

Kommunal risk - och sårbarhetsanalys

– En hyllvärmare eller ett användbart verktyg för kommunal krisberedskap?

MALIN ERICSSON | AVDELNINGEN FÖR
RISKHANTERING OCH SAMHÄLLSSAKERHET | LTH |
LUNDS UNIVERSITET



Kommunal risk-och sårbarhetsanalys
- En hyllvärmare eller ett användbart verktyg för kommunal krisberedskap?

Malin Ericsson

Lund 2018

|

Title: Municipal risk and vulnerability analysis- a shelter heater or a useful tool for municipal emergency preparedness - a slow mover or a useful tool for municipal emergency preparedness

Author Malin Ericsson

Number of pages: 40

Illustrations: If not specified, the images belong to the author.

Keywords: Risk and vulnerability analysis, municipality, crisis management, preparedness

Abstract

Swedish municipalities are required to perform a risk and vulnerability analysis as a part of their crisis management work. Although these analyses are described as important for crisis management, there are not many studies that indicate how it is important.

The purpose of this report is to identify challenges with the work of municipal risk and vulnerability analyzes, and to describe the factors for success that make these analyzes a useful tool for a municipality's emergency preparedness work.

The results show that the municipalities need to increase the basic understanding of what a risk and vulnerability analysis is and what it should be used for. The municipalities must also involve other socially important actors in risk and vulnerability analysis.

© Copyright: Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering Lund University, Lund 20XX

Avdelningen för Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 20XX.

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

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

Telefon: 046 - 222 73 60

Division of Risk Management and Societal Safety
Faculty of Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

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

Telephone: +46 46 222 73 60

Abstract

A municipal risk and vulnerability analysis is a documentation that will be used as a tool for identifying risks and vulnerabilities within the municipality's areas of activity. In Sweden, it is a requirement that all municipalities carry out such an analysis every four years. At regional and national level, the municipal risk and vulnerability analysis is described as an important basis for emergency preparedness work in the municipality, but there are few studies describing how the work is being used by the municipalities in practice.

The purpose of this report is to describe how the development of the municipal risk and vulnerability analysis, and how the work is then presented and utilized by the municipality and its activities.

The empirical report comes from a number of interviews conducted in a total of four municipalities of varying sizes and collected documentation from each municipality's risk and vulnerability analysis. The result of the study shows that focus is often placed on the implementation of the risk and vulnerability analysis, as well as constantly developing the methods used for the development. Rarely focus is placed on using the risk and vulnerability analysis within the municipality's operations.

Sammanfattning

En kommunal risk-och sårbarhetsanalys är en dokumentation som ska användas som ett verktyg för att identifiera risker och sårbarheter inom kommunens verksamhetsområden. I Sverige är det krav på att samtliga kommuner ska genomföra en sådan analys vart fjärde år. På regional och nationell nivå beskrivs den kommunala risk-och sårbarhetsanalysen som ett viktigt underlag för krisberedskapsarbetet i kommunen men det finns få studier som beskriver hur arbetet används av kommunerna i praktiken.

Syftet med den här rapporten är att beskriva hur framtagandet av den kommunala risk-och sårbarhetsanalysen samt hur arbetet sedan presenteras och nyttjas av kommunen och dess verksamheter.

Rapportens empiri kommer dels från ett flertal intervjuer som genomförts i sammanlagt fyra kommuner av varierade storlek samt insamlad dokumentation från respektive kommuns risk-och sårbarhetsanalys.

Resultatet av studien visar att fokus ofta läggs på genomförandet av risk-och sårbarhetsanalysen, samt att ständigt utveckla de metoder som används för framtagandet. Sällan läggs fokus på att nyttja risk-och sårbarhetsanalysen inom kommunens verksamheter.

Förord

Följande examensarbete har genomfört på avdelningen för brandteknik vid Lunds tekniska högskola. När jag påbörjade det här arbetet trodde jag aldrig att det skulle kantas av så mycket berg och dalar. Under arbetets gång har författaren fått otroligt mycket stöttning och vill rikta stort tack till följande personer:

Handledare, Kerstin Eriksson: Ett stort tack för att du trodde på mig när jag själv trodde att allt var kört. Utan din stöttning och dina ovärderliga kommentarer som du skickade under sena kvällar hade jag aldrig fått ihop rapporten i tid. Jag kommer att vara dig evigt tacksam.

Examinator, Henrik Tehler

Henrik Hassel: som gjorde det möjligt att redovisa mitt arbete ”i tid”.

För alla informanter som låtit sig intervjuas

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Syfte	1
1.2	Mål	1
1.3	Forskningsfrågor	1
1.4	Avgränsningar	2
1.5	Rapportens disposition	2
2	Metod	3
3	Bakgrund	5
3.1	Syften och krav för risk-och sårbarhetsanalyser	5
3.2	Metoder för framtagande av risk-och sårbarhetsanalys	6
3.2.1	MVA.....	6
3.2.2	ROSA	6
3.2.3	FORSA	7
3.2.4	IBERO	8
3.3	Begrepp som förekommer i samband med risk-och sårbarhetsanalys	9
3.3.1	Styrel	9
3.3.2	Samhällsviktig verksamhet	9
3.3.3	Kritiska beroenden	9
3.3.4	Förmågebedömning.....	10
4	Kommunalt perspektiv på risk-och sårbarhetsanalyser.....	11
4.1	Hur arbetar ni med risk-och sårbarhetsanalysen i er kommun?	11
4.2	Vad ser ni för syfte med att ta fram en risk-och sårbarhetsanalys?.....	12
4.3	Hur bestämdes innehållet i analysen? Använder ni er av scenarier eller hur går ni tillväga?	12
4.4	Redogör för den metod som ni använder för att genomföra en risk-och sårbarhetsanalys	13
4.5	Hur väljs deltagarna till risk-och sårbarhetsanalysarbetet ut?.....	14
4.6	Hur definierar ni risk?	15
4.7	Hur arbetar ni med att sprida resultatet av risk-och sårbarhetsanalysen i kommunen och dess verksamheter?	15

4.8	Hur upplever ni kommunikationen från länsstyrelsen angående ert arbete med risk- och sårbarhetsanalysen?	16
4.9	Hur ofta uppdaterar ni risk- och sårbarhetsanalysen? Vilka aktiviteter ligger till grund för uppdateringen?.....	17
4.10	Vad används risk-och sårbarhetsanalysen till i kommunen?	17
4.11	Används risk-och sårbarhetsanalysen på politiskt nivå i kommunen?.....	18
4.12	Kommunernas största utmaningar med risk-och sårbarhetsanalysarbetet	18
4.12.1	Utmaningar Kommun A.....	18
4.12.2	Utmaningar Kommun B	19
4.12.3	Utmaningar Kommun C	20
4.12.4	Utmaningar Kommun D.....	20
5	Litteraturstudie	22
5.1	Framgångsfaktorer för krisberedskap.....	22
5.1.1	Grundförståelse för krisberedskapsfrågor	22
5.1.2	Etablerad kontakt mellan olika aktörer och verksamheter	22
5.1.3	Involvera relevanta aktörer.....	23
5.1.4	Sprida och använda resultatet av risk- och sårbarhetsanalysen.....	23
5.2	Sammanfattning av framgångsfaktorer	24
6	Resultat och diskussion	25
6.1	Inom vilka delar av risk-och sårbarhetsanalysprocessen uppstår utmaningar och vad är det för typ av utmaningar?	25
6.1.1	Tidsuttag	25
6.1.2	Hitta gemensam nomenklatur.....	25
6.1.3	Bristande engagemang och förståelse	25
6.1.4	Att få risk-och sårbarhetsanalysen att bli ett verktyg och att finna en bra sekretessnivå.....	26
6.1.5	Uppföljning av analysen.....	26
6.1.6	Maktförhållande gentemot länsstyrelse och MSB	27
6.1.7	Att orka hela vägen	27
6.2	Vilka är framgångsfaktorerna för att ta fram en kommunal risk-och sårbarhetsanalys samt sprida dess resultat?	27
6.2.1	Skapa en grundförståelse för arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen	28
6.2.2	Involvera relevanta aktörer.....	29

6.2.3	Att se arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen som en ständigt pågående process	29
6.3	Sammanfattning av utmaningar kopplat till framgångsfaktorer.....	30
6.4	Diskussion av metod	30
7	Slutsatser	31
8	Litteraturförteckning	32
Bilaga A	i

1 Inledning

Vilken beredskap har en enskild individ inför en samhällsstörning såsom ett längre elavbrott, en omfattande tele-störning, störning i infrastruktur eller liknande? Under hösten 2016 genomförde myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en studie: Krismedveten kommun 2016. Studien undersökte bland annat privatpersoners beredskap inför samhällskriser. Resultatet av studien visar att 40 procent inte vet hur man kan förbereda sig inför en samhällskris samt att endast 11 procent av de tillfrågade känner sig redo för en kris och tycker att de gjort de förberedelser som de ser sig behöva. Utifrån resultatet av studien går det att konstatera att de flesta av Sveriges medborgare har ingen eller undermålig beredskap för att själv kunna hantera en större störning eller krissituation som drabbar samhället i stort (MSB, 2016). Enligt en studie som försvarshögskolan genomfört (CRISMART, 2015) är tilltron till att samhället ska hantera och helst förhindra att en störning eller krissituation sker stor, men frågan är hur god den beredskapen är? Då de flesta av oss sköter merparten av våra arbetsuppgifter, privata affärer och kontakter via mobiltelefon, internet och andra kommunikationsvägar som kräver fungerande el-och internetförsörjning blir samhället snabbt utslaget om något av detta inte skulle fungera.

Vid större oönskade händelser förväntas samhället ha en beredskap för att hantera situationen. Detta var tydligt vid till exempel stormen Gudrun 2005, terrordådet i Stockholm 2010 och flyktingkrisen 2015. Enligt lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinär händelse i fredstid och hög beredskap så skall samtliga kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

1.1 Syfte

Syftet med detta examensarbete är dels att identifiera utmaningar med arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser, dels att beskriva vilka framgångsfaktorer som medför att dessa analyser blir ett användbart verktyg för en kommuns krisberedskapsarbete.

1.2 Mål

Målet med detta examensarbete är att beskriva utmaningar i arbete med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser samt ge förslag på framgångsfaktorer för att dessa analyser ska bli ett användbart verktyg för kommunal krisberedskap.

1.3 Forskningsfrågor

De två forskningsfrågor som behandlas i arbetet är:

- Vilka är framgångsfaktorerna för att ta fram en kommunal risk-och sårbarhetsanalys samt sprida dess resultat?
- Vilka utmaningar stöter de som arbetar med risk-och sårbarhetsanalysprocessen på under arbetets gång?

1.4 Avgränsningar

I det här arbetet behandlas fyra större svenska kommuner. I varje kommun har 2-3 personer intervjuats. I varje kommun har beredskaps/säkerhetssamordnaren¹ blivit intervjuad, denne har sedan varit delaktig i urvalet av ytterligare informanter. Både valet av kommuner och urvalsprocessen av informanter påverkar slutresultatet.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten har lagts upp enligt följande. I kapitel 2 *Metod* presenteras arbetets tillvägagångssätt. I kapitel 3 *Bakgrund* presenteras bakgrunden till kommunala risk- och sårbarhetsanalyser samt en presentation av ett urval av de modeller som kan användas för att ta fram en kommunal risk- och sårbarhetsanalys. I kapitel 4 *Kommunalt perspektiv på risk- och sårbarhetsanalysen* presenteras empirin från de intervjuer som genomförts i de studerade kommunerna. I detta kapitel presenteras även de utmaningar som de som arbetar med risk- och sårbarhetsanalysen stöter på under risk- och sårbarhetsanalysarbetet. I kapitel 5 *Litteraturstudie* presenteras de framgångsfaktorer som identifierats vid litteraturstudien I kapitel 6 *Resultat och diskussion* presenteras och diskuteras de utmaningar och framgångsfaktorer som identifierats utifrån empirin från intervjuerna samt litteraturstudien. I kapitel 7 *Slutsatser* presenteras arbetets slutsatser.

