

Hur kan man utvärdera risk- och sårbarhetsanalyser?

Torbjörn Neckfors | Avdelningen för Riskhantering och Samhällsäkerhet | LTH | Lunds universitet



Hur kan man utvärdera risk- och sårbarhetsanalyser?

En analys av utvärdering för risk- och sårbarhetsanalyser med Malmö stad i fokus.

Torbjörn Neckfors

Lund 2019

Titel: Hur kan man utvärdera risk- och sårbarhetsanalyser?

Title: How to evaluate risk and vulnerability analysis in the city of Malmo?

Author: Torbjörn Neckfors

Number of pages: 56

Keywords

Risk and vulnerability analysis, evaluation, evaluation methods, interview study, literature study, municipality.

Sökord

Risk- och sårbarhetsanalys, utvärdering, utvärderingsmetoder, intervjustudie, litteraturstudie, kommun.

Abstract

The master thesis examines what evaluation methods that are available to evaluate RVA-work and analyze which of the methods that are best suited for Malmo. Thereafter two alternative evaluation methods will be presented. This will be based on the literature study of evaluation methods for RVA-work, interview study with Swedish municipalities about their RVA-work and a study of Malmo's RVA-work for insight in their prerequisites. The project is done at Lund university and is aimed to Malmo municipality. The most important conclusion drawn from the thesis is that there is a need to evaluate the effects of the RVA-work. To reprioritize and improve the RVA-work under the term it is important to evaluate the effects of the action proposals continuously. Hopefully the evolved evaluation methods will be used for this purpose. In order to do this, it is required that the interest of working with RVA in the municipalities and administrations increase, but also that there are resources for professionals to do that.

© Copyright: Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering
Lund University, Lund 2019

Avdelningen för Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet,
Lund 2019.

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

Förord

Examensarbetet har genomförts som en avslutande kurs vid Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet på Lunds tekniska högskola. Tiden har varit lärorik och har bidragit till ökade kunskaper inom ämnesområdet och utvecklat min förmåga att skriva vetenskapliga rapporter. Examensarbetet har utförts under HT 2018. Jag skulle vilja tacka de personer som har funnits som stöd för mig under arbetets gång med deras insatser. Ett särskilt stort tack skulle jag vilja rikta till nedanstående personer:

Henrik Hassel, universitetslektor vid Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet. För att ha agerat handledare genom examensarbete på ett mycket tillfredställande sätt. Henrik har varit behjälplig genom att guida mig i rätt riktning och alltid givit snabb respons på funderingar och frågor under examensarbetet.

Beredskapssamordnarna och säkerhetsamordnarna i Malmö stad och i de andra kommunerna som intervjuats. Vid intervjuerna så fanns en stor vilja att vara delaktig och kunna hjälpa mig framåt med examensarbetet. Den informationen som tillhandahölls har varit av stort värde för mitt examensarbete.

Sammanfattning

Enligt Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (SFS 2006:544) ska kommuner analysera vilka potentiella extraordinära händelser som kan inträffa inom kommunen. Ämnesområdet riskhantering utvecklas ständigt i takt med att samhället blir alltmer komplext och ett resultat av detta är att risker och sårbarheter är svåra att förutspå. Om det finns potentiella risker och sårbarheter som ur ett längre tidsperspektiv kan utmytna i potentiella katastrofer, kan det också antas vara svårt att ur ett kortare tidsperspektiv dra slutsatsen om ett bra förebyggande arbete har gjorts av kommunerna. Utvärderingsarbetet av risk- och sårbarhetsanalysernas effekter är alltså komplicerat ur ett kortare tidsperspektiv, vilket ofta är vad som förväntas av kommunerna.

Syftet med examensarbetet är att ta reda på vilka metoder som finns för att utvärdera RSA-arbetet och att ta fram vilka av de tillgängliga metoderna som är bäst anpassade för Malmö stad utifrån de syften och förutsättningar som gäller för dem. Därefter togs två alternativa utvärderingsmetoder fram. Detta gjordes baserat på en litteraturstudie av utvärderingsbegreppet och tillgängliga utvärderingsmetoder, intervjustudie med svenska kommuner om hur de utvärderar RSA-arbetet och en studie av Malmö stads RSA-arbete för att få inblick i de förutsättningar som finns.

Intervjustudien visade på att den största andelen av de svenska kommunerna inte använder någon specifik utvärderingsmetod för att följa upp RSA-arbetet. Studien för arbetet med RSA i Malmö stad påvisade att tidsaspekten är kritisk för RSA-arbetet och intresset bedömdes vara svagt i en del förvaltningar. Detta är faktorer som togs med när de alternativa utvärderingsmetoderna togs fram. Resultatet visade att verksamhetslogiker och mognadsmodeller är de utvärderingstyper som är bäst lämpade att användas för Malmö stad. Utifrån dessa metoder så utformades två alternativa utvärderingsmetoder för att kunna vara så bra anpassade som möjligt till att utvärdera RSA-arbetet i Malmö stad. Metoderna har substantiella skillnader och har olika styrkor samt svagheter.

För att få återkoppling på vad väsentliga yrkesverksamma i Malmö stad tror om metodernas användbarhet i praktiken så fick de ta del av de framtagna utvärderingsmetoderna för att ge synpunkter. Det visade sig att utvärderingsmetoden som bygger på mognadsmodeller ansågs vara mest implementerbar i dagsläget.

Den viktigaste slutsatsen som kan dras av examensarbetet är att det finns ett behov av att utvärdera effekterna av RSA-arbetet. För att kunna omprioritera och förbättra sitt RSA-arbete under mandatperioden är det viktigt att kontinuerligt utvärdera RSA-arbetet och effekterna av de åtgärder som vidtagits. Förhoppningsvis kommer de framtagna utvärderingsmetoderna kunna användas för detta ändamål. För att kunna göra detta krävs det att intresset ökar inom kommunen och förvaltningarna för att arbeta med det, men tillika att det finns resurser för dessa yrkesverksamma att göra det.

Summary

According to *the law of municipalities and country council's actions in front of and at extraordinary events in peacetime and high preparedness* (SFS 2006:544) all municipalities have to analyze which potential extraordinary events that can occur in the municipality. The risk management field is constantly evolving as the community becomes more complex and a result of this is that risks and vulnerabilities are hard to predict. If there are potential risks and vulnerabilities which in a longer perspective may lead to disasters, it may also be hard in a shorter perspective to draw the conclusion if a good preventive work has been done by the municipalities. The evaluation work of risk and vulnerability analysis effects are therefore complicated in a short time perspective, which is what is expected of the municipalities.

The objectives of the analysis are to find out what evaluation methods that are available to evaluate RVA-work and analyze which of the methods that are best suited for Malmo municipality according to their prerequisites. Thereafter two alternative evaluation methods will be presented. This will be based on the literature study of evaluation methods for RVA-work, interview study with Swedish municipalities about their RSV-work and a study of Malmo's RVA-work for insight in their prerequisites.

