerades också för att ge en god bakgrund till arbetet.

### **3.3 Intervjustudie**

För att uppfylla arbetets syfte och frågeställningar krävdes enligt författarna en undersökning kring hur kommunerna arbetar med risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder. Denna utfördes som en intervjustudie och vidrör bland annat det generella åtgärdsarbetet som sker i kommunerna och vilka mekanismer som kan tänkas styra detta, samt risk- och sårbarhetsanalysens roll.

Anledningarna till att en sådan studie ansågs lämplig var att delar av åtgärdsarbetet möjligen grundar sig på underlag som inte alltid dokumenteras eller finns tillgängliga, så som informella möten och diskussioner mellan involverade parter. Intervjustudien involverade personer som till vardags arbetar med frågor kring risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder i kommunerna.

#### **3.3.1 Respondenter**

Valet av respondenter till intervjustudien begränsades till de tidigare utvalda kommunerna. Totalt tio kommuner kontaktades via telefon om möjligheten att medverka i studien varav åtta av dessa hade möjlighet att medverka. Fokus låg på att finna personer som arbetade inom det aktuella området, det vill säga personer involverade i arbetet med risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder i de utvalda kommunerna. Valet av respondenter baserades främst på information som kommunerna bidrog med gällande personers arbetsuppgifter och ansvarsområden.

#### **3.3.2 Intervjuguide**

Intervjustudien i detta arbete utgjordes av en semistrukturerad intervju med stöd av intervjuguide. Valet av intervjutyp grundade sig på syftet med intervjustudien vilket var att utforska det generella åtgärdsarbete som sker i kommunerna. Detta syfte ansågs mest troligt att uppfylla med hjälp av en intervju där de svarande gavs frihet i sina svar snarare än en helt strukturerad intervju.

En intervjuguide ansågs vara ett lämpligt verktyg för att hålla intervjun semistrukturerad och på så sätt undvika att relevanta områden försummas.

Vid framtagandet av intervjuguiden beaktades bland annat att Kvale (1997) belyser vikten av planering inför en vetenskaplig intervju, att den bör eftersträva korta frågor med långa svar och att intervjuaren bör verifiera respondentens svar med hjälp av följdfrågor. Patton (1987) föreslår att intervjun bör inledas med okontroversiella frågor kring respondentens nuvarande situation för att sedan gå vidare med mer kunskapsrelaterade frågor som bör relateras till en kontext. Patton (1987) menar även att frågorna bör undvika att ge respondenten en viss skala att uttrycka sig i då detta kan begränsa svarsrymden.

Då det inte påträffats någon litteratur involverande intervjustudier relaterat till åtgärder inom kommunalt risk- och sårbarhetsarbete baserades intervjuguiden i stor utsträckning på logiska resonemang och den bakgrundsinformation om implementeringsarbete som presenteras i avsnitt 2.4. Här blev examensarbetets explorativa karaktär tydlig då delar av intervjuguiden baserades på antaganden kring vad som kan tänkas påverka åtgärdsarbetet. De områden som bedömdes vara relevanta att involvera och diskutera under intervjun var:

- Inledning
  - Personens arbetsuppgifter och roll i kommunen
- Åtgärdsarbetet i kommunen
  - Involverade aktörer och deras roller
  - Processer vid framtagandet av åtgärdsförslag
  - Åtgärdsförslagets motiv och ursprung
  - Processer vid beslut om genomförande av åtgärder
  - Exempel på åtgärder som genomförts
  - Vad gör att vissa åtgärder genomförs
- Användning av kommunens risk- och sårbarhetsanalys
  - Användning av analysens åtgärdsförslag
  - Nyttan med analysen
  - Brister och förbättringar i analysen
- Avslutning
  - Hur borde åtgärdsarbetet se ut

Den fullständiga intervjuguiden presenteras i Bilaga 1.

### **3.3.3 Utförande och sammanställning**

Intervjuerna utfördes på plats med respondenterna som inledningsvis informerades om studiens syfte samt hur anonymisering var tänkt att gå till. Anonymiseringen innebar att namn eller kommuntillhörighet inte skulle framgå och möjlighet gavs att innan publicering läsa igenom arbetets resultatdel.

Intervjun utfördes med utgångspunkt i intervjuguiden utan att respondenten avbröts i de fall den pratade utanför denna. Detta för att eftersträva en avslappnad intervju där personen kunde diskutera fritt utifrån egna tankar och erfarenheter. Samtliga intervjuer spelades in efter respondenternas medgivande.

Sammanställning av inspelningarna från intervjuerna utfördes i tre steg.

**Steg 1** Inspelningarna lyssnades igenom och respondentens svar noterades under respektive fråga i generella drag samtidigt som intressanta citat dokumenterades ordagrant.

**Steg 2** En sammanställning av data från Steg 1 gjordes under ett antal teman baserade på arbetets frågeställningar, syfte och mål. Relevanta svar från Steg 1 sorterades in under respektive tema tillsammans med betydande citat.

**Steg 3** Slutligen gjordes en övergripande resultatsammanställning av samtliga dokument från Steg 2. De teman som användes vid denna sammanställning var *Kommunernas risk- och sårbarhetsarbete*, *Beslutsfattande och implementering* samt *Analysens nytta, brister och förbättringsarbete*. Resultatet av denna sammanställning återfinns i 4.1.

Steg 1 och Steg 2 delades upp mellan författarna av effektivitetsskäl. Här gjordes valet att inte fullständig transkribera intervjuerna. Detta främst på grund av att den tid och de resurser en sådan process skulle ta i anspråk inte ansågs motsvara värdet av det resultat den skulle generera i det aktuella fallet. Fokus vid resultatthanteringen låg på att finna generella trender i intervjuerna samt särskilt utmärkande svar och citat.

### 3.4 Dokumentstudie

Utöver att kartlägga det kommunala åtgärdsarbetet syftar arbetet även till att undersöka i vilken grad risk- och sårbarhetsanalysen uppfyller sitt syfte som underlag för beslutsfattande med fokus på risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder. Därför kompletterades intervjustudien med en granskning av de utvalda kommunernas analyser. Ett syfte med granskningen var att få en överblick av kommunernas analyser samt till viss del bedöma deras kvalitet för att avgöra huruvida analyser av hög kvalitet används i större utsträckning. Bedömningen av analyserna utgjordes i detta arbete av genomläsning med stöd av en granskningsmall som grundade sig i litteraturstudiens fynd kring användbarhet.

Dokumentstudien utfördes som en ren innehållsanalys. Enligt Weber (1990) bör en innehållsanalys innefatta ett systematiskt urval av dokument och text som analyseras med hjälp av en granskningsmall. Det systematiska urvalet bör bestå av övergripande val av kommunikationskällor, avsmalnande val av specifika dokument och slutligen val av hur stor andel av dokumentens text som bör ingå i analysen.

I detta arbete baserades dessa val till stor del på det tidigare urval av kommuner som gjorts. Kommunikationskällorna utgjordes av övergripande risk- och sårbarhetsanalyser på kommunal nivå i Skåne län, för att avsmalnas till risk- och sårbarhetsanalyserna i de utvalda kommunerna som dokument att granska utifrån arbetets frågeställningar. De utvalda analyserna lästes sedan igenom och kategoriserades med hjälp av en granskningsmall. Metodik för framtagande av granskningsmall framgår i följande avsnitt.

#### 3.4.1 Granskningsmall

För att underlätta granskningen av de utvalda kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser samt utöka arbetets transparens togs en granskningsmall fram, denna återfinns i Bilaga 2. Innehållet i granskningsmallen grundades på tidigare presenterad teori i 2.3.1 kopplat till analysernas användbarhet och hur detta kan tänkas påverka analysens styrka som underlag för beslutsfattande. En annan grund för undersökningen var en granskningsmall framtagen av Abrahamsson et al. (2012) som använts i tidigare arbeten innefattande innehållsanalys av risk- och sårbarhetsanalyser, se till exempel Nilsson och Sjölin (2013). Viktigt att poängtera är att endast punkter som ansågs relevanta ur åtgärdssynpunkt valdes ut från denna mall. Studien innefattar exempelvis inte kategorisering av hur analyserna utförts och vilka metoder som använts. Detta resulterade i att dokumentstudien utfördes enligt en granskningsmall som innefattade:

- Beskrivning av riskscenarier

I avsnitt 2.3.1.1 beskrivs att en risk- och sårbarhetsanalys anses mer användbar om beskrivning av riskscenarier sker mer detaljerat än endast med hjälp av en rubrik. Detta ansågs aktuellt att undersöka i en åtgärdscontext då en undermålig beskrivning av de riskscenarier analysen bygger på riskerar att generera ett dåligt underlag vid framtagande av åtgärdsförslag.

- Val av skala vid presentation av sannolikhet och konsekvens

I avsnitt 2.3.1.2 framgår att bedömningar av sannolikhet och konsekvens med hög detaljeringsgrad i form av användandet av kvantitativa skalor anses mest användbara. Relaterat till åtgärdsområdet kan detta ge större möjlighet till prioritering och rangordning av kommunens risker och sårbarheter vilket i sin tur medför att åtgärdsförslag kan arbetas fram där de behövs som mest.

- Detaljeringsgrad i åtgärdsförslag

Ur avsnitt 2.3.1.3 framgår att åtgärdsförslag som knyter an till risk- och sårbarhetsanalysens riskscenarier anses mer användbara. Vidare framgår att åtgärdsförslag kan beskrivas med olika detaljeringsgrad, där högre detaljeringsgrad innefattande effektbedömning av åtgärden bedöms utgöra ett starkare beslutsunderlag. Det ansågs därför relevant att undersöka de utvalda analyserna baserat på hur åtgärdsförslag presenteras och knyts an till analysen. Är åtgärdsförslagen inte förankrade i de analyserade scenarierna kan de enligt författarna framstå som irrelevanta eller omotiverade vilket medför att deras styrka som beslutsunderlag minskar.

### **3.4.2 Utförande och sammanställning**

Dokumentstudien genomfördes utefter den granskningsmall som upprättats där relevanta delar kategoriserades med hjälp av mallen i samband med att analyserna lästes igenom. Ursprungstanken var att dela upp arbetet med granskningen mellan författarna för att på så sätt effektivisera processen, vilket enligt Weber (1990) dock kan innebära problem med överensstämmelse och transparens mellan granskarna. Dessa problem uppmärksammades också i en studie av Abrahamsson et al. (2012) där exempelvis överensstämmelsen mellan granskarna kopplat till klassificering av åtgärdsförslag uppgick till 60 procent. Därför gjordes valet att ett antal av analyserna skulle granskas av båda författarna samt att oklarheter vid granskning av övriga analyser skulle diskuteras mellan författarna.

De resultat som framkom av dokumentstudien presenteras i tabellform under avsnitt 4.2.



## 4 Resultat

I detta kapitel presenteras resultat baserade på intervju- och dokumentstudien. Resultatet av intervjustudien presenteras under de teman som framgår i avsnitt 3.3.3. Dessa tre teman är:

- Kommunernas risk- och sårbarhetsarbete, se 4.1.1
- Beslutsfattande och implementering, se 4.1.2
- Analysens nytta, brister och förbättringsarbete, se 4.1.3

Efter varje tema följer en kortare sammanfattning där författarna lyfter fram vad de anser vara extra viktigt baserat på arbetets frågeställningar. Intervjustudiens resultat följs av resultatet från dokumentstudien som presenteras i tabellform under 4.2.