¹ En beredskaps-/säkerhetssamordnare arbetar med beredskaps- och säkerhetsfrågor i kommunen. I de studerade kommunerna har dessa haft en central roll vid framtagandet av den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen.

2 Metod

Denna rapport bygger på fallstudier av risk- och sårbarhetsanalysarbete i fyra större svenska kommuner. Urvalet av kommuner har skett i samråd med min handledare som använt intervjumaterialet från det här arbetet till ett större projekt (Eriksson, Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser -Användande och utnyttjande, 2016). Urval har säkerställt att kommuner spridda över Sverige studerats. För att komplettera studierna i de fyra kommunerna har en litteraturstudie av både utredningar av tidigare inträffade händelser samt vetenskapliga rapporter och artiklar som relaterade till examensarbetets syfte använts.

För att studera de fyra kommunerna har dokument relevanta för syftet med studien samlats in, såsom kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser. Det har varit stor spridning på vilka dokument kommunerna vill dela med sig av, därför har dokumenten endast använts som utökad bakgrundsfakta för författaren. Vidare har intervjuer med 2-3 informanter genomförts i varje kommun. Sammanlagt har 9 intervjuer genomförts. I varje kommun har beredskaps-/säkerhetssamordnaren intervjuats. Därefter har denne person fått komma med förslag på andra personer i kommunen som enligt beredskap-/säkerhetssamordnaren varit lämplig att intervjua. Dessa personer har exempelvis varit olika typer av verksamhetschefer. Intervjuerna har varit semistrukturerade. En semistrukturerad intervju inleds med öppna frågor som succesivt blir mer avsmalnade och detaljerade, fördelen med denna typ av intervjuform är att informanten känner sig mer bekväm vilket leder till en mer öppen och naturlig dialog ((Patel & Davidsson, 1994) (Kylén, 1994)).

Eftersom att intervjuerna genomförts semistrukturerat har inte alla informanter fått exakt samma frågor. Att inte alla fått samma frågor kan ha påverkat resultatet av faktainsamlingen negativt men författaren anser att en semistrukturerad intervju ger en bättre helhetsbild. En del av intervjuerna har genomförts på plats i respektive kommun medan andra genomförts över telefon. Samtliga intervjuer förutom två stycken har spelats in. Under dessa två fördes istället noggranna anteckningar.

Samtliga informanter blev informerade om att deras uppgifter kommer att hanteras anonymt i rapporten. De fick även själva bestämma om de ville spela in intervjun eller inte. I de två fall där intervjuerna inte spelades in kan viss information missats att antecknats ned, vilket kan ha påverkat resultatet minimalt.

Den empiri som samlats in har analyserats utifrån de två forskningsfrågorna för att skapa en helhetsbild över hur kommunen använder och arbetar med sin risk- och sårbarhetsanalysprocess. Författaren har lyssnat igenom de inspelade intervjuerna för respektive kommun. Då olika informanter intervjuats i samma kommun har deras svar sammanvägts för att ge svar åt de två forskningsfrågorna. Detta har skapat en bild av de utmaningar som ofta uppstår vid framtagandet och användandet av risk- och sårbarhetsanalysen.

En litteraturstudie har genomförts för att identifiera relevanta faktorer som är framgångsrika vid arbete med krisberedskap. För att finna relevanta artiklar som diskuterar framgångsfaktorer har artikeldatabasen Elin@lund använts.

Utifrån både de kommunala fallstudierna och litteraturstudien har sedan en sammanställning av både utmaningar och framgångsfaktorer gjorts.

3 Bakgrund

3.1 Syften och krav för risk-och sårbarhetsanalyser

Enligt myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, 2011) så har en kommunal risk-och sårbarhetsanalys fyra olika syften, den ska:

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten
- ge underlag för samhällsplaneringen
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället

De krav som MSB ställde när intervjuerna till det här arbetet genomfördes utgick från (MSBFS 2010:6,7) då skulle en risk-och sårbarhetsanalys redovisa:

1. övergripande beskrivning av verksamheten och dess ansvarsområde
2. övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod
3. övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom verksamhetens ansvarsområde
4. identifierade och värderade hot, risker och sårbarheter samt kritiska beroenden inom verksamhetens ansvarsområde
5. övergripande beskrivning av viktiga resurser som verksamheten kan disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera kriser
6. bedömning av förmågan inom verksamhetens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och kriser
7. särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar
8. planerade och genomförda åtgärder samt en bedömning av ytterligare åtgärder med anledning av risk-och sårbarhetsanalysens resultat

Efter att intervjuerna genomförts har MSB kommit ut med en ny föreskrift (MSBFS 2016:7). Enligt den nya författningen ska risk-och sårbarhetsanalysen minst innehålla följande uppgifter:

1. Beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde som är av nationell betydelse.
4. Identifierade kritiska beroenden för den identifierade samhällsviktiga verksamheten.
5. Identifierade och analyserade hot och risker för myndigheten och dess ansvarsområde.
6. Bedömning av myndighetens generella krisberedskap enligt indikatorer som framgår av bilagan.
7. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom myndigheten och dess ansvarsområde
8. Genomförda pågående och planerade åtgärder sedan förgående rapportering
9. Behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk-och sårbarhetsanalysens resultat

Den stora skillnaden mellan de olika föreskrifterna är att begreppet förmåga inte längre används. Istället används begreppet ”kommunens generella krisberedskap”.

3.2 Metoder för framtagande av risk-och sårbarhetsanalys

Det finns ett flertal metoder för att ta fram och tillämpa en risk- och sårbarhetsanalys. Nedan presenteras fyra svenska metoder. Anledningen till att dessa fyra metoder presenteras är att dessa finns dokumenterade samt att en del av kommunerna helt eller delvis inspirerats av dessa metoder.

3.2.1 MVA

MVA står för mångdimensionell verksamhetsanalys är en processinriktad metod som används för att analysera verksamheters och organisationers sårbarhet ur ett brett perspektiv. Genom den scenariometodik som ingår i metoden kan verksamheter och organisationer bland annat:

- Bedöma hur sårbara de är mot oönskade händelser
- Arbeta fram underlag till förbättringar
- Utveckla samt förstärka kunskapsutbyte och personliga nätverk

En viktig del inom MVA-metoden är de olika seminarierna som i slutändan leder fram till en risk- och sårbarhetsanalys. Under det första seminariet som kallas för ”plattform” behandlas de värden, objekt och funktioner som ses som viktiga och skyddsvärda av förvaltningen eller organisationen. När det viktiga och skyddsvärda identifierats, behandlas möjliga riskkällor och riskobjekt inom den egna organisationen eller det aktuella geografiska området. Under det här första seminariet behandlas även oönskade händelser och konsekvenser (MVA-metoden).

Efter det första seminariet genomför förvaltningen eller organisationen en sårbarhetsanalys utifrån ett scenario. Denna del kallas för ”analys”

Efter analysen följs sårbarhetsanalysen upp på ett återkopplingsseminarium. Här sammanfattas förvaltningens eller organisationernas krishanteringsförmåga. För att förbättra krishanteringsförmågan diskuteras och preciseras förslag på åtgärder som sedan ligger till grund för en handlingsplan.

En fördel med MVA metoden är att den syftar till lärande och organisationsutveckling. Det finns även ett antal rapportmallar som är anpassade till metoden vilket underlättar om exempelvis en kommun vill sammanfatta olika förvaltningars analyser, till en gemensam risk- och sårbarhetsanalys (MVA-metoden).

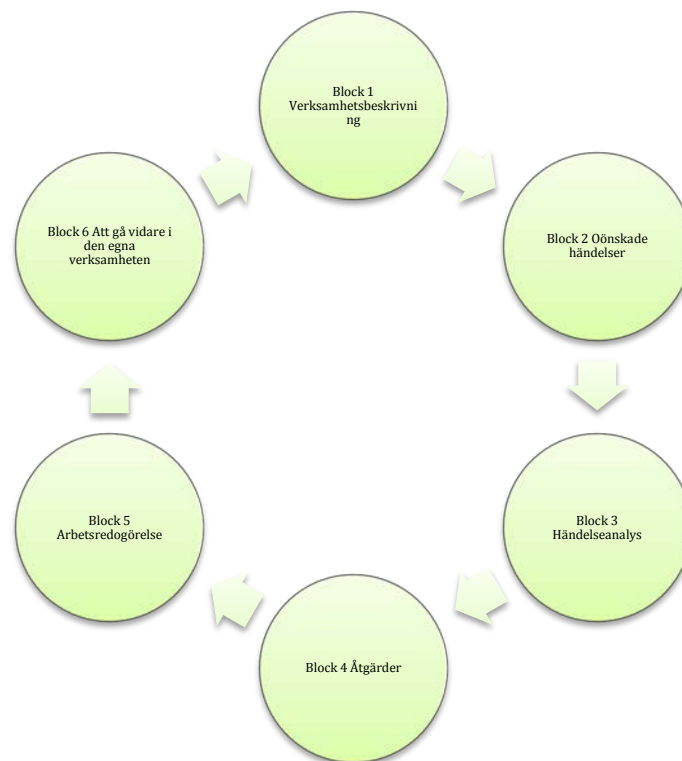
3.2.2 ROSA

ROSA står för risk-och sårbarhetsanalysarbete och är en samverkansmetod som används i Kronobergs län. Länsstyrelsen Kronoberg agerar samordnare för att sammankalla olika kommuner och i kommunerna är det säkerhetssamordnaren som sammankallar aktörer, både i privat och i offentlig sektor, som kan vara viktiga för kommunens krishanteringsarbete (Krisberedskapsmyndigheten, 2007).

3.2.3 FORSA

FORSA är en metod som FOI utvecklat för att genomföra risk-och sårbarhetsanalyser. Metoden består av sex stycken arbetsblock och är en kombination av scenariobaserad och systembaserad metod. FORSA utgår från en systembeskrivning av verksamheten, verksamheten ska redogöra för aspekter som är speciellt skyddsvärda det vill säga verksamhetens prioriterade åtaganden och kritiska beroenden. För att analysera sårbarheten i de kritiska beroendena används riskscenarier och därmed fås de prioriterade åtagandena. Modellen tillämpar scenarier eftersom att det är en naturlig utgångspunkt för mer detaljerade analyser och resultatet av dessa leder fram till förslag på åtgärder som gör verksamheten mer robust och bättre på att hantera risker. Fokus ligger på förebyggande och förberedande åtgärder samt konkreta skyddsåtgärder för det som är särskilt viktigt det vill säga människor, egendom och miljö. När modellen beskriver konsekvenser gäller det konsekvenser för dessa skyddsvärden (FORSA).

Analysen sker i sex arbetsblock. Varje enskilt block bygger på det föregående i kedjan, som i slutändan mynnar ut i ett detaljerat underlag när det gäller beslut om åtgärder som stärker verksamhetens robusthet och krishanteringsförmåga. De sex stegen presenteras i Figur 1 nedan.



Figur 1 FORSA-modellens sex arbetsblock

Varje block innehåller ett antal frågor som aktörerna ska besvara:

Block 1: Verksamhetsbeskrivning

- Vilka verksamheter bedriver organisationen?

- Vilka är verksamhetens prioriterade åtaganden?
- Bedriver verksamheten någon samhällsviktig verksamhet, i så fall vilken?
- Vilka kritiska beroenden behövs för att upprätthålla de prioriterade åtagandena?
- Vilka resurser skulle verksamheten kunna disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera risker?

Block 2: Önskade händelser

- Vilka önskade händelser kan påverka verksamheten?
- Vad är sannolikheten att de inträffar?
- Vilka skulle konsekvenserna bli om de inträffar?
- Vilka osäkerheter finns det i bedömningarna av sannolikhet och konsekvens?

Block 3: Händelseanalys

- Hur sårbara är de kritiska beroendena?
- Vilken förmåga har verksamheten att upprätta sina prioriterade åtaganden?
- Hur påverkar händelsen MSB:s indikatorer på förmågebedömning? (MSBFS 2010:6, 2010:7)
- Vilken krishanteringsförmåga samt förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar har verksamheten?
- Hur är kommunens, länets eller sektorns krishanteringsförmåga samt förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar?
- Vad är verksamhetens och kommunens, länets eller sektorns generella krishanteringsförmåga?