The interview study showed that most of the Swedish municipalities don't use any specific evaluation method to evaluate the RVA-work. The study about the RVA-work in Malmo demonstrated that the time aspect is critical for the RVA-work and the interest is weak in some of the administrations. These factors were considered when the alternative evaluation methods were evolved. The result showed that activity logics and maturity models are best suited for Malmo municipality. Based on these methods two evaluation models were designed to be as well adapted as possible for Malmo municipality. The methods have substantial differences and different strengths and weaknesses.

In order to get feedback on what significant professionals in Malmo think about the usefulness of the evaluation methods in practice, they were given the opportunity to comment on the evaluation methods. They considered that the evaluation method based on maturity models was considered to be most implementable at present time.

The most important conclusion drawn from the thesis is that there is a need to evaluate the effects of the RVA-work. To reprioritize and improve the RVA-work under the term it is important to evaluate continuously and the effects of the action proposals that has been done. Hopefully the evolved evaluation methods will be used for this purpose. In order to do this, it is required that the interest of working with RVA-work in the municipalities and administrations increase, but also that there are resources for professionals to do that.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	<i>Bakgrund</i>	1
1.2	<i>Syfte och frågeställningar</i>	2
1.3	<i>Avgränsningar</i>	2
2	Metod	3
2.1	<i>Studie av utvärderingsmetoder</i>	3
2.2	<i>Malmö Stads RSA-arbete</i>	4
2.3	<i>Urval av utvärderingsmetoder</i>	5
2.4	<i>Undersökning av rimligheten och relevansen av utvärderingsmetoden</i>	5
2.5	<i>Summering av empiriska underlag</i>	6
3	Teori	8
3.1	<i>Risk och sårbarhetsanalyser</i>	8
3.2	<i>Begrepp</i>	9
4	Översiktliga litteraturstudie för utvärderingsbegreppet	10
5	Utvärderingsmetoder för risk- och sårbarhetsanalyser	12
5.1	<i>Programteorier</i>	12
5.2	<i>Verksamhetslogik</i>	13
5.3	<i>Mognadsmodeller</i>	14
5.4	<i>Utvecklings-och utvärderingsmetod för komplexa interventioner</i>	15
5.5	<i>Utvärdering och övervakning inom kapacitetsutveckling</i>	15
5.6	<i>Validitet och trovärdighet för riskanalyser</i>	15
5.7	<i>Utvärdering av effekter genom generisk kontroll av kontrollgrupper</i>	16
6	Praktiska arbetet med utvärdering av RSA i Sverige	18
7	Malmö Stads arbete med RSA	19
7.1	<i>Uppföljning av initial implementering</i>	19
7.2	<i>Tre steg för ett robustare Malmö</i>	19
7.3	<i>Målsättningar för Malmö stads RSA-arbete</i>	20
8	Urval av utvärderingsmetoder till Malmö Stad	23
9	Alternativa utvärderingsmetoder för Malmö stad	33
10	Val av utvärderingsmetod för Malmö stad	38
10.1	<i>Respons på utvärderingsmetoderna från Malmö stad</i>	38
10.2	<i>Diskussion av alternativa utvärderingsmetoderna för Malmö stad</i>	39

10.3	<i>Rekommendation av utvärderingsmetod för Malmö stad</i>	40
11	Diskussion	41
11.1	<i>Rekommendationen av utvärdering för Malmö stad</i>	41
11.2	<i>Återkoppling till översiktlig litteraturstudie</i>	41
11.3	<i>Metodval och resultat</i>	42
11.4	<i>Metodens användbarhet för andra kommuner</i>	43
11.5	<i>Summering</i>	44
12	Slutsatser	45
13	Referenser	47
14	Bilaga A- Metod för litteraturstudie	50
15	Bilaga B- Intervjustudie med svenska kommuner	51
16	Bilaga C- Respons på utvärderingsmetoder från Malmö stad	55

1 Inledning

Under detta kapitel kommer det ges en inledande introduktion till examensarbetet. Bakgrund, syfte och avgränsningar kommer att presenteras.

1.1 Bakgrund

Enligt Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (SFS 2006:544) ska kommuner analysera vilka potentiella extraordinära händelser som kan inträffa inom kommunen. Detta är ett arbete som ständigt pågår och dokumenteras i RSA (risk- och sårbarhetsanalyser). Syftet med RSA är att motverka att risker och sårbarheter utfaller i negativa händelser för människor, miljö och egendom. Senast i oktober första kalenderåret efter valår, så är kommunerna skyldiga att redovisa sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.

Ämnesområdet riskhantering utvecklas ständigt i takt med att samhället blir alltmer komplext och ett resultat av detta är att risker och sårbarheter är svåra att förutspå. Om det finns potentiella risker och sårbarheter som ur ett längre tidsperspektiv kan utmytna i potentiella katastrofer, kan det också antas vara svårt att ur ett kortare tidsperspektiv dra slutsatsen om ett bra förebyggande arbete har gjorts av kommunerna. Utvärderingsarbetet av RSA effekter är alltså komplicerat ur ett kortare tidsperspektiv, vilket ofta är vad som förväntas av kommunerna. Exempelvis så kan ett arbete under ett kortare tidsperspektiv anses som bra om ingen av de potentiella riskerna inträffat, men i själva verket kan det finnas risker som inte identifieras och kan bidra till händelser med stora konsekvenser i framtiden. Med avseende på detta så är det svårt att utvärdera arbetet ur ett kortare tidsperspektiv. Det kan även vara en omvänd situation då man har haft ett arbetssätt som bidragit till att riskerna minimerats, men de positiva effekterna inte gett utslag ur ett kortare tidsperspektiv.

Utöver tidsaspekten så finns det andra aspekter som bidrar till svårigheter när det gäller utvärdering av RSA. Det alltmer moderniserande samhället gör att utvecklingen går mot alltmer komplexa system och interaktioner. Detta innebär att allt fler parametrar interagerar med varandra vilket gör att det kan bli problematiskt att utvärdera såväl den sammantagna riskbilden som arbetet med RSA på kommunal nivå. För att exemplifiera så kan en risk inom den kommunala avgränsningen interagera med parametrar ur ett nationellt eller globalt perspektiv, vilket gör att det uppstår en problematik med att utvärdera om det kommunala arbetet med RSA samt om dess åtgärder bidragit till önskad effekt. Andra parametrar som kan påverka riskbilden är konjunkturen och samhällstrender. Konjunkturen kan leda till omprioriteringar för samhällsviktiga funktioner. Exempelvis så kan nedskärningar av personal inom sjukvården under lågkonjunktur bidra till en mindre resilient sjukvård, som innebär en ökad risk för ohälsa inom kommunen eller landstinget. Det finns många olika trender i samhället som kan påverka den sammantagna riskbilden och krisberedskapen. Det kan vara politiska trender, ekonomiska trender, teknologiska trender osv.