### 4.1 Intervjustudie

En rundringning till tio kommuner i Skåne län resulterade i åtta intervjuer som genomfördes på plats i respektive kommun. Några respondenter från små och mellanstora kommuner representerade mer än en kommun vilket resulterade i en sammanlagd representation av tolv kommuner. Tabell 2 visar en sammanställning över respondenterna.

Tabell 2 - Sammanställning över respondenterna i intervjustudien.

Respondent	Titel	Kommunstorlek <sup>1</sup>
1	Säkerhetsstrateg	Mellan
2	Säkerhetschef/Räddningschef	Liten
3	Säkerhetschef	Mellan
4	Säkerhetschef	Liten
5	Säkerhetschef	Mellan
6	Säkerhetschef/Räddningschef	Liten
7	Säkerhetschef	Mellan
8	Säkerhetssamordnare	Stor

<sup>1</sup>Liten: 0 - 25000 invånare, mellan: 25000 - 75000 invånare, stor: över 75000 invånare

#### 4.1.1 Kommunernas risk- och sårbarhetsarbete

Följande avsnitt baseras på svar från intervjustudien som berör kommunernas generella risk- och sårbarhetsreducerande arbete, det övergripande analysarbetet och användandet av denna samt kommunens generella arbete med risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder.

Flera respondenter nämner att kommunernas risk- och sårbarhetsarbete främst sker utifrån två lagstiftningar, LSO<sup>2</sup> och LEH<sup>3</sup>. En respondent påpekar att det finns flera lagstiftningar som säger att det ska ske förebyggande arbete i kommunerna och att detta hela tiden sker i de kommunala organisationerna. Flera respondenter menar att det handlar om ett dagligt arbete i hela organisationen.

En respondent nämner att kommunen arbetar brett med risk- och sårbarhetsfrågorna i samtliga förvaltningar utefter en framtagen plattform. Detta arbete är sedan grunden till den övergripande analysen som i sin tur är grunden för kommunens handlingsprogram. En annan respondent menar att kommunens risk- och sårbarhetsarbete utgår från den övergripande analysen, vilken i sin tur utgår från risk- och sårbarhetsanalyser som tas fram i kommunala bolag och förvaltningar. Andra verktyg i kommunens arbete som nämns är bland annat checklistor, rapporteringssystem, övningar och krishanteringsplaner.

Framtagandet av de övergripande risk- och sårbarhetsanalyserna sker på olika vis beroende på vilken kommun det handlar om. Flera respondenter menar att de till stor del använder sig av egna metoder

<sup>2</sup> Lag om skydd mot olyckor

<sup>3</sup> Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

och några menar att vägledningen från MSB används till viss del. Samarbete över kommungränserna lyfts fram som en viktig del i arbetet av flera respondenter.

#### **4.1.1.1 Användandet av analysen**

Resultatet från intervjuerna visar att risk- och sårbarhetsanalyser används på olika sätt och i olika utsträckning i kommunerna. Två av respondenterna menar att kommunens riskhanteringsarbete till stor del utgår från den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen.

*Riskanalysen används för att sätta mål för verksamheten.*

Respondent 6

*I risk- och sårbarhetsanalysen har vi egentligen ett instrument för att lyfta fram det som vi har förstått är viktigt.*

Respondent 8

Andra respondenter är dock mer restriktiva i sin användning av analysen, mycket beroende på att analysen är för övergripande på grund av bland annat sekretesskrav och lagstiftning.

*Den övergripande analysen är den vi skickar till folk som vill läsa på lite och även Länsstyrelsen. /.../ Inte den vi använder själva.*

Respondent 7

En respondent menar att förvaltningarnas egna risk- och sårbarhetsanalyser används framför den kommunövergripande då dessa anses mer användbara. Bristande förståelse och kompetens hos både utförare och mottagare är ytterligare anledningar till att den kommunövergripande analysen inte används enligt några respondenter.

*Jag har jobbat med risk- och sårbarhetsanalys sedan slutet på 90-talet och man har aldrig fått en förståelse för dem i den kommunala verksamheten generellt. /.../ Man plockade fram något för man var tvungen och sen hade alla glömt det efter sex månader.*

Respondent 2

Flera respondenter väljer att ta upp ansvarsfrågan vid diskussion kring om analysen används. Exempelvis nämner respondent 4 att det finns problem med att åtgärdsförslag inte följs upp baserat på oklar ansvarsfördelning. Respondent 1 och 6 menar att ansvaret för planering och genomförande av åtgärder ligger ute på enskilda förvaltningar.

#### **4.1.1.2 Åtgärders ursprung och motiv**

Samtliga respondenter ger exempel på genomförda risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder i kommunerna. Bland dessa nämns både förebyggande och beredskapshöjande åtgärder. Exempel på åtgärder som nämns är upprättande av planer och rutiner, åtgärder för att minska konsekvenserna vid bortfall av samhällsviktiga funktioner, skydd av kommunens egen verksamhet samt att informera om och medvetandegöra risker och sårbarheter.

Motiven bakom de åtgärder respondenterna tar upp är av varierande karaktär. De motiv som nämns är:

- Reaktivt arbete efter att kommunen drabbats av en händelse.
- Händelsen har skett i andra kommuner.

*Detta börjar hända i kommun X och det börjar hända i kommun Y också, är det något som vi behöver titta på här?*

Respondent 2

- Andra kommuner arbetar med åtgärden.
- Statliga direktiv.

- Oro hos invånare.

*Ibland behöver vi kanske egentligen inte jobba med det statistiskt sett men det upplevs som ett stort problem och då skapar det en otrygghet hos medborgarna och då måste vi ändå jobba med det.*

Respondent 2

- Kommunens geografiska läge och förutsättningar.
- Genomslag i kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

*Om man utifrån sårbarhetsanalysen tittar, så är ju en av de stora riskerna vårt beroende av ström. Den får ju genomslag på ganska många områden.*

Respondent 6

- Statistik från SCB, folkhälsoundersökningar och insatsdata.

*Vi har tittat mycket på vägar och det kommer mycket från räddningstjänstens rapporter /.../. Var har vi våra olyckor, varför har vi dem där? /.../ Tittar vi statistiskt hade vi fler olyckor på vissa typer av vägar.*

Respondent 2

- Höjda premier från försäkringsbolag.
- Avsaknad av struktur och rutiner.
- Problemet uppmärksammades i diskussionsövningar.

*Ofta är det faktiskt så att man genom diskussionsövningar kommer fram till att det här måste vi göra någonting åt.*

Respondent 8

Angående åtgärdsförslagens ursprung varierar även här svaren mellan respondenterna. De ursprung som anges är:

- Kommunens olika verksamheter och förvaltningar.
- Respondenten själv i samråd med ansvariga på förvaltningar.
- Arbetet med den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen.
- Enskilda invånare.

*Förslagen kan även komma från enskilda invånare som har tänkt något eller sett något.*

Respondent 4

- Scenarie- och diskussionsövningar.
- Samarbete med andra kommuner.
- Förvaltningarnas egna risk- och sårbarhetsanalyser.
- Beslutsfattaren har tidigare arbetat med åtgärden i andra organisationer.

Respondent 5 menar att arbetet med att finna åtgärdsförslag i sig inte är det svåra utan att det handlar om finansiering och anpassning.

*Vid samhällsstörningar finns det nästan färdiga lösningsförslag och det är mer en fråga om finansiering och vilket som passar bäst. Att hitta lösningen är inte det komplicerade.*

Respondent 5

Flera respondenter nämner att åtgärdsförslagen kan väga olika tungt beroende på dess ursprung. Kommer förslagen från verksamheter kommunen är extra beroende av, eller underbyggs av statistik och vetenskapliga undersökningar kan detta göra att de väger tyngre.

*En del personer har mer förtroendekapital.*

Respondent 1

*Ren statistik från SCB väger kanske lite mer, det är lite mer konkret.*

Respondent 2

#### **4.1.1.3 Sammanfattning**

Resultaten visar på att den kommunövergripande analysen är av varierande betydelse i de utvalda kommunerna. I vissa kommuner är analysen en grundbult i arbetet medan andra använder den mer som ett allmänt utskick. Främst tre anledningar nämns till att analysen inte används: den är för generell på grund av sekretesskrav och lagstiftning, förvaltningarnas egna analyser anses mer användbara, samt bristande förståelse och kompetens hos både utförare och mottagare av analysen.

Respondenterna förstärker detta med att ange flera olika ursprung till åtgärdsförslag utöver den kommunövergripande analysen vilket även visar på att analysen konkurrerar med andra underlag för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder. Slutligen konstateras att brister i roll- och ansvarsfördelning påverkar åtgärdsarbetet och uppföljningen av åtgärder negativt.

#### **4.1.2 Beslutsfattande och implementering**

Detta avsnitt berör frågor som relaterar till beslutsprocessen i kommunerna med fokus på vilka som fattar beslut, hur besluten tas samt olika aspekter som påverkar denna process. Slutligen presenteras svar som berör implementering av tagna beslut samt faktorer som på olika sätt kan påverka genomförandeprocessen.

##### **4.1.2.1 Beslutsfattare**

Resultatet från intervjuerna pekar på två huvudgrupper av beslutsfattare. Den ena gruppen utgörs av politiker och den andra av högt uppsatta tjänstemän inom de kommunala förvaltningarna. Vad som avgör vem som tar vilket beslut har visat sig bero på beslutets magnitud och resurskrav. Beslut som bara berör en enskild verksamhet och ryms inom dess budget fattas ofta av tjänstemän medan politiker tar beslut av större, mer övergripande och resurskrävande karaktär. Respondenterna själva kan i vissa fall även ta beslut som faller inom ramarna för deras befogenhet och budget.

##### **4.1.2.2 Beslutsfattande**

Gällande beslutsprocessen och hur beslut faktiskt tas visar svaren på variation både mellan olika kommuner och inom de enskilda kommunerna. Variationen mellan kommunerna kan exemplifieras genom skillnaden i svar mellan respondent 2 och 4 där respondent 2 nämner att beslut tas via ett politiskt förankrat råd innefattade samordnare, höga tjänstemän och politiker, medan respondent 4 hänvisar till tjänstemän eller den övergripande politiska vägen. Variationen inom den enskilda kommunen beskrivs ofta bero på beslutets storlek och vilka aktörer som därmed behöver involveras. Vid större beslut involveras flera förvaltningar vilket kräver politisk samordning och medverkan. Beslutsgången blir då att tjänstemän tar fram förslag med underlag som sedan politiken får ta ställning till. Mindre beslut kan istället tas inom den aktuella förvaltningen som en del av den dagliga verksamheten. På frågan om vad beslutsfattarna använder för underlag vid beslut svarar majoriteten av respondenterna att underlaget ofta utgörs av utredningar och undersökningar. Andra exempel som tas upp är kommunens handlingsplan, sammanställningar av remissärenden, konsekvensbeskrivningar och förvaltningarnas egna risk- och sårbarhetsanalyser.

*De ska ha en utredning kring detta, det har vi fått göra. Är ärendet exempelvis ute på remiss till berörda förvaltningar ska de ge sin synpunkt på detta och detta ska sammanställas i en skrivelse till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Sen föreslår man att det här ska genomföras. Den gången är hundra procentigt sagt.*

Respondent 8

Ingen av respondenterna nämner här den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen, utan istället antyder flera att det inför varje enskild fråga istället bereds ett eget mer specifikt material. En respondent nämner dock att åtgärdsplanen som grundar sig i kommunens risk- och sårbarhetsanalys i vissa fall används som underlag.

#### **4.1.2.3 Mekanismer som påverkar beslutsfattandet**

Angående mekanismer utöver risk- och sårbarhetsanalysen som kan påverka beslutsfattandet ställdes frågor relaterat till fyra områden: enskilda personers engagemang, tillfälligheter, ekonomi och övriga resurser.