Block 4: Åtgärder

- Vilka säkerhetsförbättrande åtgärder av särskilt intresse har redan genomförts?
- Vilka säkerhetsförbättrande åtgärder av särskilt intresse kommer att, eller håller på att genomföras?
- Vilka ytterligare säkerhetsförbättrande åtgärder skulle kunna genomföras?
- Föreslå även andra kreativa åtgärder som faller utanför den egna verksamheten

Block 5: Arbetsredogörelse

- Hur genomfördes risk-och sårbarhetsanalysen?

Block 6: Gå vidare i den egna verksamheten (FORSA)

3.2.4 IBERO

IBERO står för instrument för beredskapsvärdering av områdesansvar. Det är ett analysverktyg som är tänkt att stödja områdesansvariga aktörer när de skall analysera förmågan att motstå och hantera oönskade händelser som kan medföra stora konsekvenser för exempelvis viktiga samhällsfunktioner (Månsson & Socratia AB, 2006).

I IBERO ser man utvecklingen av en risk-och sårbarhetsanalys som en cykel av analyser och synteser. Under analysdelen så bryts ett studieobjekt ned i mindre beståndsdelar för att

studeras var för sig. Dessa delar kan exempelvis bestå av uppgifter som ledning eller informationshantering. När dessa delar studerats var för sig så ”pusslas” de sedan samman till en meningsfull helhet genom att studera hur de hänger samman med varandra. Detta kallas för syntes och skall icke förväxlas med en sammanställning. I syntes studeras samband och mönster och ifrågasätter och drar slutsatser från den samlade informationen medan en sammanställning mer kan liknas vid ett rent mekaniskt adderande av data (Månsson & Socratia AB, 2006).

Syftet med IBERO är att det lätt skall gå att skaffa sig en överblick över olika händelsers konsekvenser samt hur god förmåga en enskild aktör har att hantera krisen i dess olika förlopp.

3.3 Begrepp som förekommer i samband med risk-och sårbarhetsanalys

I följande avsnitt presenteras olika begrepp som på ett eller annat sätt ofta kopplas till risk- och sårbarhetsanalysen och därmed blir väsentliga för detta arbete.

3.3.1 Styrel

Styrel är ett landsomfattande planeringssystem för att prioritering av samhällsviktiga användare av el vid en förutsedd eller plötsligt uppkommen kortvarig elbrist. Det är ett samarbete mellan statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätföretag som tillsammans arbetar för att ta fram ett underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK) (Energimyndigheten, 2015).

3.3.2 Samhällsviktig verksamhet

I MSB:s föreskrifter för kommuners och landstings (MSBFS 2010:6) och statliga myndigheters (MSBFS 2010:7) redovisning av risk-och sårbarhetsanalyser återfinns definitionen av samhällsviktig verksamhet. Med samhällsviktig verksamhet avses en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt (MSB, 2014).

3.3.3 Kritiska beroenden

I MSB:s föreskrifter för kommuners och landstings (MSBFS 2010:6) och statliga myndigheters (MSBFS 2010:7) redovisning av risk-och sårbarhetsanalyser återfinns definitionen av kritiska beroenden. Kritiska beroenden är beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Ett kritiskt beroende karaktäriseras av att ett bortfall eller störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till funktionsnedsättningar, som kan leda till att en extraordinär händelse inträffar. Den drabbade

verksamheten kännetecknas av att den saknar uthållighet, redundans och möjlighet att ersätta eller fungera utan den resurs som fallit bort (MSB, 2014)

3.3.4 Förmågebedömning

Förmågebedömning är ett bedömningsunderlag som krisberedskapsmyndigheten tagit fram. Syftet är att en verksamhet ska bedöma sin egen förmåga att kunna leverera sina åtaganden utifrån ett antal givna scenarier. För respektive scenario finns ett antal givna indikatorer för verksamheten att ta ställning till och med hjälp av indikatorerna ska verksamhetens krisledningsförmåga, operativa förmåga samt förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Förmågan värderas sedan i den fyrgradiga bedömningsskalan Figur 2 (Krisberedskapsmyndigheten, 2012) .

	Behövs ej	Mycket bristfällig	Bristfällig	God med viss brist	God
Krisledningsförmåga	☒	☒	☒	☒	☒
Operativ förmåga	☒	☒	☒	☒	☒
Förmåga i samhällsviktig verksamhet	☒	☒	☒	☒	☒

Figur 2 Förmåga att hantera det beskrivna scenariot

4 Kommunalt perspektiv på risk-och sårbarhetsanalyser

I följande avsnitt presenteras en sammanställning från de intervjuerna som genomfördes i respektive kommun. Nedan används ett antal frågeställningar som relaterar till examensarbetets syfte. Under varje frågeställning presenteras ett sammanfattat svar som sammanställts utifrån de svar som samtliga informanter gett i respektive kommun. Kommunerna har namngivits A, B, C och D. Frågeställningarna som presenteras nedan utgår från den intervjumall som användes under de semistrukturerade intervjuerna (Bilaga A).

4.1 Hur arbetar ni med risk-och sårbarhetsanalysen i er kommun?

A: I kommun A är det fem anställda som arbetar med den kommunövergripande risk-och sårbarhetsanalysen. Kommun A är en stor kommun med flera olika stadsdelar. I varje stadsdel finns det säkerhets-/informationssäkerhetssamordnare. Dessa samordnare deltar vid framtagandet av underlag till den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen. I kommun A sker risk- och sårbarhetsanalysarbetet kontinuerligt och analysen uppdateras varje år.

B: I kommun B är målsättningen att alla medarbetare i kommunen ska vara säkerhetstänkande och riskmedvetna. Kommunen genomför kontinuerligt utbildning för både chefer och medarbetare. För att få in underlag till risk-och sårbarhetsanalysen genomförs så kallade säkerhetsronder ute i verksamheterna. Säkerhetssamordnaren strävar efter att risk-och sårbarhetsanalysen ska vara en ständigt pågående process. Sammanställningen av risk-och sårbarhetsanalysen ses som ett dokument som är till för länsstyrelsen samt MSB och inte ett dokument för kommunen själva.

C: I kommun C arbetar två säkerhetssamordnare med att leda, stötta och samordna risk-och sårbarhetsanalysarbetet. I kommunen ska varje enskild förvaltning och bolag ta fram underlag till risk- och sårbarhetsanalysen. Målsättningen är att varje enskild förvaltning och bolag ska klara av att ta fram underlaget själva men säkerhetssamordnarna stöttar i den mån det behövs. Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen sammanställs sedan av de två säkerhetssamordnarna.

D: I kommun D finns det centrala säkerhetssamordnare men även ett nätverk utav säkerhetssamordnare ute i verksamheterna. Verksamheternas säkerhetssamordnare har inte säkerhetssamordning som huvudsaklig arbetsuppgift, dock har de ofta ett SBA-ansvar (systematiskt brandskyddsarbete). Säkerhetssamordnarna i verksamheterna gör till viss del sina egna verksamhetsspecifika risk-och sårbarhetsanalyser som det sedan skickar till de centrala säkerhetssamordnarna som sammanställer dessa till en kommunövergripande risk-och sårbarhetsanalys.

Kommunerna varierar något i storlek men organisationen i arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen liknar varandra. De likheter som finns är att verksamheterna själva ska kartlägga sina risker och sårbarheter. I kommunerna är det sedan de kommungemensamma säkerhetssamordnarna som sammanställer den kommungemensamma risk-och sårbarhetsanalysen.

4.2 Vad ser ni för syfte med att ta fram en risk-och sårbarhetsanalys?

A: Informanterna i kommun A uppger att syftet med risk-och sårbarhetsanalysarbetet är att ”kunna leverera omsorgen, eller vad det nu kan vara samt att man ”kan” de kritiska åtagandena, för att minska risken att folk dör” samt att ”identifiera sina sårbarheter och medvetandegöra risker”.

B: Kommun B ser syftet med analysen som tvådelad. Det första syftet är att analysen väcker känslan för riskmedvetenhet. Analysen hjälper verksamheterna att förstå att de ansvariga för att hantera sina risker i sin verksamhet. Analysen bidrar även till att medvetandegöra att hänsyn måste tas till vissa risker och att verksamheterna måste arbeta med förebyggande och förberedande åtgärder för att bli mindre sårbar. Det andra syftet med analysen är formalia, att ge länsstyrelsen ett dokument i handen, men även för att ha ett dokument att falla tillbaka på.

C: Kommun C beskriver att syftet med analysen är att hitta sårbarheter. Tidigare har kommunen fokuserat på att identifiera risker och sårbarheterna var då inte lika prioriterade. Syftet idag är identifiera vilka verksamheter som är viktiga och vad dessa verksamheter är beroende av. Vidare är syftet att identifiera vad som är samhällsviktigt och vad som ligger inom kommunens ansvarsområde. Genom att identifiera vad kommunen är beroende av så kan kommunen vid till exempel upphandlingar ställa krav på att ett IT-system ska ha en viss robusthet. Syftet är också att analysen som tas fram ska komma till nytta och vara tillämpbar ute i verksamheterna.

D: Informanterna i kommun D ser dels att syftet med risk-och sårbarhetsanalysen är att ”förhindra störningar, att allt ska flyta på som vanligt” och dels att det ska vara ett underlag för ett program för ökad säkerhet och trygghet. Även i den här kommunen ses själva dokumentet som något som kommunen är skyldiga att ge länsstyrelsen enligt lag. Vidare ses dokumentet som en hjälp för att verksamheterna i kommunen ”inte ska råka ut för problem med tidningarna”.

De två främsta syftena som kommunerna anger med arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser är dels att medvetandegöra verksamheterna för risker och aktiviteter kopplade till risk-och sårbarhetsanalysen, dels formalia dvs att ha ett dokument som de kan ge till länsstyrelsen.

4.3 Hur bestämdes innehållet i analysen? Använder ni er av scenarier eller hur går ni tillväga?

A: Kommun A använder sig inte utav scenarier i sina analyser, motiveringen är att förutsättningarna för olika typer av verksamheter skiljer sig så pass mycket åt att scenarier inte alltid är relevanta. Exempelvis så berörs inte alla verksamheter av att havsnivån höjs 1,4 meter. Istället för att arbeta scenariobaserat arbetar de med kontinuitetsplanering. I arbetet bjuder kommunen in deltagare från de olika verksamheterna till workshops där deltagarna själva får spåna på vilka kritiska åtaganden och beroenden som finns i sin egen verksamhet. När ett antal kritiska åtaganden och beroenden identifierats väljs tre utav dessa ut som blir prioriterade åtaganden/beroenden. Workshoparna leds av konsulter som verkar som moderatörer så att diskussionerna håller sig inom ramarna för analysarbetet.

B: I kommun B genomförs analysprocessen i dialogform. Inte heller i denna kommun används scenarier i analysarbetet. Syftet med dialogforumet är att sammanställa en bruttolista med alla risker och ta fram beroendeförhållanden mellan olika verksamheter och andra aktörer. Dock används scenarier vid kommunens chefsutbildningar för att öka förståelsen för hur oönskade händelser kan störa den dagliga verksamheten.

C: I kommun C har de tidigare använt sig av scenarier men ambitionen är att minska användningen av dessa då det snarare är sårbarheten än riskerna som ska identifieras i analysen. Resonemanget bakom är att det inte är händelsen som utlöser som är viktig, utan vad det är den påverkar.

D: I kommun D används scenarier till viss del. Den person som hållit i seminarierna har valt ut ett antal troliga scenarier tillsammans med exempelvis VA-bolag, el-bolag och länsstyrelse. I kommunen har även respektive förvaltning själv fått komma med förslag på scenarier som påverkar verksamheten. För att identifiera samhällsviktiga verksamheter har styrel och MVA-metoden använts.

Innehållet i analysen bestäms till stor del av deltagarna i analysprocessen. I en kommun används konsluter för att styra samtalen i önskad riktning. I de kommuner som valt att arbeta med scenarier styrs innehållet i analysen till viss del av de scenarier som ligger till grund för analysarbetet.