För att kunna hantera dessa svårigheter finns det ett värde av välfungerande utvärderingsmetoder som kan ligga till grund för omprioriteringar i arbetet och skapa en bättre förståelse för vad som leder till positiva och negativa effekter.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med examensarbetet är att ta reda på vilka metoder som finns för att utvärdera RSA-arbetet, bedöma vilken av de tillgängliga metoderna som är bäst anpassad för Malmö stad utifrån deras förutsättningar och slutligen ta fram en utvärderingsmetod för Malmö stad.

Arbetet kommer att utgå ifrån följande frågeställningar:

- *Vilka metoder finns det för att utvärdera RSA-arbetet?*
- *Vilken metod är bäst lämpad för Malmö stad att använda utifrån deras förutsättningar för att utvärdera RSA-arbetet och hur ska metoden implementeras?*
- *Hur användbar tycker yrkesverksamma i Malmö stad att metoden är?*

1.3 Avgränsningar

Innehållet i examensarbetet kommer att avgränsas till följande:

- Studie av utvärderingsmetoder för RSA-arbete. Denna del av arbetet kommer att delas upp i tre delar enligt följande:
 - Översiktlig litteraturstudie för att definiera utvärderingsbegreppet.
 - Litteratursökning och studie med avseende på utvärderingsmetoder som bedöms vara användbara för utvärdering av RSA-arbete.
 - Intervjustudie av det praktiska uppföljnings- och utvärderingsarbetet av RSA i svenska kommuner.
- Studie av Malmö stads RSA-arbete med ambitionen att förstå de förutsättningar och målsättningar som finns inom kommunen.
- Analysera vilken metod som är bäst för Malmö stad att använda för att utvärdera RSA-arbetet inom kommunen för att sedan ta fram en utvärderingsmetod och föreslå hur den kan implementeras.
- Undersöka rimligheten och relevansen av den föreslagna utvärderingsmetoden genom kontakt med yrkesverksamma i Malmö stad.

2 Metod

Under detta avsnitt kommer examensarbetets tillvägagångsätt att presenteras. De valda metoderna för att kunna besvara frågeställningarna kommer att preciseras och motiveras.

2.1 Studie av utvärderingsmetoder

Studien är uppdelad utifrån tre aspekter för att kunna underbygga analysen av vilken utvärderingsmetod som bedömdes vara mest lämplig för Malmö stad utifrån deras förutsättningar.

Generell litteraturstudie av utvärderingsbegreppet

Utvärdering är ett brett område, vilket innebär att begreppet berördes översiktligt. Syftet med denna del av arbetet kan ses ur ett flertal perspektiv. Ur läsarens perspektiv är förhoppningen att denna del kommer att vara introducerande till utvärderingsbegreppet, som är centralt genom hela examensarbete. Ambitionen är att förmedla en övergripande teoretisk bakgrund inför den mer detaljerade studien av utvärderingsmetoder för RSA-arbetet. Vidare så förväntas denna del bryta ner utvärderingsbegreppet så ett tydligare fokus kan riktas på frågeställningarna i examensarbetet. För att kunna besvara frågeställningen om vilken metod som är bäst lämpad för Malmö stad utifrån deras förutsättningar bedömdes det vara grundläggande att ha kunskap om vilka olika definitioner och syften det fanns inom utvärderingsbegreppet för att på så sätt underbygga de valen som vidare gjordes i examensarbetet.

Tillvägagångsättet bestod av kontakt med min tilldelade handledare från avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet på Lunds tekniska högskola för att diskutera om det fanns någon väsentlig litteratur som kunde tillhandahållas. Vidare besöktes universitetets bibliotek för att söka väsentlig litteratur för studien. LUBsearch användes som elektronisk sökbas. Initialt så användes sökord som "utvärdering" och "utvärderingsmetod". En ohanterlig mängd sökträffar gavs för dessa sökord vilket gjorde att sökningarna specificerades för att kunna ge ett mer lätthanterligt och mer övergripande material. Sökord som vidare användes var exempelvis "Utvärderingsmetod*sammanställning" och "Utvärderingsmetod*översikt". För fullständig sökmetodik se 14 Bilaga A-Metod för litteraturstudie.

Litteraturstudie av utvärderingsmetoder för RSA-arbetet

Eftersom detta område är betydligt snävare än den generella litteraturstudien så uppkom också andra typer av utmaningar i metodiken. För den generella litteraturstudien var det en utmaning att hantera begreppets stora omfattning, men i detta delavsnitt var det snarare problematiskt att insamla utvärderingsmetoder som kunde användas för att utvärdera RSA-arbetet. Syftet med detta avsnitt var att göra en omfattande litteratursökning av vilka olika utvärderingsmetoder det fanns för RSA-arbetet. Vidare så användes dessa för att besvara vilken utvärderingsmetod som bedömdes vara bäst lämpad att användas för Malmö stad utifrån deras förutsättningar. Sökningarna visade på att det inte fanns några specifika metoder som var anpassade för att utvärdera RSA-arbete. Detta föranledde att

litteratursökningen ändrade fokus till att söka efter lämpliga utvärderingsmetoder inom närliggande områden eller som inte är specifikt inriktade på området men som har en process och metodik som kan användas inom ett brett spektrum av områden för utvärdering. Ett antal nyckelreferenser tilldelades av handledaren från Lunds universitet. Dessa nyckelreferenser och de artiklar som de i sin tur refererar till studerades. Vidare söktes information från myndigheter som är involverade i kommuners RSA-arbete. Exempelvis MSB, länsstyrelsen och avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds tekniska högskola. Initiala sökordet "Risk- och sårbarhetsanalys*" gav 114 träffar på svenska vilket bedömdes vara rimligt att gå igenom. Sökträffarna handlade mer om RSA-arbetet och inte om utvärdering av RSA-arbetet vilket gjorde att sökningarna fick specificeras genom fler sökord i sökningarna som exempelvis ("Risk- och sårbarhetsanalys"*utvärdering) eller ("risk- och sårbarhetsanalys"*uppföljning). Dessa sökningar gav glest med utslag vilket gjorde att ett större fokus lades på andra typer av empiriskt underlag som insamlades av handledare, bibliotek, sökningar hos MSB osv. För fullständig sökmetodik i LUB search se 14 Bilaga A-Metod för litteraturstudie.