Enskilda personers engagemang medges som viktigt av olika anledningar i sex av åtta intervjuer. Exempelvis nämns att en engagerad person i större utsträckning kan driva, lyfta och medvetandegöra en fråga. Även enskilda personers förståelse för en fråga och placering i organisationen lyfts fram som viktiga faktorer.

*Är det ingen som kan driva frågan så kommer man ju ingenstans.*

Respondent 5

Tillfälligheter eller formativa ögonblick medges också vara en viktig faktor. Ämnen som aktualiseras, exempelvis via media, skapar en medvetenhet kring frågorna hos personer som fattar beslut. Inträffade händelser i kommunens närhet skapar också en medvetenhet och vilja att agera enligt respondenterna. Medvetenheten är viktig som väckarklocka både för de som arbetar med frågorna till vardags men även för politikerna som då blir mer benägna att fatta beslut i frågan. Flera respondenter menar att samhället idag är reaktivt snarare än proaktivt och att detta även gäller den kommunala verksamheten.

*Man ska smida medan järnet är varmt.*

Respondent 7

Ekonomi och övriga resurser är viktiga faktorer enligt samtliga respondenter. Flera av respondenterna hävdar att ekonomin är den enskilt viktigaste faktorn medan två av respondenterna menar att ekonomin ofta går att hantera beroende på underlag och chefernas inställning.

*Den klart viktigaste frågan. Finns inga pengar kan man inte heller göra något. Alla förslag som kommer fram handlar i slutändan om ekonomin.*

Respondent 7

*Finns det engagerade och förstående beslutfattare så skapar de ofta ekonomiskt utrymme inom sina ramar.*

Respondent 1

Respondent 1 menar också att även om ekonomin i vissa fall går att hantera kan ändå åtgärder avslås på grund av att personer som berörs av beslutet redan innan har för hög arbetsbelastning.

Vid prioritering mellan åtgärdsförslag nämner sex av åtta respondenter ekonomin som en viktig faktor. Andra faktorer som nämns vara viktiga vid prioritering är ansvarsfördelning, kommunens målstyrning, enskilda personers intresse och inställning samt att akuta frågor ofta går före mer långsiktiga.

En annan faktor som enligt respondent 1 i stor utsträckning visat sig påverka beslutsfattandet är beslutsfattarnas personlighet. Respondenten menar att det finns tre olika personlighetstyper.

1. En ängslig typ som ser problem runt varje hörn.
2. En balanserad och resonabel typ som ofta ser risker för vad de är.
3. En tredje typ som har svårt att greppa risker och ofta har inställningen att större olyckor sällan eller aldrig inträffar.

Respondent 1 hävdar att det främst är den tredje personlighetstypen som blir chefer och att hur risker hanteras nästan helt och håller beror på chefens personlighetstyp.

#### **4.1.2.4 Implementering av åtgärder**

Genomförandet av risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder sker enligt samtliga respondenter ute i respektive förvaltning eller verksamhet. I de flesta fall nämner respondenterna att verksamheterna på något sätt informeras om åtgärdens bakgrund och syfte men att det i många fall är upp till verksamheterna själva att informera sina medarbetare.

Sju av åtta respondenter medger att det fattas beslut som sedan inte genomförs och anger även ett antal anledningar till att så blir fallet. De anledningar som nämns är:

- Ekonomi
- Frågans aktualitet
- Beslutet blir inaktuellt
- Chefers intresse för frågan
- Motstridiga lagstiftningar
- Andra händelser blir viktigare
- Omprioriteringar
- Omorganiseringar och personalomsättning
- Resursbrist
- Brist på uppföljning

#### **4.1.2.5 Sammanfattning**

Resultaten visar att det inte finns något entydigt svar på vem som tar beslut och hur detta går till. Variation finns både inom och mellan kommuner och beror till stor del på beslutets karaktär. En mängd olika typer av underlag används vid beslutsfattande. Resultatet visar även att ingen av respondenterna explicit nämner den kommunövergripande analysen som det beslutsunderlag som presenteras för beslutsfattare.

Resultaten visar också att det finns en mängd faktorer som påverkar beslutsprocessen där ekonomi och resurser visar sig vara en mycket viktig faktor, både i fråga om att ta beslut och att prioritera åtgärder mot varandra. En annan aspekt att beakta i beslutsprocessen är beslutsfattarens personlighetstyp, något som Respondent 1 anser är direkt avgörande för hur risker hanteras.

Genomförandet av beslutade åtgärder sker ute i respektive förvaltning. Dock medger respondenterna att alla beslut inte genomförs och anger flera anledningar till detta. Många av de nämnda anledningarna kan härledas till de faktorer som påverkar beslutsfattandet, vilket indikerar att dessa har betydelse genom hela processen.

#### **4.1.3 Analysens nytta, brister och förbättringsarbete**

Detta avsnitt sammanfattar respondenternas svar på frågor som berör förtjänsterna med de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna, vilka brister som eventuellt finns samt förslag på hur arbetet och nyttan med dessa kan förbättras.

#### 4.1.3.1 Nyttan med analyserna

Respondenterna anger ett flertal aspekter i arbetet med den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen som nyttiga. Bland annat bidrar analysen med bra information och är ett viktigt dokument för lärande kring riskhantering i kommunen och över kommungränserna. Analysen beskrivs också vara en ögonöppnare för risker och händelser i samhället.

Vidare menar fyra av åtta respondenter att processen med att ta fram en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys är minst lika viktig som resultatet. Detta då processen skapar medvetenhet och förståelse för frågorna.

*Sitter alla för sig själva tänker man bara på sitt egna. Det är viktigt att inse hur en verksamhets beslut påverkar andra verksamheter.*

Respondent 3

*Utän medvetenhet och kunskap om hur saker förhåller sig till varandra kan man inte göra något. Det är en grundbult i arbetet.*

Respondent 4

*Jag tror mycket väl man skulle kunna gå pang på rödbetan och göra saker. Men om vi inte gör processarbetet så är det ingen mening, för då vet ingen att vi har gjort det.*

Respondent 5

Två respondenter menar att analyser som utförs i förvaltningar och kommunala bolag är minst lika viktiga som den övergripande då de hanterar mer vardagliga problem och ligger till grund för arbetet med den övergripande analysen.

*Annars kan jag bara gissa vad de har för brister på de andra förvaltningarna.*

Respondent 8

#### 4.1.3.2 Brister

Flera respondenter menar att chefers inställning påverkar arbetet. Respondent 6 menar bland annat att det behövs bättre engagemang och uppföljning från politikernas sida för att lyfta relevansen i arbetet. Flera respondenter uttrycker samma önskan om större engagemang i högre instanser.

*Risk- och sårbarhetsanalysen blir meningslös om den inte är önskad uppifrån.*

Respondent 1

*Jag skulle önska att det hade lite större tyngd hos kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Det är viktiga riskreducerande åtgärder som risk- och sårbarhetsanalysen tar upp.*

Respondent 8

Två respondenter lyfter fram att sekretess kan göra att information undanhålls vilket leder till att analysen blir generell och övergripande. Respondent 2 menar att det krävs bättre detaljer och bättre fokus i analyserna vilket till viss del motverkas av sekretess.

Flera respondenter påpekar att det krävs mer resurser för att arbeta mer risk- och sårbarhetsfrågor, både i tid och pengar. En respondent menar också att det idag är för många dokument som ska produceras under det första året i varje ny mandatperiod vilket gör att kvaliteten på arbetet blir lidande.

*Det här med resursbristen gör ju att man springer i ekorrhjulet, man klarar dagen.*

Respondent 6

*Idag får säkerhetschefer mer och mer att göra. Många bollar som inte riktigt passar in någonstans passas över till vårt bord.*

Respondent 7

*Det läggs för lite resurser på detta området i förhållande till andra. Vore vi 3-4 personer skulle vi kunna ta fram bättre beslutsunderlag och jobba mer strategiskt. Är man bara en man tvingas man jobba mer för dagen.*

Respondent 7

En respondent menar att analyserna idag inte är tillräckligt proaktiva och ofta fokuserar på händelser i det förflutna, snarare än vad som kan komma att hända. En annan respondent menar dock att medvetandet kring frågorna har gått framåt i takt med att det skett händelser som fått samhället att tänka om.

En respondent menar att det borde funnits tydligare direktiv från början kring hur analyserna skulle utföras. Dock anser flera respondenter att det stöd som finns idag är bra. Respondent 4 anser att arbetet förbättrats mycket genom åren men önskar fortfarande mer metodutveckling och metodstöd.

*Vi har utvecklat arbetet mycket under de senaste tio åren.*

Respondent 4

#### **4.1.3.3 Vari ligger bristerna?**

På frågan om bristerna ligger i analysen i sig eller i användandet av densamma varierar svaren. Bland de som anser att brister främst ligger i själva analysen lyfter två respondenter fram bristen på enhetlighet mellan analyserna som en orsak. En respondent menar att bristerna beror på att kompetensen hos de som tar fram analyserna varierar och att det finns för lite resurser tillgängliga. En annan respondent menar att alla risker inte framkommer i analyserna och att stora felkällor finns kring uppskattningar av sannolikhet och konsekvens.

*290 kommuner, 290 sätt att göra risk- och sårbarhetsanalys. Det finns ingen direkt enhetlighet.*

Respondent 3

Anledningar som nämns kring brister i användandet av analyserna är bland annat att arbetet inte alltid förankras ute i berörda verksamheter. Brister på organisatorisk nivå samt att det finns oklarheter kring vem som ska göra vad nämns också, liksom att ansvariga politiker inte ser vad som måste göras.

*Jag tror det handlar om en personlig riskanalys man gör som beslutsfattare. Att relatera till vissa händelser är väldigt svårt. Det är mänskligt. Det är enklare att bygga dagis för 15 miljoner än en vall för 15 miljoner.*

Respondent 5

#### **4.1.3.4 Förbättringsarbete**

Under intervjuerna framkom många tankar kring hur analyserna och arbetet med dessa skulle kunna förbättras. Flera respondenter belyser vikten av att prioritera och medvetandegöra det arbete som bedrivs med analysen och lyfta fram användandet av den i samtliga delar av organisationen. En respondent menar också att det är viktigt att tänka på analysens målgrupper och utifrån detta göra analysen lättare att förstå och ta del av.

Respondent 2 är tydlig med att staten måste trycka på att det risk- och sårbarhetsrelaterade arbetet är ett kommunövergripande ansvar och inte något som ska ligga på enskilda verksamheter eller personer, så som fallet blev när LSO kom ut och allt ansvar hamnade på räddningstjänsten.

*Direktiv som kommer ska gå till kommunledningen som sedan kan fördela ansvar. Skicka inte informationen till handen utan till huvudet.*

Respondent 2

*Det är inte prio nummer ett för verksamheterna att göra risk- och sårbarhetsanalys. /.../ Den blir inte bättre än det intresse som finns.*

Respondent 8

Samarbete med andra kommuner och organisationer är ett bra sätt att utveckla arbetet anser flera respondenter och många kommuner arbetar redan idag med detta. Tre av respondenterna belyser även vikten av att tidigt budgetera och kunna prissätta de åtgärdsförslag som kommer upp för att underlätta för beslutsfattarna.

*Det känns som vi kommer med extrakostnader och då kan det trilla emellan.*

Respondent 8

Respondent 1 ser fördelar med att integrera det förebyggande risk- och sårbarhetsarbetet med det systematiska arbetsmiljöarbetet, likt systematiskt brandskyddsarbete. På så vis kan medvetenheten höjas och materialet kan fungera som underlag till den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen. Det skulle ge bättre kontakt ute i verksamheterna och på så vis ge stor nytta och kunna resultera i djupare analyser på de områden där detta behövs.