4.4 Redogör för den metod som ni använder för att genomföra en risk-och sårbarhetsanalys

A: Kommun A använder sig av en egen tre stegs metod för kontinuitetsplanering som till viss del utgår från FORSA modellen. Beroende på vad som identifieras i de olika stegen analyseras konsekvenserna av att ett åtagande uteblir utifrån ett till tre steg i stegen nedan:

Steg 1: Verksamheten identifierar sina åtaganden utifrån exempelvis budget, kommunkalender, ägardirektiv och reglementen. När åtaganden identifierats görs en skattning utav åtagandet utifrån vad konsekvenserna blir om åtagandet uteblir samt hur människa, egendom, miljö eller samhällets funktionalitet påverkas.

Identifieras något som har en hög risk att inträffa samt att skada uppstår inom en kort tidsram så analyseras detta vidare i steg 2.

Steg 2: I detta steg identifieras de förutsättningar som verksamheten har. Förutsättningarna för en stadsdel kan exempelvis vara: geografiska, demografiska, ekonomiska, kulturella etc.

Om risker som ibland korrelerar mot ett åtagande identifieras, till exempel om en stadsdel ligger nära havsvattennivån så behöver risken för höga vattenflöden beaktas och analyseras vidare i steg 3. Analys i steg 3 sker även om risker med hög sannolikhet och stora konsekvenser identifieras.

Steg 3: I steg 3 identifieras de resurser som verksamheterna behöver för att kunna leverera sina åtaganden. Beroende på vilka resurser som verksamheten behöver så ska en kontinuitetsplan byggas upp. Det kan exempelvis handla om att om en verksamhet är starkt

beroende av elkraft så bör verksamheten rimligtvis ha tillgång till reservkraft eller batteribackup för ett visst tidsspänn.

Resultatet av dessa analyser sammanställs sedan till en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys tillsammans med inhyrda konsulter.

B: I kommun B används ingen speciell metod utan de arbetar ”utifrån de kunskaper som vi får i vår dagliga verksamhet”. Filosofin är att de som arbetar inom ett visst område är bäst på det och därför genomför säkerhetssamordnaren säkerhetsronder inom verksamheterna på enhetsnivå för att identifiera risker och kritiska beroenden. Säkerhetsronderna tillsammans med analysprocessen som sker i dialogforum mynnar ut i en sammanställning som kommunen kallar sårbarhetsanalys.

C: Kommun C använder sig inte heller av någon speciell metod. Arbetet sker till viss del ute i verksamheterna där varje verksamhet själva ska identifiera sina kritiska beroenden. För att hjälpa till och stötta verksamheterna så genomför de centrala säkerhetssamordnarna seminarier där terminologi och olika begrepp som rör risk- och sårbarhetsanalysen diskuteras. Kommunen använder till viss del scenarier för att hjälpa till att öka förståelsen för hur en verksamhet kan bli drabbad av en extraordinär händelse. Sammanställningen av risk- och sårbarhetsanalysen görs av de centrala säkerhetssamordnarna.

D: Kommun D använder sig utav MVA-metoden. De beskriver att anledningen till detta är att den passar kommunen väl samt att den är flexibel och lätt att arbeta med. För att identifiera samhällsviktiga verksamheter så har de metoder som finns inom styrel använts.

De flesta av kommunerna använder sig av egenkomponerade metoder för att ta fram sin risk- och sårbarhetsanalys. Det går dock att konstatera att de hämtar inspiration från de metoder som redovisas i kapitel 3.

4.5 Hur väljs deltagarna till risk-och sårbarhetsanalysarbetet ut?

A: I kommun A är deltagarna till stor del säkerhets-/informationssäkerhetssamordnare som arbetar ute i verksamheterna. När workshops för risk-och sårbarhetsanalysen ska genomföras skickas en förfrågan ut till förvaltnings-och bolagscheferna. Förvaltnings-och bolagscheferna väljer sedan ut de personer som anses vara lämpliga för att delta i arbetet. Förutom säkerhets-/informationssäkerhetssamordnare deltar ofta verksamhetschefer i analysprocessen.

B: I kommun B består deltagandet av input från flera olika delar av verksamheterna via de säkerhetsronder som genomförs i kommunen. Vid analysprocessen är det verksamhetschefer som deltar tillsammans med kommunens säkerhetssamordnare.

C: I kommun C sker urvalet av deltagare genom att säkerhetssamordnarna genomfört en dragning för kommunchefen, förvaltningschefer och bolagschefer om vad arbetet innebär samt upplyst om att det är ett lagkrav att genomföra och producera en risk-och sårbarhetsanalys. Efter dragningen har förvaltningarna och bolagen själva fått välja ut personer som ansetts lämpliga att delta. Kravet från säkerhetssamordnarnas sida har varit att de utvalda deltagarna ska ha en helhetssyn på sin verksamhet. Om det är stora förvaltningar finns ett krav att åtminstone två personer väljas ut.

D: I kommun D så genomförs verksamhets specifika risk-och sårbarhetsanalyser. Säkerhetssamordnarna ute i verksamheterna hjälper till med att välja ut lämpliga deltagare till analysarbetet. Inom skolverksamheten kan det exempelvis vara rektorer och inom socialtjänsten kan det vara verksamhetschefer som beroende på vilken typ av verksamhet de bedriver blir indelade i olika grupper. De verksamhets specifika grupperna bidrar till den verksamhets specifika risk-och sårbarhetsanalysen. Vid sammanställandet av den kommunövergripande risk-och sårbarhetsanalysen deltar de centrala samt de verksamhetsansvariga säkerhetssamordnarna

I kommunerna är det ofta verksamhetschefer eller representanter som verksamhetscheferna utser och som anses lämplig från verksamheten som får delta vid arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen. Förfrågan om deltagande riktas oftast till verksamhetschefer.

4.6 Hur definierar ni risk?

A: Kommun A använder sig av följande definition vad gäller risk: ”Effekten av osäkerhet och våra mål och gör således en värdering av olika händelser som kan inträffa och som har en konsekvens för något skyddsvärt, en risk består med därav en del komponenter av sannolikhet och konsekvens”.

B: Kommun B definierar risk som: ”Något som vi inte vill ska hända men som skulle kunna hända”, ”en oönskad händelse som är möjlig”

Kommun C och D nämnde aldrig någon riktigt tydligt definition av begreppet risk. Men utifrån deras svar kan man tolka det som att de ser på risk som en oönskad händelse som har en viss sannolikhet att inträffa och som medför en negativ konsekvens.

Det är bara en av kommunerna som har en tydlig definition av vad som avses med en risk, de övriga kommunerna har en definition som utgår från att risk är en oönskad händelse med en negativ konsekvens.

4.7 Hur arbetar ni med att sprida resultatet av risk-och sårbarhetsanalysen i kommunen och dess verksamheter?

A: Kommun A återkopplar resultatet av risk-och sårbarhetsanalysen till de personer som varit med och tagit fram underlaget till analysen. Det vill säga säkerhets-/informationssäkerhetssamordnarna, verksamhetschefer samt till de som arbetar ”förebyggande” i respektive stadsdel. Kommunen har valt att inte dela med sig av resultatet i risk-och sårbarhetsanalysen till medborgarna då kommunen ser en risk i att blotta sina svagheter. Den information som finns tillgänglig för allmänheten är kommunens krisplan.

B: Kommun B har valt att inte sprida resultatet av risk-och sårbarhetsanalysen till allmänheten. Även i denna kommun beskrivs orsaken vara att allmänheten inte behöver veta vad kommunen har för sårbarheter. Spridningen av risk-och sårbarhetsanalysen är i övrigt också begränsad vilket förklaras med att ”risk-och sårbarhetsanalys bara handlar om pedagogik samt att ett robust samhälle bygger på robusta medarbetare som är risktänkande och är positivt engagerade i att arbeta med risker och sårbarheter.”

C: I kommun C är ambitionen att risk-och sårbarhetsanalysen ska få en stor spridning inom kommunens verksamheter. Risk-och sårbarhetsanalysen ska ligga med i styrdokument och överenskommelser med förhoppningen att det ska leda fram till en utbildnings-och övningsplan. Vad gäller spridning till allmänhet så har kommunen valt att göra en publik version som allmänheten kan ta del av samt en version som används internt inom kommunen.

D: Kommun D har valt att sprida den kommunövergripande risk-och sårbarhetsanalysen samt en olycksanalys till allmänheten. De deltagare som medverkat i analysarbetet har till uppgift att sprida resultatet av analysen vidare till sina verksamheter. Dock sker det ingen uppföljning på hur spridningen inom kommunen sker.

Kommunerna har valt olika omfattning på hur spridningen av risk-och sårbarhetsanalysen ska ske. En del har valt att sprida utvalda delar av analysen till allmänhet medan andra resonerar att spridning till allmänheten ska vara begränsad eftersom att det blottar samhällets svagheter. Spridningen inom kommunen är i många fall begränsad. Oftast sker endast en återkoppling till de deltagare som deltagit i analysarbetet.

4.8 Hur upplever ni kommunikationen från länsstyrelsen angående ert arbete med risk-och sårbarhetsanalysen?

A: I kommun A beskrivs att länsstyrelsen får risk- och sårbarhetsanalysrapporten men att kommunen inte fått någon återkoppling på arbetet.

B: Kommun B beskriver att återkoppling från länsstyrelsen har varierat beroende på vem som varit beredskapsdirektör. Vid den senaste analysen upplevde säkerhetssamordnaren att länsstyrelsen kom med mycket pekpinningar i formalia. Säkerhetssamordnaren upplever att länsstyrelsen gått från att vara en stödjande funktion till kommunerna till att bli mer eller mindre en renodlad tillsynsmyndighet. På grund av att länsstyrelsen idag kräver att analysen ska se ut på ett visst sätt uppger säkerhetssamordnaren att hen tappar inspiration och arbetsglädje i arbetet.

C: Kommun C redovisar risk- och sårbarhetsanalysen för länsstyrelsen men det sker ingen återkoppling till kommunen. Säkerhetssamordnaren uppger att kommun förväntas att stötta länsstyrelsen i deras arbete med den regionala risk-och sårbarhetsanalysen men kommunerna får i sin tur ingen stöttning tillbaka.

D: Kommun D har efter att ha skickat analysen till länsstyrelsen fått ett fåtal kommentarer. Länsstyrelsen har också under risk-och sårbarhetsanalysarbetet varit stöttande vad gäller att välja ut scenarier och dylikt till risk-och sårbarhetsanalysen. Säkerhetssamordnaren upplever att länsstyrelsen är lite för snälla i sin bedömning av kommunernas arbete. Vidare beskrivs att det hade varit önskvärt om länsstyrelsen i större omfattning förklarat vilket typ av underlag som de vill ha från kommunerna för sitt arbete.

Hur kontakten mellan länsstyrelse och kommun sker och upplevs är till stor del personberoende. Kontakten gentemot länsstyrelsen varierar i allt från att en kommun skickar in dokumentet utan någon som helst återkoppling till att länsstyrelsen använder pekpinningar för att styra innehållet i analysen.

4.9 Hur ofta uppdaterar ni risk- och sårbarhetsanalysen? Vilka aktiviteter ligger till grund för uppdateringen?

A: Kommun A uppdaterar sin risk-och sårbarhetsanalys årligen. De aktiviteter som ligger till grund för uppdateringen kan exempelvis vara omorganisation, ekonomisk nedskärning eller avknoppning av verksamhet.

B: I kommun B sker uppdatering av analysen kontinuerligt, analysen beskrivs som ett levande dokument samt en ständigt pågående process. Till länsstyrelsen skickas analysen in en gång under varje mandatperiod.

C: I kommun C uppdateras dokumentet en gång per mandatperiod. Säkerhetsamordaren beskriver att det är så lång tid som det tar att uppdatera risk-och sårbarhetsanalysen och att fyra år är en kort tid för en kommun för att sammanställa ett sådant arbete. D: Kommun D sammanställer en risk- och sårbarhetsanalys varje ny mandatperiod. Ambitionen är att kontinuerligt uppdatera risk- och sårbarhetsanalysen med mindre förändringar varje år.