Intervjustudie för utvärdering av RSA-arbete i svenska kommuner

Denna del fokuserar på det praktiska RSA-arbetet för svenska kommuner med fokus på utvärdering. Intervjustudien gjordes på relevanta personer som arbetade med RSA i svenska kommuner. Syftet med denna del är att ge inblick i hur utvärderings- och uppföljningsarbetet utfördes av svenska kommuner. Det fanns även förväntningar om att få inspiration inför framtagandet av en utvärderingsmetod till Malmö stad. Ambitionen var dessutom att utvärderingsmetoden som togs fram förhoppningsvis skulle kunna vara generellt applicerbar för andra svenska kommuner, vilket gjorde det angeläget att få en uppfattning om hur utvärdering av RSA-arbetet i svenska kommuner såg ut.

Intervjustudien besod av fyra frågor som besvarades av yrkesverksamma via telefon eller email. Frågorna ställdes initialt via telefonkontakt med relevanta personer som arbetade med RSA i kommunerna. Möjligheten att besvara frågorna via email lämnades öppen för intervjupersonerna. Ambitionen var att försöka få en storleksmässig bredd på kommunerna som deltog för att på ett så bra sätt som möjligt spegla svenska kommuners utvärdering av RSA-arbetet. Frågorna ställdes på precis samma sätt som de var formulerade och var öppna att tolkas på valfritt sätt för intervjupersonerna. Detta för att undvika att leda in dem åt en specifik riktning vilket hade gjort intervjuerna missvisande. Under intervjuerna togs anteckningar för att redovisa intervjupersonernas svar, där målsättningen var att redogöra för vad de angav på ett så precist sätt som möjligt. För de kommuner där svaren inkom via email, så redovisades svaren exakt så som de var angivna. För att se intervjufrågorna och dess fullständiga svar, se 15 Bilaga B- Intervjustudie med svenska kommuner.

2.2 Malmö Stads RSA-arbete

För att kunna bedöma och föreslå en utvärderingsmetod och hur den skulle implementeras krävdes en inblick i Malmö stads RSA-arbete. Genom att få inblick i deras arbete, målsättningar och vad de eftersträfvade i sitt arbete, så var denna del en viktig grundpelare för de kriterier som togs fram för att kunna göra en bedömning av vilken utvärderingsmetod som var bäst lämpad för Malmö stad utifrån deras förutsättningar. Syftet med denna del var

också att få inblick i vilka olika typer av målsättningar och andra parametrar som var väsentliga att utvärdera för Malmö stad. Detta delavsnitt var alltså ett viktigt underlag för att bedöma vilken utvärderingsmetod som var bäst lämpad för Malmö stad utifrån deras förutsättningar. Tillvägagångssättet var att studera den nyligen införda metoden för RSA-arbetet som benämns *Tre steg för ett robustare Malmö* och dessutom granska anteckningar som hade förts av Lunds tekniska högskola vid utvärderingsmöten med ett antal förvaltningar som implementerat metodens två första steg. För att få inblick i Malmö stads mål med sitt RSA-arbete studerades väsentliga dokument med avseende på Malmö stads RSA-arbete. Exempel på denna litteratur är *Program för Malmö stads krisberedskap 2016-2019* och *Central krisledningsplan för Malmö stad*. Intervjuer gjordes med beredskapssamordnare i förvaltningarna och med den koordinerande enheten i Malmö stad för att få en inblick i de målsättningar och förutsättningar som fanns med RSA-arbetet.

2.3 Urval av utvärderingsmetoder

För att kunna vara konsekvent i besvarandet av frågeställningen av vilken metod som var bäst lämpad för Malmö stad utifrån deras förutsättningar så togs ett antal kriterier fram för att kunna bedöma lämpligheten för de olika metoderna. Detta gjordes baserat på det empiriska underlaget som hade tagits fram i examensarbetets andra delar. Kriterierna förväntades spegla de egenskaper som resultatet av de andra delarnas empiriska underlag visade var önskvärda och lämpade kriterier. Bedömningen gjordes genom att baserat på kriterierna bedöma hur varje enskild metod från 5 Utvärderingsmetoder för risk- och sårbarhetsanalyser stämde överens med de specifika kriterierna. Bedömningen gjordes på en skala med tre steg. Antingen bedömdes utvärderingsmetoden att stämma väl överens med det önskvärda kriteriet och fick då poängen "hög". Om den bedömdes stämma sämre överens så bedömdes den som "låg" vilket innebar att utvärderingsmetoden bedömdes vara mindre lämpad baserat på det specifika kriteriet. Däremellan fanns ett steg som var "medel". Efter att bedömningen gjorts för kriterierna så räknades ett medelvärde ut för hur väl utvärderingsmetoderna stämde överens med kriterierna där "hög" gav 3 poäng, "medel" 2 poäng och "låg" 1 poäng. Noterbart är att i bedömningen gjordes hela tiden en jämförelse mellan utvärderingsmetoderna för att bedöma dess lämplighet för varje särskilt kriterie. Underlaget användes sedan för att besvara vilken metod som bedömdes vara bäst lämpad för Malmö stad och förde dessutom examensarbetet vidare i det fortsatta arbetet med att ta fram en specifik metod för utvärdering av Malmö stads RSA-arbete.

2.4 Undersökning av rimligheten och relevansen av utvärderingsmetoden

För att undersöka om metoderna som föreslogs hade hög validitet och för att kunna få indikationer på om dem bedömdes vara användbara i praktiken, så gjordes intervjuer med yrkesverksamma i Malmö stad för en diskussion kring utvärderingsmetodernas relevans. Under arbetets gång så togs en rad olika empiriska underlag fram för att kunna göra bedömningen av vilken metod som bedömdes vara bäst lämpad för Malmö stad utifrån deras förutsättningar. Tolkningen av de empiriska underlagen, som exempelvis ledde fram till de kriterier som låg som grund för bedömningen av vilken utvärderingsmetod som var bäst lämpad för Malmö stad, innehåller per automatik en subjektivitet i avvägningarna och tolkningarna som gjordes. För att motverka inslaget av detta i examensarbetet så tillgodosågs yrkesverksamma i Malmö stad med de utvärderingsmetoder som tagits fram till

Malmö stad. Baserat på dessa så svarade de på ett antal frågor om vad de tyckte om metoderna och om de bedömdes vara implementerbara. Syftet var att detta underlag skulle ligga till grund för korrigeringar i utvärderingsmetoderna och svara på frågan hur de i praktiken kan implementeras. Detta gjordes genom att involvera yrkesverksamma som arbetar med RSA i Malmö stads förvaltningar och dess koordinerande enhet.

2.5 Summering av empiriska underlag

För att ge en överskådlig bild av de empiriska underlag som användes i rapporten har en sammanställning gjorts i Tabell 1 .

Tabell 1: Sammanställning av empiriska underlag som används.