Respondent 2 ser risk- och sårbarhetsanalysen som ett verktyg för kontinuitetsplanering och anser inte att MSB:s föreskrifter är lämpliga för detta. Det är viktigare att skapa en allmän robusthet än att jobba med specifika risker och sårbarheter.

För att arbetet ska fungera menar respondent 2 att det är viktigt att alla gör på ett liknande sätt och hjälper varandra, men att en statlig mall kanske inte är den optimala lösningen baserat på vad som händer med det som hamnar utanför mallen.

*Då kan vi åtminstone jämföra äpplen med äpplen.*

Respondent 2

Respondent 4 ger medhåll och menar att en alltför stram styrning av analysernas innehåll riskerar att ta bort uppfinningsrikedom i processen. Respondent 7 menar att analysen redan i dagsläget är alltför oflexibel och saknar utrymme för anpassning.

En respondent är nöjd med hur arbetet bedrivs i dagsläget med analyser på kommunal, regional och nationell nivå med MSB som samordnare. Dock finns önskemål om att Länsstyrelsen anordnar workshops med fokus på kritiska områden som identifierats i kommunernas analyser för att på så sätt sprida erfarenheter. Två andra respondenter efterlyser också feedback på den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen från Länsstyrelsen då denna kommunikation inte alls sker i dagsläget.

En respondent uppmärksammar att det är oklart vilken kompetens och bakgrund den som utför analysen bör ha och menar att ett samarbete mellan ingenjörer och samhällsvetare vore en bra lösning.

*Det är bättre att den som kan metoden pratar med den som kan ämnet än att den som kan ämnet försöker sig på metoden.*

Respondent 6

En annan respondent påpekar att ansvaret för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder i kommunen tidigare legat på räddningstjänsten, men att det ansvaret nu är flyttat på grund av att det varit för mycket blåljusverksamhet tillbaka i tiden.

#### 4.1.3.5 Sammanfattning

Resultatet visar att det finns flera nyttiga aspekter med att ta fram kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Framförallt betraktas själva processarbetet som särskilt viktigt för att skapa medvetenhet och anses ibland minst lika viktigt som slutresultatet. Förvaltnings- och verksamheternas egna analyser anses mycket användbara. Två respondenter menar att dessa är minst lika viktiga som den övergripande, vilket väcker frågan om anledningarna till detta.

Bristerna i arbetet handlar i stor utsträckning om brist på resurser och engagemang från högre instanser. Åsikterna går isär i frågan ifall bristerna främst ligger i analysens utformning eller i användandet av densamma och flera tänkbara anledningar nämns. Troligen är svaret att brister i viss mån existerar i båda områdena. Respondenterna anger flera bra förslag på hur arbetet med frågorna i framtiden kan förbättras. Två återkommande punkter som nämns är vikten av att medvetandegöra det arbete som sker för att kunna använda detta i en bredare kontext, samt att Länsstyrelsen kan bli bättre på att återkoppla och koordinera arbetet med analyserna.

## 4.2 Dokumentstudie

Dokumentstudien utgick från de tolv kommuner som var representerade i intervjustudien där elva analyser fanns tillgängliga. Syftet med dokumentstudien var att grovt bedöma risk- och sårbarhetsanalysernas kvalitet efter faktorer som enligt tidigare studier visat sig påverka användbarheten. Ett mål med dokumentstudien var också att komplettera intervjustudien med information kring hur de analyser som faktiskt används var utformade baserat på faktorerna presentation av riskscenarier, sannolikhet, konsekvens samt åtgärdsförslag. Tabell 3 visar att nio av de granskade dokumenten använder sig av scenarier, varav sex av dessa beskriver scenarierna utförligt. Kommunernas bedömning av sannolikhet och konsekvens redovisas i Tabell 4 där det framgår att det är vanligast att bedöma dessa parametrar utifrån kvalitativ eller semi-kvantitativ skala. Detaljeringsgraden av åtgärdsförslagen framgår av Tabell 5 och visar att förslag övervägande presenteras antingen kopplat till en kontext eller ett riskscenarie utan effektbedömning. Resultaten diskuteras vidare i avsnitt 5.4.

Tabell 3 - Kommunernas användning och beskrivning av riskscenarier.

Används scenarier?	Ja	Nej
Antal	9	2
Hur beskrivs scenarier?	Endast med rubrik	Mer utförligt
Antal	3	6

Tabell 4 - Analysernas detaljeringsgrad vid presentation av sannolikhet och konsekvens för risker eller riskscenarier.

Bedömning av sannolikhet	Ingen beskrivning	Enbart med ord	Kvalitativt	Semi-kvantitativt	Kvantitativt
Antal	2	-	3	6	-
Bedömning av konsekvens	Ingen beskrivning	Enbart med ord	Kvalitativt	Semi-kvantitativt	Kvantitativt
Antal	1	1	9	-	-

Tabell 5 - Kommunernas detaljeringsgrad vid presentation av åtgärdsförslag.

Detaljeringsgrad åtgärdsförslag	Utan kontext	Med kontext eller användningsområde	Kopplat till riskscenarie utan effektbedömning	Kopplat till riskscenarie med effektbedömning
Antal <sup>1</sup>	1	4	4	-

<sup>1</sup>Två analyser presenterade ej åtgärdsförslag.

## 5 Analys och diskussion

---

Detta kapitel innehåller analys och diskussion kring intervju- och dokumentstudiens resultat. Målet med avsnittet är att generalisera och problematisera resultaten samt dra slutsatser utifrån den diskussion som förs. Avsnittet behandlar risk- och sårbarhetsanalysen som beslutsunderlag och mekanismer som visat sig påverka beslutsprocessen. Vidare diskuteras brister och förbättringar i svenska kommuners risk- och sårbarhetsarbete samt examensarbetets metodval och tillvägagångssätt. Till sist behandlas arbetets dokumentstudie och förslag ges på framtida forskning inom området.

### 5.1 Risk- och sårbarhetsanalysens funktion som beslutsunderlag

Risk- och sårbarhetsanalysen har genom intervjuerna visat sig användas i varierad utsträckning i samtliga kommuner. Betydelsen av den kommunövergripande analysen varierar kraftigt då den i vissa kommuner är grundbulten i arbetet medan andra använder den som ett allmänt utskick till myndigheter och andra intressenter. Denna variation kan till viss del förklaras av att analysen enligt flera respondenter anses vara alltför övergripande och generell på grund av sekretesskrav. Sekretesskrav innebär att känsliga områden, risker och sårbarheter ibland helt utelämnas från analysen för att istället behandlas mer internt i organisationen. Om inte detta görs och analysen istället sekretessbeläggs leder detta till problem då allmänheten vill ta del av samhällets risker via analysen, vilket är ett av dess huvudsyften. På grund av att analysen är alltför generell och till viss del hämmad av sekretess kan konstaterandet göras att en alltför övergripande analys brister i användbarhet ur ett beslutsperspektiv. Detta konstaterande förstärks av att en respondent explicit uttrycker att den kommunövergripande analysen inte är den kommuner använder.

En respondent menar att de förvaltningsspecifika analyserna används framför den kommunövergripande analysen. Ett uttalande som förstärks av att flera respondenter anser att förvaltningarnas egna och mer avgränsade analyser är minst lika användbara som den kommunövergripande. Detta kan möjligtvis förklaras av att de förvaltningsspecifika analyserna innefattar mindre och mer överblickbara system samt sker internt vilket möjliggör mer djupgående analyser utan att känslig information riskerar att läcka ut i samma utsträckning. Analysen på förvaltnings- eller verksamhetsnivå är troligen lättare att sekretessbelägga med motivet att dessa inte har allmänheten som målgrupp och även om analysen inte sekretessbeläggs är troligen sannolikheten låg att någon begär ut ett dokument som få känner till existensen av.

Ytterligare en förklaring kan vara skillnaden i de händelser som analyserna behandlar. Den kommunövergripande analysen innefattar till stora delar extraordinära händelser vilka sällan inträffar medan de förvaltningsspecifika analyserna behandlar händelser av mer vardaglig karaktär som oftare uppstår i en kommun. Då förvaltningarnas egna analyser på detta sätt har en tydligare förankring i verksamhetens vardag underlättas motivering av investeringar i åtgärder. I flera kommuner ligger dessutom förvaltningarnas egna analyser till grund för den kommunövergripande analysen vilket ytterligare kan motivera användandet av de förvaltningsspecifika analyserna framför den övergripande då den i vissa fall hanterar händelser som redan analyserats. Viktigt att ha i åtanke då de förvaltningsspecifika analyserna används framför den kommunövergripande är att det finns risk att kritiska beroendeförhållanden förbises. Den kommunövergripande analysen har större förutsättningar att identifiera beroenden mellan olika förvaltningar och andra funktioner då denna analyserar systemet på en högre nivå.

Vidare anledningar till att risk- och sårbarhetsanalysen många gånger inte används vid val av åtgärder kan ses i listan över åtgärdsförslagets ursprung i avsnitt 4.1.1.2. Där framgår att risk- och sårbarhetsanalysen konkurrerar med flertalet andra processer, faktorer och dokument som underlag för risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder.

Utifrån detta kan slutsatsen dras att analysen antingen är av undermålig kvalitet och därför väljs bort till förmån för andra dokument, eller att analysen i sin nuvarande utformning helt enkelt inte lämpad att på egen hand utgöra beslutsunderlag.

En lösning på problemet skulle kunna vara en utökad och mer detaljerad analys. Denna hade dock förmodligen krävt stora resurser och riskerat att resultera i ett omfattande och tungt dokument. Därav är det naturligt att andra mer specifika underlag kompletterar analysen som beslutsunderlag. Att utreda exakt hur användandet av analysen ser ut är problematiskt då hur den används och i vilken utsträckning varierar mellan kommuner, vilket väcker frågan vad som krävs för att analysen ska kunna anses uppfylla sin roll som beslutsunderlag.

En intressant observation är att få respondenter nämnde den kommunövergripande analysen som ursprung eller motiv för åtgärder som diskuterades under intervjustudien. Detta i kombination med att flera respondenter anser att de analyser som genomförs i kommunens förvaltningar är minst lika användbara som den övergripande indikerar att den kommunövergripande analysen inte har fullt så stor betydelse som litteraturen ger sken av. Det löpande risk- och sårbarhetsarbetet som sker på förvaltningsnivå uppmärksammas inte alltid i den övergripande analysen vilket innebär att studier av endast den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen troligen inte är ett fullgott sätt karakterisera en kommuns arbete kopplat till dessa frågor. Mycket av dagens forskning fokuserar just på den övergripande analysens roll, varför det är viktigt att istället ta ett helhetsgrepp över det förebyggande arbetet som sker i kommunerna för att ge en mer rättvisande bild. En utåt sett bristande risk- och sårbarhetsanalys behöver alltså inte vara ett tecken på ett undermåligt risk- och sårbarhetsarbete.