Tre av de fyra kommunerna uppdaterar risk-och sårbarhetsanalysen en gång per mandatperiod, det vill säga vart fjärde år. Mindre justeringar av risk-och sårbarhetsanalysen sker kontinuerligt i två av kommunerna medan en av kommunerna har valt att uppdatera analysen varje år.

4.10 Vad används risk-och sårbarhetsanalysen till i kommunen?

A: I kommun A används risk-och sårbarhetsanalysen på central nivå men inte så mycket ute i de enskilda förvaltningarna. Risk- och sårbarhetsanalysen används bland annat vid framtagandet av översiktsplaner. Vissa delar utav risk-och sårbarhetsanalysen används vid framtagandet av kontinuitetsplaner, strategier för händelser som kräver att man tar andra lokaler i bruk, pandemiplaner etc. Dessa planer och strategier läggs i en bank med vägledande dokument. I kommunen fattas inga beslut utifrån risk-och sårbarhetsanalysen.

B: I kommun B används risk-och sårbarhetsanalysen vid framtagandet av översiktsplaner. Planarkitekterna använder risk-och sårbarhetsanalysen vid detaljplanering och då främst i de områden där risken för ras-och skred samt översvämning behöver beaktas. Risk-och sårbarhetsanalysen används även som underlag vid framtagandet av den kommunala krisledningsplanen.

C: I kommun C används inte risk-och sårbarheten vid några planeringsprocesser. Ambitionen är att risk-och sårbarhetsanalysen ska användas för att ta fram åtgärdsplaner för att åtgärda och stärka upp där det finns sårbarheter inom kommunen. Säkerhetsamordnaren betonar att det är viktigt att risk-och sårbarhetsanalysen kommer till användning ute i verksamheterna för att öka förståelsen för att det är ett viktigt arbete.

D: I kommun D är ambitionen att risk-och sårbarhetsanalysen ska användas för att hålla processen med att arbeta med risker och sårbarheter vid liv. De som har ett säkerhetsamordnansvar ute i verksamheterna använder till viss den verksamhetsspecifika risk-och sårbarhetsanalysen för att medvetandegöra för chefer om vilka risker och ansvarsområden som finns inom verksamheten. Risk-och sårbarhetsanalysen används till viss

del också av planavdelningen vid planering av tillväxtområden. I risk-och sårbarhetsanalysen lyfts även fram ett antal åtgärdsförslag. Ambitionen är att dessa åtgärdsförslag ska följas upp.

Användningen av risk-och sårbarhetsanalysen är varierande i kommunerna. Till viss del används risk-och sårbarhetsanalysen till samhällsplanering och olika typer av kris-, kontinuitets-och åtgärdsplaner. Användandet sker främst på central nivå men en av kommunerna påpekar att de gärna vill se en ökad användning ute i verksamheterna för att öka förståelsen för hur viktigt arbetet med risker och sårbarheter är.

4.11 Används risk-och sårbarhetsanalysen på politiskt nivå i kommunen?

A: I kommun A används inte risk-och sårbarhetsanalysen på politisk nivå. Politikerna i kommunen får risk-och sårbarhetsanalysen skickade till sig men den fungerar inte som underlag vid beslutfattande.

B: I kommun B fastställs och antas risk-och sårbarhetsanalysen utav politiker men de använder inte analysen som underlag vid beslutfattande. Anledningen tros vara att politikerna saknar intresse för arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen.

C: I kommun C fastställs och antas risk-och sårbarhetsanalysen av politiker. I dagsläget används inte risk-och sårbarhetsanalysen på politisk nivå men en informant ser att risk-och sårbarhetsanalysen skulle kunna komma till nytta för till exempel en enskild nämnd.

D: I kommun D fastställs och antas inte risk-och sårbarhetsanalysen på politisk nivå. Anledningen till att den inte fastställs och antas på politisk nivå är att risk-och sårbarhetsanalysen ska vara ett levande dokument och kunna innehålla relevanta åtgärdsförslag men nödvändigtvis inte är beslutade att genomföras av politikerna. Vid framtida risk-och sårbarhetsanalyser kommer ambitionen vara att politikerna ska informeras om arbetet.

I de studerade kommunerna används inte risk-och sårbarhetsanalysen på politisk nivå. En av anledningarna tros vara att de saknar intresse för arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen. I tre av de studerade kommunerna fastställs och antas risk-och sårbarhetsanalysen politiskt. I den kommun där den inte fastställs och antas politiskt är motiveringen att analysen ska kunna innehålla åtgärdsförslag som inte politikerna ska behöva besluta om.

4.12 Kommunernas största utmaningar med risk-och sårbarhetsanalysarbetet

I avsnittet nedan presenteras en sammanställning av de utmaningar som kommunerna stött på vid risk- och sårbarhetanalysarbetet

4.12.1 Utmaningar Kommun A

De utmaningar som kommun A har stött på har varit följande:

- **Hitta gemensam nomenklatur**

Det har varit svårt att hitta en gemensam nomenklatur för aktiviteter och åtagandet inom arbetet. För att lösa denna problematik har snarlika verksamheter från de olika stadsdelarna fått sitta i arbetsgrupper och enas om en gemensam nomenklatur.

- **Tidsuttag, bristande engagemang och förståelse**

I kommun A uppdateras risk-och sårbarhetsanalysen varje år vilket upplevs som tidskrävande för verksamheterna eftersom att det är ett omfattande arbete. En säkerhetssamordnare som jobbar ute i en stadsdel säger att det är svårt att engagera de deltagare som deltar i analysprocessen. Deltagarna vet att arbetet är viktigt och måste genomföras men eftersom att verksamheten har ett begränsat tidsuttag för den här typen av aktiviteter så är det svårt att skapa en god delaktighet hos deltagarna.

Eftersom att säkerhetssamordnarna ute i stadsdelarna även arbetar med projekt som förmågebedömning och Styrel etc. så upplevs det som tjtatigt när det kommer ut till verksamheterna och vill göra en ny analys. ”Kommer du och frågar om det här också?” Verksamheterna har överlag svårt att skilja på de olika aktiviteterna. Att verksamheten har svårt med att avsätta tid för aktiviteterna medför att stadsdelarnas säkerhetssamordnare till stor del får åka ut till verksamheterna på plats och nästintill göra arbetet åt dem.

- **Uppföljning av analysen**

Ytterligare en utmaning är uppföljningen av analysen. Om en verksamhet har identifierat en risk med att ett åtagande uteblir men inte valt att analysera det vidare och det sedan framkommer att den hade behövt analyseras vidare eftersom att åtagandet fallerat vid en inträffad händelse så anser en informant att verksamheten borde få ”en knäpp på fingrarna” men som arbetet sker idag så är de internkontroller som finns alldeles för menlösa enligt informanten.

4.12.2 Utmaningar Kommun B

De utmaningar som kommun B har stött på har varit följande:

- **Kontakten med länsstyrelsen och MSB**

I kommun B uppger en informant att kontakten med länsstyrelsen och MSB är en utmaning. Eftersom att länsstyrelsen använder de kommunala risk-och sårbarhetsanalyserna som underlag för sin regionala risk-och sårbarhetsanalys uppger informanten att de styr arbetet med hur risk-och sårbarhetsanalysen ska se ut för hårt. Informanten upplever att länsstyrelsen genom att styra analysen vill visa sin maktposition och hitta anledningar till att dra in de ekonomiska medel som tilldelas kommunerna för att bedriva ett kommunalt krisberedskapsarbete.

Till följd av detta tappar informanten engagemang för arbetet eftersom att egna initiativ och idéer inte uppskattas. Informanten uppger att länsstyrelsen endast ser risk-och sårbarhetsanalysen som ett dokument som ska vara underlag till deras regionala risk-och sårbarhetsanalys medan informanten ser risk-och sårbarhetsanalysen som något som är till för kommunens arbete med risker och sårbarheter.

- **Tidsuttag**

Även i kommun B är tidsuttaget för verksamheterna en utmaning

- **Bristande förståelse för kommunens krisberedskapsarbete**

En informant säger att det även blir problematiskt när arbete med förmågebedömning och kritiska beroenden ska genomföras då verksamheterna inte förstår skillnaden mellan dessa aktiviteter. Vad gäller förmågebegreppet uppger en informant att det i princip är omöjligt att bedöma förmåga innan något händer. Förmåga går inte att öva.

4.12.3 Utmaningar Kommun C

De utmaningar som kommun C har stött på har varit följande:

- Ha kraft kvar hela vägen

En informant säger att den största utmaningen är att som samordnare för risk-och sårbarhetsanalysen ”ha kraft kvar hela vägen” Att ha ork och kraft att fullfölja hela analysprocessen, från framtagande till användning.

- **Att få risk-och sårbarhetsanalysen att bli ett verktyg**
En utmaning är att få risk-och sårbarhetsanalysen att bli ett verktyg som ska hjälpa kommunen att bli bättre samt att den ska leda fram till åtgärdsplaner med åtgärder som genomförs. En utmaning för att få risk-och sårbarhetsanalysen att bli ett verktyg är att hitta rätt nivå som ska fatta beslut utifrån de åtgärder som föreslås i åtgärdsplanerna.
- Tidsuttag

Även i kommun C är tidsuttaget för verksamheterna en utmaning. En informant ser att de i alla fall till en början kommer att få stötta och hjälpa i stort sett varenda verksamhet att göra deras inventeringar och analyser i sina verksamheter innan de blir självgående eftersom att arbetet är för tidskrävande för verksamheterna.

4.12.4 Utmaningar Kommun D

De utmaningar som kommun D har stött på har varit följande:

- Bristande engagemang

I kommun D tycker en informant att det är dåligt intresse bland de som är utsedda verksamhetsansvariga säkerhetssamordnare. Många av deltar inte vid de kurser och seminarier som finns.

- Tidsuttag

Även i kommun D är tidsuttaget för verksamheterna en utmaning

- **Att få risk-och sårbarhetsanalysen att bli ett verktyg**
Ytterligare en utmaning är att få risk-och sårbarhetsanalysen att bli en process och ett verktyg att använda ute i verksamheterna. I dagsläget samlas alla risker och sårbarheter ihop till ett dokument men att förankra dokumentet ute i verksamheterna är en utmaning.
- Finna en bra sekretessnivå

En informant uppger också att det är svårt att hitta en bra sekretessnivå på dokumentet. Eftersom att risk-och sårbarhetsanalysen involverar andra bolag och inte enbart kommunens verksamheter så blir det ett problem när man kommer till sekretessen.

5 Litteraturstudie

Följande avsnitt presenterar de faktorer som litteraturen identifierat som framgångsrika vid arbeten med krisberedskap. Litteraturstudien används sedan tillsammans med empirin från intervjuerna för att svara på frågan: Vilka är framgångsfaktorerna för att ta fram en kommunal risk- och sårbarhetsanalys samt sprida dess resultat?

5.1 Framgångsfaktorer för krisberedskap

Syftet med att arbeta med krisberedskapsfrågor i en kommun är att förbereda samhället inför krissituationer samt att öka dess robusthet. Vid utredningar av händelser såsom orkanen Gudrun, tsunamikatastrofen samt skogsbranden i Västmanland har det visat sig att *god kommunikation* samt en *väl fungerande och känd krisorganisation* är viktiga parametrar för ett väl fungerande krishanteringsarbete (Länsstyrelsen i Kronoberg, 2005) (Finansdepartementet, 2005) (Länsstyrelsen i Västmanland, 2015). Utredningarna pekar på att brist på god kommunikation samt avsaknad av en känd krisledningsorganisation kan leda till felaktiga eller oklara beslut som i sin tur kan leda till att den uppkomna krissituationens konsekvenser blir större än vad de hade blivit krisorganisationen varit känd samt att kommunikationen fungerat bättre. En ytterligare framgångsfaktor är *att ha rutiner som går att falla tillbaka på*. Med tydliga och välkända rutiner kan en uppkommen krissituation delas upp i händelser som kan hanteras med befintliga rutiner, och händelser där de befintliga rutinerna kan anpassas till en ny typ av händelse (Boholm, Corvellec, & Karlsson, 2012).