Underlagstyp	Syfte	Avsnittshänvisning
<i>Litteraturstudie av utvärderingsmetoder</i>	Sammanställning av väsentliga utvärderingsmetoder och användning av underlag för framtagande av utvärderingsmetod till Malmö stad	4 Översiktliga litteraturstudie för utvärderingsbegreppet, 5 Utvärderingsmetoder för risk- och sårbarhetsanalyser.
<i>Intervjustudie med svenska kommuner</i>	Inblick i utvärdering av RSA-arbetet i svenska kommuner och försöka få inspiration inför framtagandet av alternativa utvärderingsmetoder till Malmö stad.	6 Praktiska arbetet med utvärdering av RSA i Sverige.
<i>Möte med person från LTH</i>	Inblick i arbetet med framtagandet av <i>Tre steg för ett robustare Malmö</i> .	7 Malmö Stads arbete med RSA.
<i>Mötesanteckningar från LTH och Malmö stads uppföljning av steg 1 och 2 av Tre steg för ett robustare Malmö</i>	Få insblick i Malmö stads RSA-arbete och dess förutsättningar.	7.1 Uppföljning av initial implementering.
<i>Telefonintervju med person från den koordinerande enheten</i>	Få insblick i Malmö stads RSA-arbete, målsättningar och få input på de framtagna alternativa utvärderingsmetoderna.	7.3 Målsättningar för Malmö stads RSA-arbete, 10 Val av utvärderingsmetod för Malmö stad, Bilaga C- Respons på utvärderingsmetoder från Malmö stad
<i>Kontakt med förskoleförvaltningen och funktionstödsförvaltningen</i>	Få insblick i förvaltningarnas målsättningar och få input på de framtagna alternativa utvärderingsmetoderna.	7.3 Målsättningar för Malmö stads RSA-arbete, 10 Val av utvärderingsmetod för Malmö stad, Bilaga C- Respons på utvärderingsmetoder från Malmö stad

3 Teori

Under detta avsnitt kommer begreppet risk- och sårbarhetsanalyser att definieras. Det är en viktig del av examensarbetet då utvärderingsmetoden som tagits fram ska vara en utvärderingsmetod för just RSA-arbetet. Vidare kommer ett antal begrepp som används i examensarbetet att redovisas.

3.1 Risk och sårbarhetsanalyser

Syftet med RSA är att arbeta riskreducerande med risker och sårbarheter för att samhället ska bli mer resiliert mot kriser och extraordinära händelser (MSB, 2018a).

Enligt Lag (2006:544) ska kommuner och landsting analysera vilka potentiella extraordinära händelser som kan inträffa inom kommunens eller länets gränser. Vidare så kräver förordningen (2015:1052) att samtliga bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser ska utföra RSA (MSB, 2018a). I examensarbetet kommer fokus att ligga på det kommunala arbetet.

Kommunerna redovisar sitt RSA-arbete till länsstyrelsen. Rapporteringen sker vart fjärde år. Detta sker året efter ordinarie val till kommunfullmäktige (MSB, 2018c).

RSA används som såväl beslutsunderlag av myndigheter, kommuner och landsting men även av andra enskilda aktörer som det är väsentligt för i beslutsprocessen. Det är också ett viktigt redskap vid förmedling av information till allmänheten och anställda som berörs. Sammanvägningen av kommuners RSA ger dessutom en samlad nationell riskbild med avseende på hur resiliert samhället är mot sårbarheter, hot och risker (MSB, 2018a).

I myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5) redogörs för vad en RSA ska innehålla. Kommunens geografiska område ska beskrivas och de sårbarheter och risker som finns inom området. Tillvägagångssättet och metodiken ska också redogöras. Samhällsviktiga verksamheter som finns i kommunen och dess kritiska beroende ska också beskrivas. Slutligen ska kommunen redovisa de åtgärder som bör vidtas baserat på resultatet av deras RSA. Det är dessutom krav på kommunen att följa upp deras RSA-arbete, vilket rapporteras till länsstyrelsen den 15 februari varje år inom mandatperioden.

Enligt (MSBFS 2015:5) definieras samhällsviktig verksamhet som en verksamhet som uppfyller minst ett av följande krav.

- Tillsammans med andra verksamheter eller genom enbart dess egen verksamhet, så kan en svår störning eller bortfall leda till att samhället drabbas av en allvarlig kris.
- Om en allvarlig kris inträffar i samhället ska verksamheten vara så pass resiliert att krisen kan hanteras och att skadeverkningarna blir små.

3.2 Begrepp

Under detta avsnitt kommer begrepp som är viktiga för examensarbetet att definieras. Begreppen risk och sårbarhet är högst centrala begrepp i RSA och därför definieras begreppen under detta delavsnitt. Vidare så är ett komplexiteten av riskhantering ett begrepp som är ständigt förekommande i examensarbetet och diskussion om detta sker i exempelvis 1.1 Bakgrund. Det har gjorts en överenskommelse mellan SKL och MSB om kommunernas krisberedskap mellan 2019-2022. RSA är en central del av kommuners krisberedskap och målsättningarna från överenskommelsen presenteras i Tabell 2: Översiktlig summering av målsättningar för Malmö stad.

Risk

Risk är ett resultatet av sannolikheten för en händelse och dess negativa konsekvens (MSB, 2011).

Sårbarhet

Sårbarheten för ett samhälle eller aktör anger påverkansgraden till följd av en händelse. Graden av sårbarhet beskriver vidare de konsekvenser som man inte lyckats förutse, hantera, motstå och återhämta sig ifrån trots att det funnits en viss motståndskraftighet (MSB, 2011).

Komplexitet

Egenskapen komplexitet beskrivs av komplexa interaktioner som innebär oväntade, okända eller oplanerade interaktioner mellan beståndsdelar i ett system. Fel i dessa komponenter kan bidra till oförutsedda och svårhanterliga risker och olyckor (Perrow, 1984).

Överenskommelse om kommuners krisberedskap mellan 2019-2022

Överenskommelsen är sluten mellan MSB och Sveriges kommuner och Landsting (SKL). MSB företräder staten i överenskommelsen. Den framtagna överenskommelsen reglerar arbetet med krisberedskap under perioden 2019-2022. Aspekter som regleras av överenskommelsen är ersättning till kommunerna i deras arbete men överenskommelsen ska också verka som ett stöd för kommunernas arbete med krishantering under perioden. Det som framförallt gör överenskommelsen intressant för detta examensarbete är riktlinjerna och målsättningarna av hur kommuner bör arbeta med och följa upp sitt RSA-arbete (MSB och SKL, 2018).

4 Översiktliga litteraturstudie för utvärderingsbegreppet

Begreppet utvärdering växte sig starkt och etablerades på allvar i USA under 1960- och 1970-talen. Det genomfördes betydande reformer på federal och delstatlig nivå, vilket föranledde krav på att reformerna skulle utvärderas. Dessa reformer krävde uppåtsträvande utvärderingsmetoder och begreppet växte sig allt starkare (Eriksson och Karlsson, 2016).