Processen det innebär att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys anses minst lika viktigt som analysen i sig enligt flera respondenter, vilket överensstämmer med Hassels (2010) fynd kring processens betydelse. Processen beskrivs ha en utbildande, förankrande och medvetandegörande effekt. Författarna anser att det som gör processarbetet viktigt är det faktum att processen medvetandegör den problematik som finns inom områdena och lyfter fram viktiga risker och sårbarheter för diskussion. De kommunala verksamheterna tvingas i detta arbete att ta hänsyn till kommunens övergripande riskbild och hur deras prioriteringar påverkar denna. Eftersom processarbetet är så viktigt vore det därför intressant att ta till vara på och utveckla detta ytterligare samt att involvera i flera användningsområden. En möjlig väg framåt för att utnyttja processarbetet i fler kontexter än endast i risk- och sårbarhetsanalysen kan vara att lyfta fram frågorna på daglig basis. Detta genom en integration av risk- och sårbarhetsarbetet i förvaltningarnas löpande systematiska arbetsmiljöarbete, som föreslås av respondent 1. Ett sådant förslag innebär enligt respondenten tydligare förankring och medvetenhet i de kommunala verksamheterna samtidigt som processen blir en del i de anställdas vardag.

Ett alternativt synsätt på arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen är de uppfattningar som respondent 2 har angående analysens nytta. Respondenten menar att analysen egentligen borde vara ett verktyg för kontinuitetsplanering där fokus bör ligga på att upprätta en allmän robusthet framför att analysera enskilda risker och sårbarheter. Vad som innefattas i uttrycket allmän robusthet är en tolkningsfråga men möjliga faktorer kan vara förvaltningsöverskridande insikter samt identifiering av samhällsviktig verksamhet och säkerställa funktionen hos denna, faktorer som idag behandlas i den kommunala sårbarhetsanalysen. En tolkning av respondentens åsikt är att kommunerna i dagsläget inte vinner så mycket på att identifiera samma risker om och om igen utan snarare bör fokusera på vad som faktiskt får verksamheten att fungera. Det kan vara så att risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder istället bör utgå från en allmän robusthet framför enskilda riskscenarier för att på så sätt undvika att bli alltför scenariebundna. Åtgärder som baseras på en allmän robusthet kan verka risk- och sårbarhetsreducerande i fler fall än de som grundas på enskilda scenarier.

## 5.2 Beslutsprocessen

Följande avsnitt analyserar och diskuterar resultat kopplat till vilka som tar beslut, hur implementering går till samt de mekanismer som påverkar beslutsprocessen.

### 5.2.1 Beslutsfattare och implementering

Genom intervjuerna utkristalliserades två huvudkategorier av beslutsfattare. Dels politiker men också chefer i kommunala förvaltningar och verksamheter, det vill säga tjänstemän. Utöver dessa kan i vissa fall även säkerhetschefer i sin samordnande roll själva ta beslut om risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder, förutsatt att åtgärderna ryms inom personens befogenhet och budget. Politiker är de som tar de mer övergripande och större besluten medan tjänstemännen tar beslut som många gånger endast berör deras egen verksamhet. Även om båda kategorierna tar beslut om risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder så varierar dessa åtgärder i karaktär och ställer därmed också olika krav på beslutsunderlagets omfattning och detaljeringsgrad. Troligen utgör inte den övergripande kommunala risk- och sårbarhetsanalysen ett bra beslutsunderlag för tjänstemän som ska ta beslut för verksamheten, utan här krävs mer riktade underlag som exempelvis de förvaltningsspecifika analyserna vilka nämns av flera respondenter. Värt att notera är även vägen till besluten. De politiska besluten måste följa en viss mall med utredningar och remisser vilket riskerar göra att processen drar ut på tiden. Beslutsvägarna för tjänstemannabeslut är kortare och därmed kan sådana beslut snabbare implementeras i verksamheterna förutsatt att tjänstemannen har mandat att ta beslutet.

Respondenterna menar att berörda förvaltningar och verksamheter i de flesta fall får nödvändig information kring beslutens bakgrund och syfte. Huruvida denna information sedan förmedlas till personerna som i praktiken ska genomföra besluten är mer oklart och verkar i de flesta fall vara upp till de enskilda verksamheterna. Troligen varierar detta mellan kommuner och kan bero på hur informationskulturen ser ut i den aktuella kommunen. Säkerställande av att denna kommunikation fungerar kan ge vinningar när det kommer till att medvetandegöra och lyfta risk- och sårbarhetsfrågornas relevans. Exempelvis menar Hogwood och Gunn (1984) att denna information kan bygga förtroende hos de som berörs av besluten. Med förtroende följer inställning och vilja vilket Vedung (1998) lyfter fram som viktiga aspekter för en framgångsrik implementering.

### 5.2.2 Påverkande mekanismer

Det faktum att det finns en mängd faktorer som påverkar vid beslutsfattande och implementering är ingen överraskning. Intervjustudien bekräftar i flera fall Vedungs (1998) tankar kring detta.

#### 5.2.2.1 Enskilda personers engagemang

Vedung (1998) lyfter fram betydelsen av enskilda personers engagemang i samband med implementering av beslut. Under intervjuerna stod det klart att personers vilja, kunskap och förståelse spelar en avgörande roll redan i samband med framtagandet och beslutandet av åtgärder. Precis som en engagerad person kan jobba hårt för implementering kan en engagerad person på samma sätt jobba för att beslut i en enskild fråga drivs igenom. Genom att en engagerad person skapar medvetande kring en fråga kan intresset väckas hos andra vilket gör det lättare att driva ärendet vidare. Som en respondent uttryckte det, driver ingen frågan går arbetet inte heller framåt.

Enskilda personers förståelse för frågan och deras placering i organisationen har genom intervjuerna visat sig spela stor roll för beslutsprocessen. Särskilt tydligt var detta hos en respondent som såg chefers personlighet och inställning till risk i allmänhet som direkt avgörande för hur beslut tas, se avsnitt 4.1.2.3. Som respondenten såg det tillhör majoriteten av chefer den tredje kategorin av personlighetstyper vilka inte är lämpade att ta beslut om risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder eftersom de saknar förståelse för frågorna. Om detta är representativt för flera kommuner kan det också vara ett grundläggande problem i svenska kommuners riskhanteringsarbete.

Det faktum att det är just de här personerna som många gånger hamnar i chefspositioner kan vara svårt att ändra på då det är svårt för en person som ser problem och ifrågasätter saker och ting att göra karriär. Med detta i bakhuvudet blir utbildning av dessa chefer särskilt viktigt för att skapa den förståelse för frågorna som krävs för att kunna fatta nödvändiga beslut. Större förståelse hos beslutsfattarna ger också underlagen som framkommer i risk- och sårbarhetsanalyser större relevans vilket gör att de kan användas på ett bättre sätt vid beslutsfattande.

#### **5.2.2.2 Formativa ögonblick**

Formativa ögonblick framstår som en viktig faktor vid beslutsfattande. Frågor som uppmärksammas påverkar medvetenheten och viljan att agera i hela beslutskedjan, från förslag till implementering i linje med Vedungs (1998) resonemang. Problem som ligger rätt i tiden blir på så vis enklare att arbeta med och mer sannolika att åtgärdas, vilket kan förklara att samhället i stort arbetar reaktivt snarare än proaktivt. Detta belyses av flera respondenter och är av författarna att betrakta som ett problem, då det proaktiva arbetet medför ett mer långsiktigt arbetssätt i frågor relaterat till risk- och sårbarhet. En annan tänkbar anledning till att arbetet i stor utsträckning är reaktivt kan vara att dagens begränsade resurser inte tillåter proaktivt arbete i tillräcklig utsträckning. Detta då kortsiktiga och mer akuta frågor hela tiden stjäl uppmärksamhet från det långsiktiga arbetet. Mer resurser skulle troligen vara till gagn för alla delar av risk- och sårbarhetsarbetet och medföra mer strategiskt arbete, vilket en respondent tydligt pekar på.

#### **5.2.2.3 Ekonomi och resurser**

Pengar är många gånger avgörande både i fråga om att fatta beslut kring en åtgärd och att prioritera åtgärden i förhållande till andra förslag. Det säger sig självt att utan ekonomiska förutsättningar kan ingenting heller göras då allt kostar i dagens samhälle. I en kommun slåss dessutom en mängd olika förvaltningar och verksamheter om pengarna i budgeten. Ekonomins betydelse tydliggörs av respondent 5 som menar att det svåra i arbetet inte är att finna lösningar, utan att finansiera dessa. Ett sätt att öka förutsättningarna att risk- och sårbarhetsfrågor får de resurser som krävs är att höja medvetenheten kring frågorna på alla nivåer, från högsta politiker till enskilda medborgare. Denna höjning av medvetenheten måste troligen börja högst upp i hierarkin då ledningens engagemang i säkerhetsfrågor har stor betydelse för hela organisationens inställning och vilja gentemot säkerhetsarbetet, enligt Akselsson (2014).

En annan viktig resursfråga som i slutändan ändå handlar om ekonomi är personalresurser. Vare sig det rör sig om personer som jobbar med riskfrågorna på en högre nivå eller de personer som ska utföra det praktiska arbetet i vardagen handlar det om människor med begränsningar. Mer personal kostar också pengar.

Resursbrist är inte något unikt för risk- och sårbarhetsfrågor utan ett problem som alla delar av offentliga verksamheter ställs inför. Detta behöver inte enbart ha negativa konsekvenser då begränsade resurser kräver att åtgärders effekter ställs i förhållande till de resurser de kräver vilket leder till ett ansvarsfullare hanterande av skattemedel. På så vis kan de effektivaste åtgärderna prioriteras först.

#### **5.2.2.4 Beslut som inte genomförs**

Vedung (1998) menar att det symboliska värdet av ett taget beslut ibland uppfattas som viktigare än att beslutet i realiteten genomförs. Alla respondenter utom en medger att det tas beslut som sedan inte genomförs vilket bekräftar Vedungs påstående. Anledningarna till att beslut inte implementeras som tänkt är flera men kan grovt delas in i tre kategorier: organisatoriska aspekter, resurser samt aktualitet.

De organisatoriska aspekterna innefattar bland annat ansvariga chefers personliga intresse för frågorna. Har chefen mer intresse eller bättre förståelse för andra frågor än risk, kommer denne troligen också att prioritera dessa så länge det inte finns ett tryck uppifrån att prioritera riskfrågor.

Motstridiga lagstiftningar är en annan organisatorisk aspekt som nämns kunna sätta käppar i hjulet för genomförandet. Ytterligare en aspekt som nämns av respondenter är att omorganiseringar och personalomsättning gör att frågor riskerar att tappas bort på vägen.

Enligt författarna kan detta i sin tur kopplas till den sista organisatoriska aspekten som handlar om bristen på uppföljning. En fungerande uppföljning skulle inte bara förenkla genomförandet av beslut, utan även förbättra hela implementeringsprocessen. Genom uppföljningar skulle brister i besluten kunna fångas upp och rättas till, samtidigt som goda erfarenheter och kunskapsåterföring skulle kunna spridas till fler delar av organisationen.

Ekonomiska resurser är ett känsligt ämne även i detta sammanhang. Då beslut tagits förhastat utan att de ekonomiska aspekterna ordentligt utvärderats i förväg är risken stor att det saknas utrymme i budgeten när beslutet faktiskt ska implementeras. En lösning på denna problematik skulle kunna vara att som några respondenter föreslår, inkludera åtgärders ekonomiska konsekvenser redan i förslagsstadiet. En anledning till att utrymme försvinner i budgeten skulle kunna vara att samhällets reaktiva karaktär gör att andra mer akuta kostnader förbrukar resurser ämnade för att genomföra det tagna beslutet. Ytterligare en möjlig anledning till att beslut inte genomförs är att det saknas personal som kan jobba med implementeringen. Dock är detta som tidigare diskuterats många gånger en ekonomisk fråga.