5.1.1 Grundförståelse för krisberedskapsfrågor

Flera forskningsstudier som görs inom krisberedskapsområdet visar att det förberedande arbetet med krisberedskapsfrågor ständigt bör vara en *kontinuerlig process* (Perry & Lindell, 2013) för att en krissituation ska kunna hanteras med ett så gott resultat som möjligt när den väl inträffar. För att det förberedande krisberedskapsarbetet ska vara en process så behöver de som deltar i arbetet vara *engagerade och ha en god förståelse* för att arbeta med risker samt att se samband mellan deras åtaganden och andra verksamheter och aktörers åtaganden som är kopplade till dem själva. Att lära sig att se det här samspelet mellan olika aktörer och verksamheter bygger till stor del på ett socialt lärande (Boholm, Corvellec, & Karlsson, 2012). För att få en *förståelse för hur verksamheter och åtaganden är sammankopplade* behövs det plattformar för att mötas och diskutera risk- och beredskapsfrågor på ett öppet och förutsättningslöst sätt (van Asselt & Renn, 2011). Det är viktigt att mötena mellan olika aktörer och verksamheter inte skapar konflikter (Lidskog, Ugglå, & Soneryd, 2011) utan istället reder ut eventuella tvistefrågor på ett konstruktivt och relationsskapande sätt.

5.1.2 Etablerad kontakt mellan olika aktörer och verksamheter

Det som är viktigt för att en krishändelse ska hanteras på ett så bra sätt som möjligt är att det finns en kunskap om vilka ingångsvägar till de olika verksamheterna och aktörerna vid en krissituation. Om det finns en *etablerad kontakt* mellan verksamheter och andra aktörer innan en krissituation inträffar så är det lättare att känna till vilka trådar som finns att dra i för att få eventuell stöttning eller ge stöd mellan olika typer av verksamheter och aktörer (Boholm,

Corvellec, & Karlsson, 2012). De flesta hanterar krissituationer på ett sätt som utgår från hur de agerar i andra sammanhang och kontaktar de människor som de arbetar med i sin vardag för att få hjälp och stöttning vid en krissituation (Boholm, Corvellec, & Karlsson, 2012). I de flesta fall spelar enskilda individers formella och informella relationer till varandra stor roll, finns en personlig relation skapas ofta goda förutsättningar för att en individs kunskapsområde kommer till nytta (Andrén, Sanne, & Linell, 2010).

5.1.3 Involvera relevanta aktörer

I Sverige ska risk- och sårbarhetsanalysen bland annat vara ett underlag för det kommunala krisberedskapsarbetet. Tanken är även att analysen ska användas vid de planeringsprocesser som sker i kommunen samt var ett underlag vid beslutfattande (MSB, 2011). För att risk- och sårbarhetsanalysen ska komma till användning i olika typer av planeringsprocesser så är det en fördel om de som tar fram analysen *involverar flera olika typer av aktörer* med olika kompetens som kan bidra till att en komplett riskbild av kommunen framställs (Russell Vastveit, Eriksson, & Njå, 2014). Involveras flera olika typer av relevanta aktörer kan de bidra till en mer djupgående diskussion kring ett visst fenomen utifrån deras kunskaper och erfarenheter (Renn, 2008). Det är dock viktigt att beakta att de aktörer som deltar vid de aktiviteter som leder fram till olika typer av beslut utifrån analysen måste vara likvärdigt representerade. Det ska inte bli någon typ av maktkamp mellan de olika aktörerna där den som argumenterar högst ska få sin vilja igenom. För att undvika att detta sker gäller det att aktörerna uttalar sig ärligt och uppriktigt, är legitima representanter för de som de argumenterar för, är tydliga och kan förklara saker noggrant samt att informationen som de ger är korrekt (Healey, 1992) (Innes, 1998).

5.1.4 Sprida och använda resultatet av risk- och sårbarhetsanalysen

I det större projektet som det här examensarbetet är en del av har Eriksson (2016) studerat hur ett antal kommuner använder sig av risk- och sårbarhetsanalysen i kommunens verksamheter. Studien visar att risk- och sårbarhetsanalyserna inte används i de dagliga aktiviteterna ute i kommunens verksamheter. Ofta sprids inte arbetet vidare inom kommunens verksamheter utan det är oftast bara de som har arbetsuppgifter som är kopplat till framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen som själva använder sig av resultatet av analysen. Erikssons rapport framhåller att analyserna bör tas fram så att de blir *användbara* till kommunens planerade aktiviteter som exempelvis samhällsplanering.

5.2 Sammanfattning av framgångsfaktorer

Utifrån litteraturstudien har följande framgångsfaktorer identifierats:

- att ha en god kommunikation samt en välfungerande och känd krisorganisation
- att ha rutiner att falla tillbaka på
- att arbetet med risker och sårbarheter ska vara en kontinuerlig process
- att ha en förståelse för hur verksamheter och åtaganden är sammankopplade
- att ha en etablerad kontakt mellan aktörer som kan förväntas agera tillsammans vid en krishändelse
- att involvera flera olika typer av aktörer
- att göra risk-och sårbarhetsanalysen användbar

6 Resultat och diskussion

I följande avsnitt presenteras resultatet av den sammanställda empirin från intervjuunderlaget och litteraturstudien. Detta görs genom att besvara forskningsfrågorna: Vilka är framgångsfaktorerna för att ta fram en kommunal risk-och sårbarhetsanalys samt sprida dess resultat? Vilka utmaningar stöter de som arbetar med risk-och sårbarhetsanalysprocessen på under arbetets gång?

6.1 Inom vilka delar av risk-och sårbarhetsanalysprocessen uppstår utmaningar och vad är det för typ av utmaningar?

I följande avsnitt presenteras de utmaningar som informanterna uppger att de stöter på under risk- och sårbarhetsanalysprocessen. Efter varje identifierad utmaning har författaren kommit med personliga reflektioner om hur utmaningen bör bemötas.

6.1.1 Tidsuttag

En utmaning som samtliga informanter uppger är tidsuttaget för de verksamheter som ska vara delaktiga vid framtagandet av risk-och sårbarhetsanalysen. Verksamheterna ser arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen som mycket tidskrävande vilket medför att arbetet inom verksamheten inte prioriteras även om man förstår hur viktigt arbetet är. I de kommuner där uppdatering av analysen sker kontinuerligt är denna problematik stor.

För att bemöta den här problematiken anser författaren att de arbetsuppgifter som finns kopplade till risk-och sårbarhetsanalysen integreras i det dagliga arbetet i verksamheterna. Författaren tror att det är lättare att prioritera bort en arbetsuppgift som ligger utanför den dagliga verksamheten eftersom att det troligen inte blir någon direkt konsekvens för verksamheten av att arbetsuppgiften prioriteras bort.

6.1.2 Hitta gemensam nomenklatur

Brist på gemensam nomenklatur är också en utmaning. För att kunna diskutera frågor på ett konstruktivt och givande sätt krävs det att de aktörer som är involverade talar ett aktörsgemensamt språk. När flera aktörer ska agera tillsammans behövs ett gemensamt språk och förståelse för hur termer ska användas för att undvika missförstånd och tidskrävande förklaringar (MSB, 2017).

För att undvika att bristen på gemensam nomenklatur leder till missförstånd och tidskrävande förklaringar behövs dels utbildning och dels forum för att diskutera och sammanställa en gemensam nomenklatur. En av kommunerna har exempelvis samlat ihop representanter från förskoleverksamheter i olika stadsdelar för att enas om en gemensam nomenklatur. Ytterligare ett förslag är att aktörer såsom MSB och Länsstyrelserna skulle kunna hålla i utbildningar för att öka förståelsen för de olika begreppen kopplade till kommunal krisberedskap.

6.1.3 Bristande engagemang och förståelse

När en kommun genomför arbeten såsom Styrel, förmågebedömning, identifiering av samhällsviktiga verksamheter samt kritiska beroenden, är arbetsmetodik och terminologin

ofta snarlik den metod som används för risk-och sårbarhetsanalysen. När metodiken och terminologin är snarlik så har verksamheterna svårt att se skillnad på vilken typ av arbete som de genomför. För verksamheterna känns det som att de gör samma arbete gång på gång vilket skapar brist på engagemang hos de som deltar i arbetet. En informant uttrycker det att: ”de aldrig skulle kunna komma ut till de olika verksamheterna och prata om exempelvis kritiska beroenden direkt efter att de pratat risk-och sårbarhetsanalys, de skulle tro att jag skulle göra en ny analys”.

Den här problematiken bottenar i att de som är delaktiga i analysarbetet inte har en tillräcklig kunskap om hur krisberedskapsarbetet är uppbyggt i kommunen. För att bemöta den här problematiken anser författaren att de som genomför arbetet med att ta fram risk-och sårbarhetsanalysen integrerar de olika arbetena med varandra så att exempelvis de resultat som fås efter att kritiska beroenden identifierats även kan användas i risk-och sårbarhetsanalysen.

6.1.4 Att få risk-och sårbarhetsanalysen att bli ett verktyg och att finna en bra sekretessnivå

En utmaning som en informant ser är hur spridning av resultatet av risk-och sårbarhetsanalysen ska ske till allmänheten med hänsyn till sekretess. Flertalet av informanterna anser att risk-och sårbarhetsanalysen inte bör spridas bland allmänhet eftersom att det blottar kommunens svagheter. Två av kommunerna sprider enbart vissa delar eller gör en version som är till för allmänheten.

Användningen av risk-och sårbarhetsanalysen i kommunerna är begränsad. Till viss del används utvalda delar av analysen för samhällsplanering och olika krisplaner. En av kommunerna vill att resultatet av risk-och sårbarhetsanalysen ska ligga till grund för olika åtgärdsplaner som ligger nära kopplade till verksamheterna. Ett exempel är att man ska ta hänsyn till vad risk-och sårbarhetsanalysen ställer för krav på robusthet när man exempelvis upphandlar ett nytt IT-system.

Författaren anser att resultatet av risk-och sårbarhetsanalysen behöver spridas och framför allt användas i allt större utsträckning. De verksamheter som är involverade i arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen skulle säkert få en ökad förståelse för hur viktigt arbetet är om det kommer till användning i den egna verksamheten.

6.1.5 Uppföljning av analysen

En av informanterna berättar att uppföljningen av de resultat som verksamheterna kommer fram till är bristfällig. I den kommun som informanten verkar, arbetar de med kontinuitetsplanering. I de fall en verksamhet identifierat att de kontinuerligt kommer att kunna leverera ett åtagande men misslyckas av någon anledning borde verksamheten få en ”knäpp på fingrarna” enligt informanten. I kommunen finns det internkontroller men dessa är för menlösa enligt informanten.

Författaren tror att det är viktigt att verksamheterna får feedback på hur väl de genomför arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen. Författaren anser att konstruktiv kritik kan leda till en ökad förståelse och bidra till ökat engagemang från verksamheterna. Om en verksamhet

inte får någon feedback kan upplevelsen bli att arbetet inte är viktigt för de som de gör arbetet för. Författaren tror också att det är viktigt att verksamheterna utvärderar inträffade krishändelser för att se vad det var som fungerade bra eller mindre bra.

6.1.6 Maktförhållande gentemot länsstyrelse och MSB

En informant anser att risk-och sårbarhetsanalysen har blivit ett dokument som enbart fyller sitt syfte att ha något att ge länsstyrelsen i handen. Informanten uppger att eftersom att länsstyrelsen enbart ser den kommunala risk-och sårbarhetsanalysen som ett underlag för den regionala risk-och sårbarhetsanalysen så har länsstyrelsen mycket åsikter om hur arbetet ska genomföras och presenteras.

Eftersom att kommunerna får ett bidrag från staten för att bedriva ett krisberedskapsarbete inkluderat att ta fram en kommunal risk-och sårbarhetsanalys så blir det att de som fördelar bidraget hamnar i en maktposition gentemot kommunen. Det är svårt att bemöta detta maktförhållande men författaren anser att de involverade aktörerna bör sträva efter ett gemensamt synsätt för vilket eller vilka syften risk-och sårbarhetsanalysen fyller. Det skulle även vara till fördel om länsstyrelsen och MSB engagerade sig via exempelvis utbildningstillfällen för ökad förståelse mellan olika aktörer.