Det finns väldigt många olika definitioner på utvärderingsbegreppet (Vedung, 2009). Eriksson och Karlsson (2016) beskriver det enligt följande:

”Med viss överdrift kan man säga att definitionerna av utvärdering är lika många som det finns författare som skriver om utvärdering. Definitionen av utvärdering är således långt ifrån kristallklar”.

En utvärdering är ett arbete med ambitionen att skilja det värdefulla från det värdelösa. Det är alltså en värdering av om något som sker eller skett och innehar något värde (Scriven, 1991). Utvärdering är ett systematiskt tillvägagångssätt för att värdera det som tidigare skett med hjälp av att blicka tillbaka och bilda sig en uppfattning. Bedömningen kräver noggrannhet och bör beakta utfall och slutprestationer (Vedung, 2009). En utvärdering ska finnas som ett ramverk för ett beslut samt beskriva och värdera ett program. Det är av vikt att utvärderingen är en del av ett nytto- och tillämpnings-sammanhang (Jerkedal, 2001).

Ovan har det beskrivits att det finns ett brett antal definitioner på utvärderingsbegreppet. Det finns dock forskare och andra ämneskunniga som diskuterat om det finns likheter som kan anknytas till utvärderingsbegreppet (Eriksson och Karlsson, 2006). Berglind och Lindholm (2000) menar på att definitionerna oftast kan anknytas till att påvisa relationen mellan tre aspekter som är *mål*, *insats* och *resultat*.

Lindgren (2012) lyfter *värdering*, *systematik* och *användning* som tre aspekter som anses vara begrepp som definitionerna anses vara ense om. Vidare så anser Lindgren (2012) att *beskrivning* kan vara en aspekt som kan räknas in eftersom alla former av utvärdering mer eller mindre måste beskrivas genom exempelvis programteori.

Cheetham et al. (1997) lyfter tre andra aspekter som de anser vara återkommande oavsett vilken utvärdering det är. Den första aspekten är *tidsaspekten* som alltid är väsentlig för alla utvärderingar. En del drar sig över längre tid medans andra typer av utvärderingar löper över kortare tid, men oavsett finns det ett tidsperspektiv för utvärderingen. De anser också att det alltid finns inslag av *jämförelser*, vilket innebär att det alltid finns ett inslag av de som har involverats i en insats och de som inte har gjort det genom att exempelvis jämföra grupper eller personer. Den tredje aspekten är *perspektivet som styr utvärderingen* exempelvis brukarperspektivet eller effektutvärdering. Det finns alltid ett bakomliggande perspektiv för vad man vill värdera och uppnå med det.

En viktig diskussion är vidare varför man bör värdera. Eriksson och Karlsson (2016) beskriver utvärdering som en krävande verksamhet vilket gör att det bör finnas motiv för att

utvärdera. Vidare diskuteras hur utvärderingens motiv kan sammanställas genom tre olika aspekter som redovisas nedan.

Kontroll och ansvarsutkrävande

Politiker och medborgarna ska ges inblick i om investerade resurser leder till förväntat resultat utifrån de förväntade målen. Detta ger i sin tur politiker en möjlighet till större legitimitet och medborgarna ges möjlighet att utkräva ansvar från politiker.

Främja eller utveckla

För att kunna utveckla och främja olika typer av verksamheter, arbete, insatser eller dylikt, så är utvärdering ett bra verktyg för att kunna dra slutsatser om hur man kan implementera åtgärder för att förbättra exempelvis verksamheten. Detta anses vara det mest framstående motivet i vardagsnära utvärderingar.

Uttala kritik

Utvärdering kan också användas i ett mer granskande perspektiv. Detta bygger på en mer extern och objektiv utvärdering, som utreder om det finns missförhållande som i sin tur leder till att kritik kan uttalas.

5 Utvärderingsmetoder för risk- och sårbarhetsanalyser

Under detta avsnitt så redovisas de olika typerna av utvärderingsmetoder som litteratursökningen givit upphov till. De metoder som har tagits med i examensarbete är de som anses kunna vara väsentliga för utvärdering av RSA-arbetet. Litteratursökningen gav glest med utslag på utvärderingsmetoder som är specifikt framtagna för utvärdering av RSA-arbete, se 14 Bilaga A-Metod för litteraturstudie. Detta har gjort att en lite bredare synvinkel med att analysera litteraturen för utvärderingsmetoder inom närliggande områden har antagits.

5.1 Programteorier

Programteorier är en fördjupande och förklarande teori som baseras på de fyra grundkomponenter inflöden, aktiviteter, prestationer och utfall. Den kan användas för enklare men även mer komplicerade utvärderingar, men grundkomponenterna förblir desamma (Lindgren, 2012). För att kunna utföra utvärderingar och uppföljningar är det högst väsentligt att kunna förstå hur saker och ting fungerar och hänger samman. Detta benämns programteori och är ett viktigt verktyg för utvärderaren för att få en inblick i hur verkligheten ser ut (Räddningsverket, 2007).

Eriksson och Karlsson (2016) beskriver grundkomponenterna på ett mycket illustrativt sätt genom ett exempel med matlagning. Inflödet är framlockningen av ingredienser. Ingredienserna används sedan på det sätt som receptet dikterar (aktiviteter och prestationer). Receptet (programteorin) kan bidra till en god eller mindre god måltid (utfall) baserat på hur bra receptet (programteorin) stämmer. Man ställer alltså en "teoretisk karta" i form av programteori i förhållande till det empiriska resultatet. Programteorin kan fördjupa utvärderingen genom att indikera på observationer som bör observeras av utvärderaren.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beskriver programteorin som något som kan ligga till grund för en utvärdering och länkar samman orsaks- och verkansamband (MSB, 2017). Tre exempel på rapporter där programteorier tillämpats av MSB är *Utvärdering av överenskommelse om krisberedskap*, *Utvärdering av krisberedskapsveckan* och *Indikatorer för ett stärkt brandskydd*. För projektet *Indikatorer för ett stärkt brandskydd* används metoden för utvärdering av skyddet mot olyckor. Uppföljnings- och utvärderingsmetoden består av fyra komponenter som används för att konstruera ett system som kan följa upp arbetet och det resulterande skyddet för säkerhetsarbetet med avseende på Lagen om skydd mot olyckor. Dessa fyra komponenter är följande (Räddningsverket, 2007):

- Beskriv målen för systemet.
- Använd programteorier för att förstå hur verksamheterna fungerar.
- Ta fram indikatorer för att kunna jämföra effekterna och slutprestationerna med de framtagna målen.
- Använd ett informationssystem som verkar som ett stöd för utvärderingen genom att kunna hantera väsentlig information.