Aktualisering kan ske både via externa kanaler så som media, opinion och händelser, men även internt genom politiska beslut och upptäckta egna brister. Ett exempel på hur en frågas aktualitet kan spela roll är en fråga som aktualiserats genom exempelvis media. Det skapas då en medvetenhet och vilja att arbeta med frågan vilket underlättar vid beslutsfattandet. Medvetenheten som skapas via medierna kan även skapa ett tryck från allmänheten som tvingar fram ett agerande i frågorna. I och med att medierna går vidare till andra nyheter riskerar beslutet att successivt prioriteras ner vilket resulterar i att det glöms bort och inte genomförs. Ett taget beslut kan också bli inaktuellt genom att förutsättningarna förändras, exempelvis genom ny politisk styrning, lagändringar eller andra prioriteringar. Dessa omprioriteringar kan bland annat bero på att andra händelser inträffar som kräver akuta åtgärder vilket kan nedprioritera tidigare beslut. När det sker omprioriteringar eller när en fråga riskerar att glömmas bort kommer organisationen och uppföljningsarbetet tillbaka som en viktiga funktioner för att stävja detta.

Beslut som inte genomförs är inget unikt för risk- och sårbarhetsarbetet, utan är troligen representativt för kommunalt arbete i allmänhet. Att beslut inte alltid genomförs behöver heller inte nödvändigtvis vara någonting negativt. För att kunna fördela kommunens resurser på ett effektivt och ansvarsfullt sätt krävs en viss flexibilitet i systemet för att möjliggöra en förmåga att hantera uppkomna situationer. Omprioriteringar som i vissa fall leder till att ett taget beslut inte genomförs kan då ses som ett lågt pris att betala för denna flexibilitet, och är troligen en förutsättning för att det kommunala arbetet inte ska fastna i ett stelt planekonomiskt system.

### **5.2.3 Reflektioner**

Det är tydligt att det finns en mängd faktorer som påverkar besluts- och implementeringsprocessen och att dessa processer därmed kan se väldigt olika ut beroende på vilka förutsättningar som råder i det aktuella fallet. Frågans komplexitet med många påverkande faktorer är en naturlig följd av att den verklighet vi lever i också är komplex och därmed kräver en flexibilitet och förmåga att anpassa beslut och implementering efter förutsättningar som ständigt förändras. En alltmer komplex verklighet gör även stora system och organisationer svårare att överblicka, vilket i kombination med effektiviseringskrav ökar sannolikheten för att problem ska uppstå. Alla som är involverade i arbetet är människor och därmed är det omöjligt att undgå att mänskliga drag påverkar processen. Människor är olika och därför kommer det alltid finnas personer som är mer engagerade i vissa frågor än andra. Av samma anledning kräver troligen den mänskliga hjärnan många gånger att bli uppmärksam på ett problem för att bli medveten om det, som en följd av människans *availability bias*.

Händelser som ännu inte inträffat kan vara svåra att föreställa sig och blir lätt abstrakta, vilket utöver resursfrågan också kan vara en anledning till att mycket av arbetet med risk- och sårbarhet till stor del blir reaktivt.

Olikheterna som uppstår till följd av alla de faktorer som påverkar beslutsfattande och implementering kan vara både bra och dåliga. Det står dock klart att det är svårt att bortse från dessa faktorer eller att helt undvika dem. Istället kan olikheterna de bidrar till ses som ett berikande av processen där variationen kan bidra med inspiration och nyttiga lärdomar mellan kommuner.

## **5.3 Risk- och sårbarhetsarbetets brister och förbättringsmöjligheter**

I detta avsnitt sker analys och diskussion kring de generella brister i risk- och sårbarhetsarbetet som nämndes under intervjuerna. Dessa diskuteras trots att de inte direkt anknyter till en specifik frågeställning. Detta då det generella risk- och sårbarhetsarbetet trots allt är en kontext som påverkar åtgärdsarbetet och beslutsprocessen. Vidare belyser avsnittet områden med förbättringsmöjligheter och presenterar till viss del konkreta förbättringsförslag. Avsnittet är uppdelat i två teman, *Analysens utformning* och *Aktörers roll i processen*.

### **5.3.1 Analysens utformning**

Kopplat till analysernas utformning nämns en rad brister vilka innefattar brister i: metodstöd, kompetensen hos de som arbetar med analysen, analysens innehåll samt enhetligheten mellan kommunernas analyser.

Åsikterna gällande metodstödet går isär då några respondenter är nöjda med det stöd som finns idag och anser att det inte borde vara där problemen ligger. En möjlig tolkning av detta är att det finns skillnader i det metodstöd som de olika kommunerna har tillgängligt. Vad dessa skillnader beror på är dock svårt att svara på. Möjligen finns brister i kommunikationen mellan de myndigheter som tillhandahåller metodstöden och de aktuella kommunerna. Enligt vissa respondenter var metodstödet till en början dåligt vilket även idag kan ha inverkan på arbetet. En teori är att vissa kommuner tvingades ta fram egna metoder som sedan blivit standard och att omställningen det innebär att implementera nya metoder anses alltför krävande, alternativt att kommunen är tillfreds med de egna metoderna.

Bristerna i kompetens hos de som utför analysarbetet kan bero på att arbetet enligt flera respondenter gått framåt på senare år och att ansvariga inte följt med kunskapsmässigt i denna utveckling. Det nämns även osäkerheter kring vem eller vilka som ska ta fram analysen och erforderlig kunskap hos dessa. En observation är att bakgrunden bland de som ansvarar för analyserna varierar, och vilken skolning den ansvarige har kan påverka arbetets utformning och innehåll. Detta belyser vikten av att ha ett bra metodstöd samt att ständigt utbilda personal och engagera den i arbetets utveckling.

Det nämns brister kopplat till analysens resultat och innehåll som bland annat innefattar att samtliga risker inte framkommer i analysen och att bedömningar av sannolikhet och konsekvens innehåller stora osäkerheter. Dessa problem kan till viss del hänga ihop med bristerna i kompetens och metodstöd som diskuterats tidigare i detta avsnitt. En annan möjlig anledning till detta kan vara den generella resursbrist som flera respondenter nämner, det vill säga att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen helt enkelt prioriteras ned på grund av mer akuta ärenden eller andra ansvarsområden.

Vidare anses den bristande enhetligheten mellan kommunala analyser utgöra ett stort problem enligt respondenterna. Problemet med enhetligheten kan enligt en respondent bero på den metodfrihet som finns vid arbetet med risk- och sårbarhetsanalys.

*290 kommuner, 290 sätt att göra risk- och sårbarhetsanalys. Det finns ingen direkt enhetlighet.*

Respondent 3

En sida av problematiken är hur mycket den enskilda kommunens arbete egentligen påverkas negativt av att samtliga analyser inte utförs likartat. Problemet med enhetligheten bör vara större på regional nivå, där kommunala analyser ska aggregeras av Länsstyrelsen, än i den enskilda kommunen.

Dock skulle en större enhetlighet förmodligen förbättra möjligheterna till samarbete mellan kommunerna. En naturlig lösning på detta problem är att, i linje med tidigare forskning på området, i större utsträckning standardisera utförandet av risk- och sårbarhetsanalysen. På så sätt uppnås ökad enhetlighet samtidigt som det tidigare uppmärksammade problemet med metodstöd till viss del hanteras. Lösningen borde även underlätta för Länsstyrelsen då det enligt Abrahamsson och Tehler (2013) uppstår problem vid aggregering av alltför heterogena analyser. Problemet med en sådan lösning är att det redan i dagsläget finns respondenter som finner det nuvarande systemet alltför likriktat och kritiserar införandet av en mall då denna riskerar att ta bort arbetets kreativitet och anpassningsmöjlighet. Här handlar det med andra ord om att kompromissa och finna en lösning som både genererar enhetligare analyser och bibehåller den kommunala anpassningsmöjligheten.

### **5.3.2 Aktörers roll i processen**

Flera respondenter nämner problem angående chefers och beslutsfattares inställning till det risk- och sårbarhetsreducerande arbetet i kommunen. Bristerna ligger främst i att chefer och beslutsfattare inte är tillräckligt förankrade i processen, inte ser vad som måste göras samt saknar intresse för risk- och sårbarhetsrelaterade frågor. Under intervjuerna framkom två särskilt intressanta åsikter relaterat till chefers och beslutsfattares inställning vilka kan användas för att belysa de problem som finns i denna fråga. Respondent 1 är av åsikten att de personer som blir chefer eller beslutsfattare har en attityd som gör att risk- och sårbarhetsarbetet prioriteras ner. Respondenten är även övertygad om att hur risker hanteras är i mycket stor utsträckning beroende av just chefstypen. Om så är fallet skulle förbättringar av risk- och sårbarhetsanalysen som underlag vara ofruktbara på grund av att chefen eller beslutsfattaren ändå inte uppmärksammar och tar del av den. Att dessutom lägga energi på att producera ett underlag som sedan inte används kan både vara omotiverade och ostimulerande. Framtida arbete bör då istället fokusera på att engagera och upplysa chefer och beslutsfattare om vikten av ett väl fungerande risk- och sårbarhetsreducerande arbete samt att ansvaret till viss del även vilar på deras axlar. Det är dock ovisst om fallet med oengagerade chefer och beslutsfattare är representativt för flera kommuner eller om det är ett lokalt problem. Det visar sig att respondent 5 är av en liknande uppfattning kopplat till beslutsfattare och deras personlighet vilket öppnar upp för att problemet även existerar i fler kommuner.

*Jag tror det handlar om en personlig riskanalys man gör som beslutsfattare. Att relatera till vissa händelser är väldigt svårt. Det är mänskligt. Det är enklare att bygga dagis för 15 miljoner än en vall för 15 miljoner.*

Respondent 5

En tolkning av uttalandet från respondent 5 är att folkvalda beslutsfattare gör val utifrån rådande riskperception hos den allmänhet de representerar, vilket till viss del kan förklara beslutsfattarnas bristfälliga syn på risk- och sårbarhet. Detta går även i linje med Vedungs (1998) teorier kring beslut med ett förväntat gott värde ibland prioriteras före mer akuta.

Utöver chefer och beslutsfattare har Länsstyrelsens roll varit ämne för diskussion under flera intervjuer. Flera respondenter saknar återkoppling och dialog med Länsstyrelsen kring arbetet med den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen. Återkopplingen anses viktig då den kan upplysa kommunen om brister som finns i analysen och på så sätt styra analysens framtida utformning så att samma brister inte återkommer. Med utgångspunkt i denna kritik kan det konstateras att Länsstyrelsens arbete kan förbättras på flera fronter. I och med att Länsstyrelsen hanterat samtliga kommunala analyser bör Länsstyrelsen också kunna utgöra en stabil och central knutpunkt i arbetet. Bland annat skulle scenarie- och metodseminarier i Länsstyrelsens regi kunna underlätta kommunernas arbete och samtidigt ge råd kring analysernas utformning.

Det bör nämnas att ingen representant från Länsstyrelsen har intervjuats i denna studie och det kan finnas anledningar till bristerna som myndigheten själv redan arbetar med eller behöver uppmärksammas på.

### **5.3.3 Förbättringsaspekter**

Utöver tidigare nämnda förbättringsmöjligheter som framkommit i diskussionen ser författarna tre övergripande områden som särskilt viktiga för ett effektivt framtida arbete på den kommunala nivån. Dessa området utgörs av ekonomi och resurser, roll- och ansvarsfördelning samt uppföljningsarbete.

#### **Resurser**

Arbetet visar att ekonomi och resurser genomsyrar hela arbetet med risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå. Resurser påverkar bland annat vid beslut om åtgärder och hur åtgärder prioriteras. Tillräckliga resurser är även en förutsättning för det strategiska arbetet. Det är därmed viktigt att det kommunala risk- och sårbarhetsarbetet tilldelas de resurser som krävs för att bedriva ett fungerande arbete.