6.1.7 Att orka hela vägen

Många av informanterna talar om att det är svårt att motivera och engagera deltagarna i risk-och sårbarhetsanalysarbetet. I många fall får de "tjata" på verksamheterna och ibland får de som är ansvariga för att ta fram analysen åka ut till de enskilda verksamheterna och genomföra analysarbetet åt dom. Att orka hela vägen genom risk-analysprocessen är en utmaning.

För att orka hela vägen tror författaren att det är viktigt att beakta de framgångsfaktorer och utmaningar som det här arbetet behandlar.

6.2 Vilka är framgångsfaktorerna för att ta fram en kommunal risk-och sårbarhetsanalys samt sprida dess resultat?

Tillvägagångssättet att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys skiljer sig mellan de studerade kommunerna. De metoder som används inkluderar de krav som MSB ställer på en risk- och sårbarhetsanalys (MSB, 2011). En del av de tillfrågade kommunerna uppger att tidigare arbeten med bland annat Styrel (Energimyndigheten, 2015), förmågebedömning (Krisberedskapsmyndigheten, 2007) samt MSB:s vägledning kring identifiering av samhällsviktig verksamhet (MSB, 2014) har varit till stor nytta vid framtagandet av den kommunala risk-och sårbarhetsanalysen. Dessa arbeten har, som en av informanterna uttrycker det förenklat processen med att finna kritiska beroenden och kritiska åtaganden vilka ses som viktiga i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen. Eftersom att teoretisk förståelse bygger på praktisk och social förståelse så är det en fördel att tillämpa metoder som liknar varandra eftersom att det skapar en trygghet när man sedan tidigare känner igen metodiken (Boholm, Corvellec, & Karlsson, 2012).

6.2.1 Skapa en grundförståelse för arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen

För att skapa en grundförståelse i arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen använder kommunerna olika typer av aktiviteter. Dessa aktiviteter kan också ses som ett sätt att sprida arbetet med risk och sårbarhetsanalysen. De olika aktiviteterna presenteras nedan:

6.2.1.1 Seminarier och workshops

Vid uppstarten av arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen använder sig en del av de studerade kommunerna olika typer av seminarier för att de som representerar en verksamhet ska mötas och till viss del få en gemensam kunskapsplattform. Kommunerna använder sig av seminarierna på olika sätt, en del använder det som ett forum för att berätta vad arbetet med analysen kommer att innebära för den enskilda verksamheten medan vissa använder seminarierna som workshops för att diskutera exempelvis kritiska beroenden och åtaganden. Oavsett vad kommunerna använder sina seminarier till så är det bra att representanter från olika verksamheter får träffas på en gemensam plattform (van Asselt & Renn, 2011). Det är viktigt eftersom att samspelet mellan olika verksamheter och organisationer bygger på individers relationer till varandra så väl formella som informella (Andrén, Sanne, & Linell, 2010).

6.2.1.2 Scenariobaserade aktiviteter

En del kommunerna använder sig av scenariobaserade aktiviteter för att öka förståelsen för och ge en bild av hur en verksamhet kan drabbas av exempelvis en storm. Flertalet av informanterna uppger dock att de mer och mer försöker att frångå att ha en scenariobaserad risk- och sårbarhetsanalys eftersom att de menar på att det inte spelar någon roll om strömavbrottet beror på en storm eller att ett ställverk vandaliserats. Detta liknar de arbetssätt som används inom Styrel (Energimyndigheten, 2015) och för arbetet med identifiering av samhällsviktiga verksamheter (MSB, 2014) men som en informant uttrycker det så kan man inte helt ta bort scenarierna eftersom att det ger en ökad förståelse för hur oönskade händelser kan orsaka störningar i verksamheten.

6.2.1.3 Öva

Endast i två av de fyra kommunerna övas det i krisledning och krishantering. I de kommuner där övning sker finns speciellt utpekade risker såsom att de ligger i ett kärnkraftslän eller att de har älvar med stora dammar som kan rämna. Det finns ett stort värde i att öva personer som är tänkta att hantera en krissituation och när man övar bör man enligt Corradi et al. (2010) ta följande sammankopplade dimensioner:

1. att den uppsättning av sammankopplade aktiviteter som studeras är välkända;
2. att den process som sker under övningen stödjer möjligheten för att övningsdeltagarna ska samverka och dela ansvaret gemensamt;
3. Att den sociala effekten av att öva gemensamt är minst lika viktig som övningen i sig. Eftersom att det sällan sker skapa krishändelser så är det viktigt att öva eftersom att även repetitiv övning ger erfarenhet (Corvellec, 2009)

De ovanstående aktiviteterna bidrar till bättre förutsättningar för en god kommunikation vid en krigshändelse. Att öva krisledning och krishantering bidrar till ökad kännedom om hur krisledningsorganisationen ser ut och kontinuerliga övningar bidrar till bättre förutsättningar att krisorganisationen ska vara välfungerande. Att träffas vid olika typer av aktiviteter bidrar till att olika aktörer får en etablerad kontakt och de får en ökad förståelse för hur olika åtaganden och verksamheter är sammankopplade.

6.2.2 Involvera relevanta aktörer

De tillfrågade kommunerna involverar i stort sett endast egna kommunala verksamheter och bolag vid framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen. Enligt Renn (2008) bör olika typer av relevanta aktörer bli involverade i riskhanteringsarbetet eftersom att man har olika typer av bakgrund och erfarenheter som kan ge olika dimensioner till diskussionen kring olika typer av risker och aktiviteter. Som tidigare poängterats så ska man vara vaksam på att det inte får bli en maktkamp mellan olika typer av aktörer, där den som argumenterar högst får mest gehör. Det är därför viktigt att olika aktörers ståndpunkter framförs sakligt och att informationen är korrekt (Healey, 1992) (Innes, 1998).

En av de studerade kommunerna arbetar med ett nätverk av personer som delvis har som arbetsuppgift att verka som säkerhetssamordnare inom sin verksamhet. Säkerhetssamordnarna gör egna risk- och sårbarhetsanalyser ute i verksamheterna. Analysen lämnar de sedan in till som underlag till den kommungemensamma risk- och sårbarhetsanalysen. Att involvera personer som inte har risk- och krishanteringsfrågor som sin huvudsakliga arbetsuppgift kan både vara till fördel och till nackdel. Fördelen är att personer med olika bakgrund och erfarenheter bidrar till att minska risken för att man blir hemmablind och inte ser alla risker (Gherardi, 2010). Nackdelen är dock att det kan vara svårt att få en transparens i vilka aktiviteter, risker och sårbarheter som ska tas med i analysen eftersom att det är svårt att få ett grepp om det kommunövergripande arbetet med risk och sårbarhet. Aktörer som deltar i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen ska förstå vilka risker som inkluderas och varför de gör det (Russell Vastveit, Eriksson, & Njå, 2014).

6.2.3 Att se arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen som en ständigt pågående process

Merparten av de tillfrågade kommunerna vill se arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen som en process eftersom att de ser att det är arbetet med analysen och inte själva dokumentet som bidrar till ett bättre krishanteringsarbete, vilket även Eriksson (2010) påtalar. För att få krishanteringsarbetet att bli en process så använder de sig av olika metoder. I en kommun uppdaterar de analysen varje år, det medför enligt en informant att analysen aldrig blir inaktuell eftersom att den ständigt uppdateras när olika förutsättningar för analysen ändras. De förutsättningar som enligt informanten styr uppdateringarna kan vara omorganisationer, ekonomiska nedskärningar eller avknoppning av verksamheter.

En av kommunerna strävar efter att samtliga medarbetare ska vara riskmedvetna och säkerhetstänkande i sina dagliga aktiviteter. Arbetet med att ta fram analysen ses inte som en viktig process utan det är snarare processen med att få in risktänkandet och säkerhetstänkandet hos medarbetarna som är det viktiga.

6.3 Sammanfattning av utmaningar kopplat till framgångsfaktorer

För att bemöta utmaningarna med tidsuttag, bristande förståelse och engagemang inom verksamheterna behöver de en grundförståelse för risk-och sårbarhetsanalysarbetet. Genom att mötas vid seminarier och workshops samt att öva tillsammans med flera olika aktörer och verksamheter ökar de sin förståelse för arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen. Övning ger erfarenhet och genom att öva exempelvis krisledning och krishantering utifrån valda scenarier kan man upptäcka områden där det saknas rutiner att falla tillbaka på.

Genom att möta individer från olika verksamheter i olika typer av sammanhang skapas etablerade kontakter mellan verksamheter som kan ge viktiga ingångsvägar vid en krishändelse. Det ger också en ökad förståelse för hur olika verksamheter och åtaganden är sammankopplade.

För att bemöta utmaningen med maktförhållanden gentemot länsstyrelse och MSB är det viktigt att involvera dessa aktörer och andra relevanta aktörer för att ytterligare ge en ökad grundförståelse för risk-och sårbarhetsanalysarbetet.

Kommunerna måste arbeta mer effektivt med att sprida resultatet av risk-och sårbarhetsanalysen så att det kan användas i kommunens verksamheter. Författaren tror att om risk-och sårbarhetsanalysen utformas så att den blir mer användbar så kommer verksamheterna bli mer engagerade och se en nytta i att göra genomföra analysen.

6.4 Diskussion av metod

Urvalet av kommuner har gjorts för att få en bild av kommuner spridda över hela Sverige. Ett examensarbete är dock begränsat vilket gjort att endast fyra kommuner studerats. Vidare har endast större kommuner valts ut. Studien kan därmed inte säga något om mindre kommuner och därmed inte heller om utmaningar och framgångsfaktorer skiljer sig mellan olika stora kommuner. Samtidigt visar andra studier (se till exempel Eriksson, 2016) på att det i alla fall till viss del finns samma utmaningar i både stora och små kommuner. För att komplettera intervjuunderlaget och även kunna ge en bild av möjliga framgångsfaktorer har olika typer av litteratur använts.

7 Slutsatser

Syftet med detta arbete har varit att dels identifiera utmaningar med framtagandet av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser, dels beskriva vilka framgångsfaktorer som medför att den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen blir ett användbart verktyg för en kommuns krisberedskapsarbete.

De utmaningar som identifierats är:

- Tidsuttag för verksamheterna när de ska genomföra olika aktiviteter kopplade till risk- och sårbarhetsanalysen
- Att hitta en gemensam nomenklatur
- Att verksamheterna visar bristande engagemang och förståelse för risk- och sårbarhetsanalysarbetet
- Att det är svårt att få risk- och sårbarhetsanalysen att bli ett verktyg och finna en bra sekretessnivå
- Att uppföljningen av analysen är bristfällig
- Att det kan uppstå ett maktförhållande gentemot länsstyrelse och MSB
- Att som samordnare för risk- och sårbarhetsanalys arbetet orka jobba hela vägen in i mål

De framgångsfaktorer som identifierats via litteraturstudien är:

- Att en krissituation hanteras bäst om man har en god kommunikation samt en välfungerade och känd krisorganisation
- Att en krissituation hanteras bäst om man har rutiner att falla tillbaka på
- Att arbetet med krisberedskapsfrågor är en kontinuerlig process
- Att de som deltar i krisberedskapsarbetet har en förståelse för hur verksamheter och åtaganden är sammankopplade
- Att olika aktörer och verksamheter har en etablerad kontakt innan en krishändelse sker
- Att arbetet med krisberedskapsfrågor bör involvera flera olika typer av aktörer
- Att risk- och sårbarhetsanalysfrågorna utformas så att de blir användbara

För att möta de utmaningar som identifierats kan de framgångsfaktorer som identifieras i litteraturen beaktas. De viktigaste faktorerna att beakta är att skapa en grundförståelse för deltagarna som genomför risk- och sårbarhetsanalysarbetet, att involvera relevanta aktörer i analysarbetet samt att se arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen som en ständigt pågående process.