Centers for Disease Control and Prevention (1999) har tagit fram ett ramverk för programutvärdering för verksamheter som arbetar med folkhälsa som ska kunna tillämpas av de yrkesverksamma. Ramverket beskrivs av sex steg. Uppfattningen är att utvärderingen är djupgående genom dess sex steg och fokuserar mycket på att involvera intressenterna i de olika stegen. Dessa sex steg är:

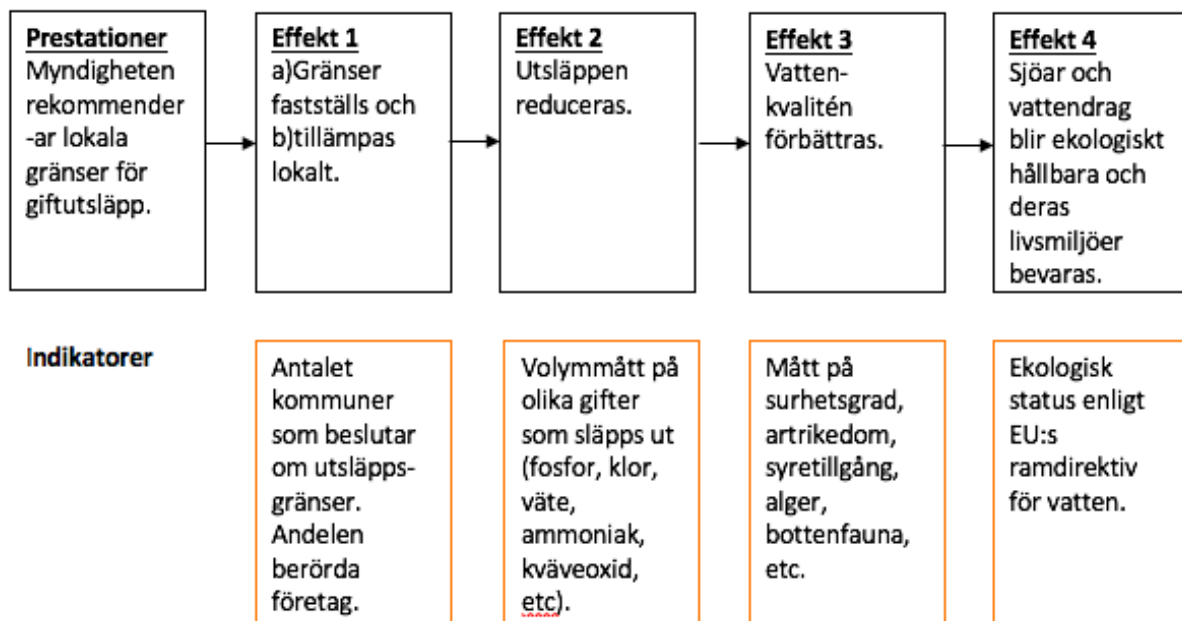
- Engagera intressenterna.
- Beskriv programmet.
- Fokusera och specificera utvärderingen.
- Samla trovärdig bevisdata.
- Motivera och rättfärdiga slutsatserna.
- Säkerställ användningen och lärdomarna

5.2 Verksamhetslogik

Verksamhetslogik är en metodik som kan användas för att redogöra för verksamheters förutsättningar, utförande och förväntade resultat. Metoden ingår i den utvärderingsforskning som benämns programteori. Metoden är en sekventiell modell som illustrerar en programteoris sammansättning från insatta resurser till sluteffekter (Ekonomistyrningsverket, 2012). Systematiken är användbar inom ett brett spektrum av områden. Metoden kan implementeras både under planeringskedan men även för uppföljnings- och utvärderingsarbete. Ekonomistyrningsverkets har tagit fram en vägledning för verksamhetslogik och ser myndigheter under regeringen samt regeringskansliet som dess primära målgrupp, vilket gör metodiken väsentlig för detta examensarbete. Syftet med verksamhetslogiken är att täcka upp det behov av fullständiga mått och klassificeringar som kan användas för att illustrera resultatet av det som undersöks eller utvärderats. Om man inte har jämförelsegrupper eller mätningar, så kan undersökningarna eller utvärderingarna bli ett resultat av kvalificerade gissningar. Verksamhetslogiken täcker detta gapet genom att verka som en referenspunkt med hjälp av de deleffekter som leder mot den slutgiltiga effekten som eftersträvas. Ekonomistyrningsverket har tagit fram fem rekommenderande steg, som kan anpassas utifrån varje specifik verksamhet och dess förutsättningar. Stegen är följande (Ekonomistyrningsverket, 2016):

- Informationsinhämtning med avseende på användningsområde.
- Redogörelse av syfte, omgivning och sammanhang.
- Strukturera upp verksamhetens beståndsdelar.
- Illustrera verksamheten och dess effekter
- Verifiera de antagna orsakssambanden som angivits för verksamheten

Figur 1 illustrerar ett exempel på en effektkedja som tagits fram av Ekonomistyrningsverket (2016).



Figur 1: Illustrerar ett exempel på en effektkedja som tagits fram av Ekonomistyrningsverket.

5.3 Mognadsmodeller

Mognadsmodeller kan användas för att ständigt utvärdera organisationer eller verksamheter. Ek och Borell (2011) har tagit fram en modell med syfte att ständigt utvärdera och därav kunna förbättra sin krishanteringsförmåga. Modellen förutsätter kontinuerligt utvärderingsarbete med processerna inom organisationen för att kunna självutvärdera sin egen krishanteringsförmåga. Modellen består av fem nivåer som ger anspråk på hur organisationer lär sig samt hur de påverkas av nya kunskaper och erfarenheter. De olika nivåerna går från hög till låg mogenhet, och genom att utveckla arbetet från den tidigare nivån kan man klättra uppåt i nivåerna.

Rae, Alexander och McDermid (2014) beskriver en omfattande mognadsmodell för kvantitativa riskanalyser. Modellen används för självutvärdering för att utveckla processen inom organisationer, men kan även användas för empirisk forskning. Modellen tillämpas iterativt och syftet är att kunna utvärdera, bedöma och förbättra kvantitativa riskanalyser. Det finns fem mognadsnivåer som utgör modellen. Den lägsta mognadsnivån benämns som ej repeterbar och den högsta nivån är ideal. Lägsta mognadsnivån innefattar att riskanalysen inte är komplett och man kan inte rekonstruera riskanalysen för att redogöra för om den utförts på lämpligt sätt. Dessutom är mål och syfte dåligt beskrivna och det är tvetydliga slutsatser. Osäkerheterna är också stora. För den ideala mognadsnivån så finns det inga systematiska osäkerheter. Riskanalysens syfte, mål och slutsatser är välutvecklat och riskanalysen anses också vara robust mot nya vetenskapliga utredningar och extern kritik.