#### **Roll- och ansvarsfördelning**

Stora delar av risk- och sårbarhetsarbetet utgörs idag av ett fleraktörssystem och ett sådant system behöver ett fundament i form av en tydlig roll- och ansvarsfördelning för att fungera optimalt. Beslutsfattare och chefer behöver engageras ytterligare i arbetet, Länsstyrelsen behöver träda fram i sin roll som tillsynsmyndighet och kommunerna i sig behöver bli bättre på att se arbetet som något kommunövergripande. På så sätt blir arbetets kvalitet istället en produkt av samtliga aktörers gemensamma ansträngningar snarare än något som skickas runt mellan berörda aktörer.

#### **Uppföljningsarbete**

Risk- och sårbarhetsarbetet har visat sig vara ett arbete som genererar ett flertal lösa ändrar. Beslut fattas som inte följs upp, omorganiseringar resulterar i att enskilda frågor glöms bort och det är generellt oklart vem som äger frågor. Flera av dessa problem kan i stor utsträckning reduceras genom införandet av ett väl fungerande uppföljningsarbete i vilket det tydligt framgår vad som ska göras, vad som gjorts och vem som äger frågan.

## **5.4 Dokumentstudie**

Dokumentstudiens resultat är svårtolkat. Resultatet visar att riskscenarier används i de flesta kommunerna och att scenarierna i majoriteten av fallen beskrivs mer utförligt än endast med rubrik. Vid undersökning av detaljeringsgraden vid presentation av sannolikhet och konsekvens kan det konstateras att det är vanligast att använda en fördefinierad skala, av kvalitativ eller semi-kvantitativ karaktär. Här är det intressant att peka på att sannolikhetsbedömningarna oftare presenteras i högre detaljeringsgrad än konsekvensbedömningarna. Det är även viktigt att belysa att i fallet med presentation av sannolikhet och konsekvens finns det totalt tre tillfällen då analysen inte innehåller någon bedömning av minst en av dessa parametrar. Åtgärdsförslag presenteras i en majoritet av fallen kopplat till en kontext eller ett riskscenarie, dock utan någon utförlig beskrivning av effekten. Giltigheten i resultatet är svårbedömd då urvalet varit litet och därför svårt att jämföra med tidigare forskning. Överlag kan resultatens variation vara en indikation på de brister i enhetlighet mellan analyserna som flera respondenter uppmärksammat, vilket också går i linje med tidigare studier på området.

Ambitionen med dokumentstudien var att undersöka kopplingarna mellan risk- och sårbarhetsanalysen och de åtgärder som framkom under intervjuerna. Vidare var tanken att jämföra analysernas kvalitet och användbarhet i förhållande till hur analyserna användes i respektive kommun. Denna strävan visade sig dock svår att uppfylla i samband med att intervjustudien inte gav konkreta kopplingar mellan genomförda åtgärder och analysen i sig. Därför gjordes valet att prioritera ner dokumentstudiens resultat då det inte tillförde relevant information till arbetet i önskad mån.

Bristen på kopplingar är dock ett viktigt resultat i sig då det kan indikera att åtgärdsförslag som nämns i analysen väger lättare än vad som tidigare förmodats. Om så är fallet bör detta beaktas vid framtida studier involverande kommunala risk- och sårbarhetsanalyser.

## 5.5 Metodval och tillvägagångssätt

Det är av vikt att diskutera arbetets metodval och tillvägagångssätt då brister i dessa kan påverka resultatens giltighet. Urvalet av deltagarkommuner baserades i första steget på tillgängligheten av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser i Skåne län. Här ligger också en stor begränsning då en stor andel av kommunerna föll bort på grund av sekretess eller att de inte lämnat in något dokument till Länsstyrelsen under 2011. Ur intervjusynpunkt hade troligen inte analysernas sekretess varit ett hinder men då ursprungstanken var att jämföra kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalysens innehåll och utformning valdes dessa bort. Fördelen med att ha med kommuner i intervjustudien trots sekretess vore främst att få med fler stora kommuner vilket resulterat i en bredare representation då resultatet nu till stor del baseras på svar från små och medelstora kommuner. Trots detta anses urvalet tillräckligt representativt då det som framkom under intervjuerna till stor del var likartat, framförallt kopplat till mekanismer som styr beslutsfattandet. Ytterligare ett argument som motiverar det relativt lilla urvalet är arbetets explorativa karaktär där en fullständig kartläggning inte varit målet. Arbetet har trots ett begränsat urval kunnat identifiera intressanta och problematiska områden vilka kan utredas vidare i kommande studier. Det är dock viktigt att inse att arbetets resultat och konstateranden grundar sig på ett litet urval.

Intervjustudien fokuserade på de personer som till vardags arbetar med risk- och sårbarhetsfrågor och framtagandet av analyserna. I de allra flesta fall är det dock inte dessa personer som tar beslut om risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder varför det även vore intressant att på ett liknande sätt tala med personer som sitter i en direkt beslutsfattande position, förslagsvis politiker. Politiska beslutsfattare hade kunnat ge en annan synvinkel på frågan och identifiera fördelar och brister i risk- och sårbarhetsarbetet som inte framkommit i samtalen med tjänstemännen i detta arbete. En intervjustudie med fokus på beslutsfattare vore ett intressant framtida projekt för att undersöka huruvida det finns någon diskrepans i synen på beslutsprocessen beroende på position i kedjan. På det sätt som intervjuguiden nu var utformad hamnade mycket fokus på det generella arbetet med risk- och sårbarhetsfrågor, åtgärder samt brister och förbättringsområden. Möjligen kunde större fokus lagts på delen om beslutsfattande. Intervjuobjektens arbetsuppgifter och ansvarsområden gjorde dock att deras insikt i det området var något begränsad.

Hantering av resultatet från intervjuerna gjordes i tre steg vilka beskrivs i avsnitt 3.3.3. Här gjordes valet att inte göra en fullständig transkribering av intervjuerna vilket i efterhand fortfarande anses försvarbart då all väsentlig information från intervjuerna inkluderades. Vid osäkerheter kring respondenternas svar användes ljudinspelningarna från intervjuerna för att klargöra dessa. De tre stegen som användes vid resultatbehandlingen medförde att respondenternas svar innehållsmässigt bibehölls samtidigt som relevanta citat ordagrant återgavs vilket i sammanhanget anses motsvara data liknande den som en fullständig transkribering kunnat ge.

En brist i arbetet är att dokumentstudien endast involverar de risk- och sårbarhetsanalyser som gjordes för 2011. Flera respondenter menar att mycket hänt inom området under de senaste åren, vilket även gäller de kommunala analyserna. Kommunerna arbetar ständigt med att förbättra sitt arbete och har nu haft möjlighet att lära av tidigare misstag, samtidigt som de haft möjlighet att hämta tips och inspiration genom att läsa Länsstyrelsens och andra kommuners analyser. En granskning av 2015 års analyser skulle troligen givit ett annorlunda resultat än de från 2011. Olyckligtvis har många kommuner tvingats söka uppskov för inlämningen av sina risk- och sårbarhetsanalyser på grund av hög arbetsbelastning och därför har dessa inte funnits tillgängliga som underlag.

Dokumentstudien visade sig i förhållande till intervjustudien vara både problematiskt att utföra och sammanställa. Problemen i utförandet utgjordes av osäkerheter hos granskarna kopplat till klassificering av analyserna. Här var klassificeringen av detaljeringsgraden i åtgärdsförslag den mest problematiska medan presentation av sannolikhet och konsekvens klassificerades utan större osäkerheter. Dessa problem resulterade i att i stort sett alla analyser blev ämne för diskussion mellan författarna innan en enhetlig klassificering kunde fastställas.

Problemen i resultatsammanställningen grundade sig i att flera analyser var av sådan karaktär att flera svarsalternativ i granskningsmallen var aktuella för en kategori. Ett exempel på detta var att flera detaljeringsnivåer fanns representerade vid presentation av åtgärdsförslag i en och samma analys. Detta indikerar att granskningsmallen möjligtvis inte var tillräckligt omfattande. Problemet löstes genom att författarna i de fall det var aktuellt gjorde en gemensam bedömning av analysens nivå. Resultatet var alltså till större del än förmodat beroende av granskaren vilket till viss del kunde kringgåas med hjälp av att båda författarna medverkade i granskningen av samma dokument. Resultatet blev på så sätt en samlad bedömning av båda författarna.

## **5.6 Fortsatt forskning**

Författarna anser att en studie involverande politiska beslutsfattare vore en intressant och nödvändig kontrast till det aktuella examensarbetet. Detta då arbetet endast inkluderat intervjuer med personer som har övergripande ansvar för risk- och sårbarhetsfrågorna och inte är de egentliga beslutsfattarna. En studie involverande politiska beslutsfattare skulle kunna undersöka deras syn och värderingar på risk och sårbarhet samt hur prioritering sker vid beslutsfattande kring risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder. Vidare hade en sådan studie även bidragit med ytterligare underlag kopplat till beslutsfattande med risk- och sårbarhetsanalysen som grund där det enligt författarna idag finns lite information att finna. Resultatet av en sådan studie skulle kunna användas för att verifiera giltigheten i detta arbetes resultat och slutsatser.

Ett annat område som författarna anser värdigt framtida uppmärksamhet är kommunikationen och samarbetet mellan kommunerna och Länsstyrelsen relaterat till risk- och sårbarhetsanalysen. Det har i detta examensarbete uppmärksammats att kommunikation och återkoppling mellan Länsstyrelse och kommun i dagsläget är problematisk. Vidare arbete skulle kunna bidra med Länsstyrelsens syn på problematiken och undersöka varför kommunikationen brister samt upprätta rutiner för att förbättra samverkan mellan kommun och Länsstyrelse. Hur denna relation bör se ut är särskilt intressant att undersöka då Länsstyrelsen är kommunens tillsynsmyndighet.

Ytterligare ett problematiskt område som uppmärksammats under arbetets gång är var gränsen går då risk- och sårbarhetsanalysen kan anses uppfylla sin roll som beslutsunderlag. Ett arbete med denna inriktning skulle kunna undersöka i vilken utsträckning analysen bör involveras i det kommunala arbetet för att anses uppfylla detta syfte. Räcker det med att den utgör ett strategiskt och planerande dokument eller ska de presenterade åtgärdsförslagen aktivt arbetas med? Andra infallsvinklar skulle kunna vara att utreda huruvida risk- och sårbarhetsanalysen är ett optimalt underlag för denna typ av beslut eller om det finns andra mer effektiva och ändamålsenliga vägar att gå.

Författarna vill råda framtida arbeten vars frågeställningar involverar kommuners risk- och sårbarhetsanalyser att överväga någon form av intervjustudie innefattande de som arbetar med analysen. Detta då det visat sig att bedömningar av kommunens risk- och sårbarhetsarbete som görs utifrån att endast undersöka risk- och sårbarhetsanalysen inte alltid ger ett rättvisande resultat. En intervjustudie är enligt författarna ett lämpligt sätt att komplettera bilden av kommunens risk- och sårbarhetsarbete.