8 Litteraturförteckning

- Andrén, M., Sanne, J., & Linell, P. (2010). Striking the balance between formality and informality in safety-critical communication: Train traffic control calls. *Journal of Pragmatics* , 42 (1), 220-242.
- Boholm, Å. (2010). On the organizational practice of expert-based risk management: A case of railway planning. *Risk Management: An international Journal* , 12 (4), 235-255.
- Boholm, Å., & Corvellec, H. (2011). A relational theory of risk. *Journal of Risk Research* , 14 (2), 175-190.
- Boholm, Å., Corvellec, H., & Karlsson, M. (den 01 01 2012). The practice of risk governance: lessons from the field. *Journal of Risk Research* , 15 (1), ss. 1-20.
- Corradi , G., Gherardi, S., & Verzelloni, L. (2010). Through the practice lens: Where is the bandwagon of practice-based studies heading? . *Management Learning* , 41 (3), 265-283.
- Corvellec, H. (2009). The practice of risk management: Silence is not absence. *Risk Management: An International Journal* , 11 (3-4), 285-304.
- CRISMART. (den 05 02 2015). [www.fhs.se](http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:862321/FULLTEXT01.pdf). Hämtat från Försvarshögskolan: <http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:862321/FULLTEXT01.pdf> den 28 04 2017
- Energimyndigheten. (den 07 09 2015). *Energimyndigheten*. Hämtat från energimyndigheten-webbplats: <http://www.energimyndigheten.se/styrel> den 19 04 2017
- Eriksson, K. (2016). *Kommunala risk-och sårbarhetsanalyser -Användande och utnyttjande*. Lund: SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut.
- Eriksson, K. (2010). *Preparing for preparedness-shaping crisis planning process in local authorities*. Lund, Sweden: Doctoral dissertation, Lund University.
- Eriksson, K. (2016). *Preparing for preparedness-shaping crisis planning process in local authorities*. Lund, Sweden: Doctoral dissertation, Lund University.
- Finansdepartementet. (2005). *Sverige och tsunamin-granskning och förslag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Gherardi, S. (2010). Telemedicine: A practice-based approach to technology. *Human Relations* , 63 (4), 501.
- Gherardi, S., & Nicolini, D. (2002). Learning the trade: A culture of safety in practice. *Organization* , 9 (2), 191-224.
- Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Plan* , 63, 143-162.
- Innes, J. E. (1998). Information in communicative planning. *American Planning Association* , 64, 52-63.
- Krisberedskapsmyndigheten. (januari 2007). [msb.se](https://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Publikationer/KBM/Kronobergs%20%C3%A4n%20E2%80%9320ROSA.pdf). Hämtat från msb: https://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Publikationer/KBM/Kronobergs%20%C3%A4n%20E2%80%9320ROSA.pdf den 9 november 2013

- Krisberedskapsmyndigheten. (den 26 11 2012). *msb.se*. Hämtat från www.msb.se: https://www.msb.se/Upload/Forebyggande/Krisberedskap/risk_sarbarhetsanalyser/formagebe-domning_sa_har_gor_du.pdf den 06 05 2017
- Kylén, J.-A. (1994). *Fråga rätt. vid enkäter, intervjuer, observationer och läsning*. Bromma: Kylén förlag AB.
- Länsstyrelsen i Kronoberg. (2005). *Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen Gudrun i Kronobergs län vintern 2005*. Länsstyrelsen i Kronoberg.
- Länsstyrelsen i Västmanland. (2015). *Olycksutredning: Skogsbrand i Västmanland efter länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten*. Västmanland: Länsstyrelsen i Västmanland.
- Lidskog, R., Ugglå, Y., & Soneryd, L. (2011). Making transboundary Risks Governable: Reducing Complexity, Constructing Spatial Identity and Ascribing Capabilities. *AMBIO* , 40 (2), 111-120.
- Månsson, P., & Socratia AB. (oktober 2006). *IBERO Steg för steg Manual* . Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- MSB. (den 2 december 2016). *msb.se*. Hämtat från Krismedveten kommun 2016: <https://www.msb.se/Upload/Forebyggande/Krisberedskap/Krisberedskapsveckan/MSB%20Krismedvetenhet%202016.pdf> den 29 04 2017
- MSB. (2011). *Vägledning för risk-och sårbarhetsanalyser*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB. (2014). *Vägledning för samhällsviktig verksamhet, Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedömma acceptabel avbrottsid*. (B. Gellerbring, A. Holmgren, & A. Rinne, Red.) Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB, M. (2017). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Karlstad: MSB (Enheten för samverkan och ledning).
- MVA-metoden. (u.d.). *mva-metoden.se*. Hämtat från MVA-metoden: <http://mva-metoden.se/> den 19 november 2013
- Nilsson, J., & Eriksson, K. (2008). The role of the individual-a key to learning in preparedness organisations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16 (3) , 135-142.
- Patel, R., & Davidsson, B. (1994). *Forskningsmetodikens grunder-Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.
- Perry, R., & Lindell, M. (2013). Preparedness for emergency response: Guidelines for the emergency planning process. *Disasters* , 27 (4), 336-350.
- Renn, O. (2008). *Risk governace: Coping with uncertainly in a complex world*. London: Earthscan.
- Russell Vastveit, K., Eriksson, K., & Njå, O. (2014). Critical reflections on municipal risk and vulnerability analyses as decision support tools: the role of regulation regimes. *Enviroment Systems and Decisions* , 34, 443-455.

van Asselt, M. B., & Renn, O. (2011). Risk governance. *Journal of Risk Research* , 14 (4), 431-449.

Bilaga A

Intervjuguide

Projekt: Användning av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser

Kerstin Eriksson, Lunds universitet

Empirisk data

Empirisk data som skall samlas in varje kommun innan intervjuerna:

- RSA
- Kommunplan
- Dokument som beskriver användningen av RSA (möten, beredskapsplaner)
- Dokument som beskriver arbetet med planeringen av RSA
- Dokumentation av tillsyn av RSA (från kommun och länsstyrelse)

Informanter

Urval av informanter:

- Ansvarig för att utföra RSA / ansvarig för samordningen av användandet av RSA
- Anställda som arbetar på avdelningar/enheter i kommunen som förväntas använda RSA
- Politiker i kommunen
- Personer som deltagit under framtagandet av RSA

Frågor

Intervjuerna kommer att genomföras i en semi-strukturerat format där det används en intervjuguide med öppna frågor. Som ett komplement till dessa öppna frågor finns det mer detaljerade frågor som kan ställas om informanterna inte självmant går in på dessa under samtalet.

1. Kan du kort beskriva din roll i kommunen och din roll vad gäller RSAarbetet?
2. Hur arbetar ni med RSA i er kommun?

Framtagande av RSA

Syfte

3. Under framtagandet av RSAen, hur såg du på syftet med analysen?
 - a. Vad är det övergripande syftet med de RSAer som genomförs?
 - b. Vilka specifika mål hade du för ett framtida användandet av RSA?
 - c. Hur tänker du dig att RSAen ska kunna användas i kommunens arbete?

Innehåll

4. Hur bestämdes vad analysen skulle innehålla? (ex vilka scenarier?)
5. Vilka händelser/scenarier analyserade ni i ert RSAarbete? Varför dessa?
6. Hur inhämtade ni informationen om de olika scenarierna i analysen?
 - a. Från andra organisationers analyser – ex andra myndigheter eller företag
 - b. Baserat på input (eller tom analyser) från egna förvaltningar/bolag

Metod

7. Redogör för den metod som ni använder för att genomföra RSAer?
 - a. Vilken metod / klassificering använde du för att värdera scenarierna?
 - b. Hur valde ni metod? (kriterier / tidigare erfarenheter)?
 - c. Vilka metoder valde ni mellan?
 - d. Användes en specifik standard i utformningen av metoden för RSA? Om Ja, vad motiverade valet av standarden?
 - e. Användes MSBs vägledning för RSA?
 - f. Hur användes lagstiftningen?
 - g. Hade ni kontakt med andra kommuner angående vilken metod de använt?
 - h. Vilka utmaningar ledde metodvalet till?
 - i. Ska ni använda samma metod när ni nästa gång uppdaterar er RSA?

Deltagande

8. Vem styrde analysprocessen?
 - a. Genomförde ni analysen själva (analysen ledes av en kommunalanställd) eller använde ni en konsult (Om Ja hur arbetar ni med konsulten)?
9. Kan du berätta om urvalet av deltagare i arbetet med RSA?
 - a. Vem deltog i RSAanalysen?
 - b. Hur valdes deltagarna ut?
 - c. Vem valde ut deltagarna?
 - d. Vad bestod deltagandet (aktiviteter) i? (ex medverka på analysmöte)
 - e. Ombads deltagarna att förbereda inspel inför analystillfällena?

- f. Fick deltagarna information i förväg om vad som förväntades av dem i fråga om bidrag till innehållet i analysen?
- g. Hade ni kontakt med andra aktörer (företag, andra kommuner, myndigheter, frivilligorganisationer)?

Förståelse för RSA process

- 10. Hur upplevde du processen med att utveckla RSA?
 - a. Gav det mening att arbeta med "riskbegreppet"? – hur definierar ni risk?
 - b. Gav det mening att arbeta med "sårbarhetsbegreppet"?
 - c. Gav det mening att arbeta med "förmågebegreppet"?
 - d. Gav det mening att arbeta med "kritiska beroenden"?
 - e. Gav det mening att arbeta med "samhällsviktig verksamhet"?
- 11. Hur upplever du fokuset på risk och användandet av riskanalyser i offentlig verksamhet, ger detta tillvägagångssätt mening i termer av ditt eget arbete / ansvar?

Spridning av RSA

- 12. Hur arbetar ni med att sprida resultaten av RSAen?
 - a. Inom kommunen, andra aktörer, medborgare?
 - b. Har deltagarna i analysprocessens någon uppgift när det gäller förmedling av resultatet? Till vem?
 - c. Hur sker kommunikationen av analysen (möten/e-post/presentationer)
 - d. Vem var RSAen spridd/skickad till?

Övervakning, uppdatering

- 13. Hur har du upplevt kommunikationen med länsstyrelsen vad gäller ert RSAarbete?
- 14. Hur kommunicerade ni er rapport till länsstyrelsen? (skickade ni bara rapporten eller har ni fört över informationen på ett annat sätt)
- 15. Har ni fått någon feedback från länsstyrelsen efter att ni skickat rapporten till dem?
- 16. Hur ofta uppdaterar ni er RSA?
 - a. Vad är en uppdatering av RSAen?
 - b. Vilken typ av aktiviteter ligger till grund för uppdateringen?

Användning av RSAen

- 17. Vilka typer av aktiviteter använder ni er RSA till? (hur fungerar den som input till?)
 - a. För planering som rör krishantering och beredskap
 - b. För fysisk planering
 - c. För mer "långsiktiga" planeringsprocesser i kommunen
 - d. För "underordnade" RSAer i kommunen
- 18. För processen med RSA till specifika rekommendationer/förbättringsförslag?

- a. Har ni någon dokumentation om detta?
 - b. Följer man upp detta?
19. Används RSAer på politisk nivå i kommunen? I så fall hur?
20. Kontext för användning RSAer
- a. I vilka kontext används era analyser?
21. Vilka delar av analyserna används i de olika aktiviteter? (ex ta fram krishanteringsplan)
22. Vem är involverad i användningen av RSA
- a. politisk nivå
 - b. central nivå i kommunen
 - c. kommunalförvaltningar
 - d. företag i kommunen (kommunens egna/externa företag)
 - e. Frivilligorganisationer i samhället
 - f. Andra kommuner
 - g. länsstyrelsen
23. Hur går beslutsfattandet om hur RSA ska användas till?
- a. På politisk nivå
 - b. Central nivå i kommunen
 - c. förvaltningsnivå
 - d. Blir det bindande beslut eller rekommendationer
 - e. Används tidsfrister för när saker ska bli gjorda
 - f. Hur beskrivs den planerade användningen
 - g. Var beskrivs planerad användning (förutom i analysen) ex i kommunplaner
24. Inkluderar behandling av RSA beslutsfattande om fysiskplanering i kommunen?
25. Hur lägger ni i kommunen grunden för fynden i RSAen ska integreras i exempelvis planläggningsprocesser och andra aktiviteter?
26. Har det gjorts ytterligare/vidare analyser baserad på resultaten från RSAen? (ex ett scenario som bedömts en hög risk)
27. Vilka utmaningar möter ni i samband med användning av RSAarbetet?
- a. Hur arbetar du med dessa utmaningar?