## 6 Slutsatser

---

**I vilken utsträckning** den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen kan sägas uppfylla sitt syfte som underlag för beslutsfattande relaterat till risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder har under arbetet visat sig svårt att avgöra. Arbetet har uppmärksammat problematiken med vad som krävs av analysen och dess användande för att utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag och därmed kunna sägas uppfylla sitt syfte. I vissa fall har den en strategisk och planerande roll men visar trots det få kopplingar till faktiska åtgärder. I andra fall används hellre de förvaltningsspecifika analyserna på grund av deras tydliga koppling till verksamheten och högre detaljeringsgrad. Vad som kan sägas är att analyserna utförs och att processen det innebär att ta fram dem värderas högt av respondenterna, men å andra sidan att deras roll som underlag vid beslutsfattande är att anse som bristfällig.

**Beträffande** frågan huruvida de åtgärder som genomförs i kommunerna har koppling till den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen är denna koppling många gånger svag. Detta då respondenterna i liten utsträckning återgav åtgärder vilka de ansåg härstammade direkt från risk- och sårbarhetsanalysen. Vidare argument för detta är att intervjuerna resulterade i en mängd olika ursprung till åtgärdsförslag där få respondenter explicit nämnde just den kommunövergripande analysen.

**Arbetet** indikerar att det finns ett flertal faktorer som påverkar beslutsprocessen relaterat till risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå, utöver den övergripande kommunala risk- och sårbarhetsanalysen. De viktigaste faktorerna som visat sig påverka processen är:

- **Enskilda personers engagemang**  
Personers vilja, kunskap och förståelse spelar en avgörande roll i samband med framtagandet och beslutandet av åtgärder. En engagerad person skapar medvetande kring en fråga vilket väcker intresse hos andra aktörer att driva ärendet vidare. Resultatet indikerar att framförallt chefers och beslutsfattares personlighet och risk- och sårbarhetsperception i stor utsträckning kan påverka beslutsprocessen i fråga om risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder.
- **Formativa ögonblick**  
Aktuella ämnen och problem öppnar ögonen för nya risker, är lättare att arbeta med samt mer sannolika att åtgärdas.
- **Ekonomi och resurser**  
Ekonomi och resurser är i många fall den enskilt viktigaste faktorn genom beslutsprocessen och vid prioritering av åtgärder. Tillräckliga resurser är en förutsättning för arbetets funktion.
- **Övriga underlag**  
Flertalet andra underlag används i beslutsprocessen. Bland dessa är främst förvaltningars och verksamheters egna risk- och sårbarhetsanalyser mycket användbara och används som underlag för den övergripande kommunala analysen samt beslut kring åtgärder.

**Slutligen** har det synliggjorts ett flertal generella brister i det kommunala risk- och sårbarhetsarbetet, varav flera enligt författarna kan härledas till områdena; resurser, roll- och ansvarsfördelning samt uppföljning. Det är därför enligt författarna gynnsamt att i framtiden inrikta förbättringsarbete mot dessa tre faktorer för att skapa ett system där:

- Involverade aktörer ges den tid och resurser de behöver för att utföra sina uppgifter.
- Roll- och ansvarsfördelning är tydligt förankrad så att involverade aktörer enklare kan samordna arbetet.
- En regelbunden uppföljningsfunktion fastställer vad som ska göras, vad som gjorts och vem som äger frågan.

## 7 Referenser

---

- Abrahamsson, M., & Tehler, H. (2013). Evaluating risk and vulnerability assessments: a study of the regional level in Sweden. *International Journal of Emergency Management*, 9(1), 76-92.
- Abrahamsson, M., Hassel, H., Månsson, P., Petersen, K., & Tehler, H. (2012). *Utveckling av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser - En studie av Skåne och Örebro län*. Lunds universitets centrum för riskanalys och riskhantering. Lund: Lunds universitet.
- Akselsson, R. (2014). *Människa, teknik, organisation och riskhantering*. Lund: Lunds tekniska högskola.
- Aven, T. (2010). On how to define, understand and describe risk. *Reliability Engineering and System Safety*, 95(6), 623-631.
- Aven, T. (2011). On Some Recent Definitions and Analysis Frameworks for Risk, Vulnerability, and Resilience. *Risk Analysis*, 31(4), 515 - 522.
- Cedergren, A., & Tehler, H. (2014). Studying risk governance using a design perspective. *Safety Science*, 68, 89-98.
- Filipek, M., & Laksman, A. (2013). *Aggregering av information som underlag till risk- och sårbarhetsanalyser*. Lund: Lunds universitet.
- Garrick, J. B., & Kaplan, S. (1981). On The Quantitative Definition of Risk. *Risk Analysis*, 1(1), 11-27.
- Hassel, H. (2012). Risk and vulnerability analysis in practice: evaluation of analyses conducted in Swedish municipalities. *Natural Hazards*, 63(2), 605-628.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
- Krisberedskapsmyndigheten. (2004). *Kommunal sårbarhetsanalys*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lin, L., Nilsson, A., Sjölin, J., Abrahamsson, M., & Tehler, H. (2015). On the perceived usefulness of risk descriptions for decision-making in disaster risk management. *Reliability Engineering and System Safety*, 142, 48-55.
- MSB. (2011). *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*. Karlstad: MSB.
- MSBFS 2015:5. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*. MSB.
- Nilsson, A., & Sjölin, J. (2013). *Vad kännetecknar en användbar kommunal risk- och sårbarhetsanalys? - En studie av Skåne och Stockholms län*. Lund: Lunds universitet.
- Patton, M. Q. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation*. Newbury Park: Sage Publications Inc.
- Renn, O. (1998). The role of risk perception for risk management . *Reliability Engineering and System Safety*, 59(1), 49-62.
- SFS 2006:544. *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Justitiedepartementet.

SFS 2006:637. *Förordning om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Justitiedepartementet.

SFS 2006:942. *Förordning om krisberedskap och höjd beredskap*. Försvarsdepartementet.

Tehler, H., Brehmer, B., & Jensen, E. (2012). Designing societal safety: A study of the Swedish crisis management system. *Proceedings of PSAM 11 / ESREL 2012, 25 - 29 June 2012*. Helsinki, Finland: IAPSAM & ESRA.

Vastveit, K. R., Eriksson, K., & Njå, O. (2014). Critical reflections on municipal risk and vulnerability analyses as decision support tools: the role of regulation regimes. *Environment Systems and Decisions, 34*(3), 443-455.

Weber, R. P. (1990). *Basic Content Analysis* (2 uppl.). Newbury Park: Sage Publications Inc.

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning* (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.



# Bilaga 1 Intervjuguide

---

Denna intervjuguide används i samband med arbetets intervjustudie kring risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder på kommunal nivå. Observera att frågorna inte är exakta utan endast ett stöd för intervjuarna för att täcka in relevanta områden.

## Inledning

- Presentera oss och arbetet
- Förutsättningar för intervjun – inspelning, användning och anonymitet
- Starta inspelning
- Skulle du vilja börja med att berätta kort om din arbetsroll?
  - o Ansvarsområden?
  - o Är ni flera?

## Åtgärdsarbetet i kommunen

- Hur skulle du beskriva att kommunen går tillväga för att minska riskerna för kommunens invånare?
- Hur upplever du arbetet med risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder i kommunen?
  - o Vilka är involverade i denna process?
  - o Hur sker dokumentationen kring detta?
  - o Görs några sammanställningar utöver de i risk- och sårbarhetsanalyserna?
- Kan du ge några exempel på riskreducerande åtgärder som genomförts under de senaste åren?
  - o Vad har motiven varit vid dessa åtgärder?
  - o Vart har förslagen till de åtgärderna kommit ifrån från början?
- Generellt sett, varifrån kommer åtgärdsförslagen?
  - o Är det olika, eller kommer förslagen alltid från samma håll?
  - o RSA, enskilda tjänstemän, RTJ, invånare, Länsstyrelse, media, internt
  - o Väger förslagen olika tungt beroende på ursprunget?
  - o Vilka är i så fall de viktigaste aktörerna?
- Kan du beskriva olika vägar till beslut om sådana åtgärder, eller kommer de alltid till på samma sätt?
  - o Olika nivåer i förvaltningen?
- Vem är det som tar beslut om genomförande?
- Vad har de som tar besluten för beslutsstöd när beslut ska tas?
  - o Vad har ni/beslutsfattarna för bakgrundsfakta?
  - o Kostnad-nytta, riskkriterier, relevans
- Vilka är det som i praktiken genomför dessa beslut?
  - o Vad får de för kunskap kring bakgrunden och avsedd effekt av åtgärderna?

- Vad upplever du att det är som avgör vilka åtgärder som genomförs?
  - Enskilda personers engagemang?
  - Tillfälligheter?
  - Ekonomi?
  - Övriga resurser?
  - Arbetsinsats?
  - Hur prioriteras mellan olika åtgärder?
  
- Händer det att beslut tas om en åtgärd men att det sedan inte händer något? Dvs att själva beslutet uppfattas som viktigare än själva åtgärden i sig?

## **Användning av kommunens risk- och sårbarhetsanalys**

- Har du varit involverad i arbetet med kommunens risk- och sårbarhetsanalyser?
  - Vad har du haft för roll där?
  - Hur upplever du nyttan av dessa?
  
- Om vi återkopplar till de åtgärder vi talade om tidigare, hur används analyserna i det sammanhanget?
  - Kan du ge några exempel?
  - Hur hanteras de förslag som framkommer i analyserna?
  - Om inte – Hur kommer det sig tror du?
  
- Vad är din åsikt gällande analysernas användbarhet?
  - Någonting du upplever saknas?
  - Någonting som behöver förbättras?
  
- Generellt sett, skulle du säga att bristerna främst ligger i analysen eller i användandet av den?
  - Varför, utveckla...
  
- Om man inte utgår från dessa dokument, hur gör man då?
  - Varifrån kommer förslagen
  - Hur utvärderas/verifieras de?

## **Avslutning**

- Vad anser du behövs för att få mer nytta av risk- och sårbarhetsanalyserna i förhållande till risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder?
  
- Hur skulle enligt dig ett optimalt system för beslutsfattande kring dessa åtgärder se ut?
  - Är detta möjligt
  - Vad skulle krävas?
  - Hur långt ifrån detta befinner sig kommunen idag?

## Bilaga 2 Granskningsmall

---

Denna mall används i examensarbetet för att granska innehållet i de utvalda kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser. Mallen innefattar kategorisering av hur kommunerna beskriver riskscenarier, bedömer sannolikhet och konsekvens av dessa samt med vilken detaljeringsgrad åtgärdsförslag presenteras.

### Beskrivning av riskscenarier

Använder analysen riskscenarier för presentation av identifierade risker?

Ja

Nej

Om ja, hur presenteras riskscenarierna i analysen?

Endast med rubrik

Mer utförligt

### Bedömning av sannolikhet

På vilket sätt bedöms sannolikheten för de identifierade riskscenarierna?

Ingen beskrivning av scenariernas trolighet

Enbart med ord

Kvalitativt utefter definierad rangordnad skala

Semi-kvantitativt utefter definierad rangordnad skala

Kvantitativt (frekvenser eller sannolikheter)

### Bedömning av konsekvens

På vilket sätt bedöms konsekvensen av de identifierade riskscenarierna?

Ingen beskrivning av scenariernas konsekvens

Enbart med ord

Kvalitativt utefter definierad rangordnad skala

Semi-kvantitativt utefter definierad rangordnad skala

Kvantitativt (frekvenser eller sannolikheter)

## Detaljeringsgrad åtgärdsförslag

Vilken detaljeringsgrad använder analysen vid presentation av åtgärdsförslag?

Åtgärden presenteras utan exempel på kontext

Åtgärden kopplas till en kontext eller ett användningsområde

Åtgärden kopplas till ett riskscenarie men dess effekt beskrivs ej

Åtgärdens effekt beskrivs kopplat till ett riskscenarie