Mognadsmodellerna som har beskrivits fokuserar på olika områden men de har samtidigt mycket gemensamt. Processen med att man arbetar iterativt för att komma så högt upp som möjligt i nivåstegen är signifikant för båda modellerna. Nivåstegen är formulerade på olika sätt men det övergripande syftet har många likheter. De låga nivåerna för modellerna innebär att processerna eller verksamheterna är i utvecklingsstadiet. Detta innebär att det är svårt att repetera och beskriva vad man gör och det finns osäkerheter i processerna. Ju

längre upp i nivåerna man kommer desto mer exakta blir processerna, mindre osäkerheter och större förståelse för vad man gör. Högsta nivåerna betyder att man uppnått en optimering där man har förmåga att lära sig och anpassa sig till förändringar och osäkerheterna är låga.

5.4 Utvecklings-och utvärderingsmetod för komplexa interventioner

Samhällets risker blir alltmer komplexa då fler komponenter är involverade och riskerna blir svåra att förutspå. Detta gör att det är viktigt att beakta detta perspektiv vid utvärderingar. Det finns en modell som tagits fram för utvärdering av komplexa interventioner som är anpassad framförallt för utvärderingar inom medicinskt syfte. Att kunna hantera komplexa interventioner är väsentligt för RSA och därför anses processen för denna metod vara väsentlig att analysera (Craig et al 2013).

Modellen är baserad på fyra steg. Första steget är att identifiera bevisdata för liknande interventioner, bygga upp en förståelse för de förväntade utfallen och modellera processen. Andra steget går ut på att göra en pilotstudie innan den fullskaliga utvecklingen av modellen sker för att förstärka den kommande utvärderingens legitimitet och acceptans. Tredje steget går ut på att värdera den kommande utvärderingen genom att diskutera effektiviteten för olika testmetoder, vilka utfall som ska mätas och vilka avgränsningar som bör göras för att kunna förstå hela förändringsprocessen. Fjärde steget är implementeringen av själva utvärderingen som sker genom övervakningar och uppföljningar av interventionernas effekter både lång-och kortsiktigt (Craig et al 2013).

5.5 Utvärdering och övervakning inom kapacitetsutveckling

Kapacitetsutveckling beskriver utvecklingen av förmågan för individer, organisationer eller samhällen att upprätthålla eller förstärka sina mål över tid. Utvärderingen och övervakningen är kritiska steg för en framgångsrik kapacitetsutvecklingen. MSB har tagit fram en metod som benämns som M&E vilket står för "Monitoring & Evaluation". MSB beskriver processen för utvärdering och övervakning utifrån åtta steg. I de första stegen så ligger mycket fokus på intressenterna genom att utarbeta en tydlig ansvarsfördelning, belysa fördelarna med utvärderingen och komma överens om mål samt syften. Detta är viktigt för kapacitetsutvecklingen för att ge en holistisk och meningsfull analys. Vidare så fastställs övervaknings-och mätkriterier. Systemet är progressivt vilket kräver en ständig feedback och löpande diskussion om resultaten. Nästa steg är att ta fram ett övervaknings-och utvärderingsramverk. Ramverket består av tre aspekter som innebär att mäta effekterna av aktiviteterna, studera vad det är som orsakat effekterna eller förändringar av utfallet och studera slutprodukten baserat på tidigare tydliga och väldefinierade mål. För att få en holistisk utvärdering så är det nedbrutit i att dels mäta effekter för varje intervention och aktivitet i ett tidigt skede, men även att fokusera på slutprodukten. Sammanfattningsvis så fokuserar modellen på att involvera intressenterna i hög grad och utvärderingen fokuserar på att ge en holistisk syn genom att fokusera på dels aktiviteter men även slutprodukten (MSB, 2018g).

5.6 Validitet och trovärdighet för riskanalyser

En annan synvinkel på utvärderingsbegreppet som anses vara väsentlig i detta sammanhang är att utvärdera validiteten och trovärdigheten för riskanalyser. Riskanalyser bygger i många

fall på att experter uppskattar sannolikheter för specifika händelser, vilket gör att det finns ett subjektivt inslag (Rae och Alexander, 2017). Slutsatsen av detta är att det är viktigt att antagandena har hög validitet och reliabilitet. För RSA finns det ett inslag av kvantitativa riskbedömningar vilket gör att detta område är värt att analysera.

Det finns ett flertal olika metoder med avseende på att bedöma validiteten och trovärdigheten inom området för risk- och säkerhetsanalyser. Under litteratursökningen hittades ett flertal metoder som kan användas för att validera riskanalyser. Goerlandt, Khakzad, Reniers (2016) har gjort en omfattande litteratursökning med avseende på de metoder som finns inom området för kvantitativa riskanalyser. Tillvägagångssätten för att validera kvantitativa riskanalyser kan ur en bred synvinkel klassificeras till fyra kategorier av metoder som redovisas nedan.

Benchmarking metoder

Förlitar sig på jämförelser av ett antal andra analyser inom området.

Verklighetskontroller

Jämför resultaten i riskanalysen med verkliga data eller erfarenheter som kan utläsas av samma system eller process.

Oberoende granskningar

Kännetecknas av att resultaten granskas av oberoende experter. Dessa granskningar görs baserat på experternas kunskap och utifrån kvalitetskrav som definierats i förhand.

Kvalitetssäkringar

Kvalitetssäkringar kontrollerar de tekniker och processer som används i varje steg av de kvantitativa riskanalyserna som utförts. Detta görs med syftet att kontrollera att hög kvalitet upprätthålls under hela processen (Goerlandt et al., 2016). Ett exempel på när denna typen av metod används redogörs i Suakas and Rouhiainen (1989) där vanliga fel i varje fas summeras och leder fram till en check-lista som försäkrar att tillräcklig kvalitet uppnås.

QUASA är ett exempel på en metod som utvärderar kvalitén av säkerhetsanalyser. Metoden handlar i stora drag om att analysera processen samt identifiera de svagheter och brister som finns genom att använda en framtagna checklista. Författarna hävdar att resultatet av denna metod är att den kan hitta största delen av de brister som finns i säkerhetsanalyserna. Metoden är användbar både under processen men även användbar när säkerhetsanalysen är färdigställd (Rouhiainen, 1992).

5.7 Utvärdering av effekter genom generisk kontroll av kontrollgrupper

För att utvärdera effekter och förändringar så kan generiska kontroller tillämpas. Denna metod utgår från två grupper. En grupp som exponerats för interventionen och en grupp som inte har exponerats av interventionen men ändå beräknas vara inom de avseenden som interventionen förväntades att påverka. Normalvärdena för den ej exponerade gruppen bör vara för en stor grupp. Genom att jämföra dessa grupper mellan varandra kan man se effekterna. Samtidigt får man bekräftat att förändringar och effekter beror på den aktuella

interventionen (Eriksson och Karlsson, 2016). Den större grupp som inte utsatts för insatsen bör vara en allmängiltig större grupp. Exempelvis om man hade implementerat åtgärder för en vägsträcka för att minska antalet trafikolyckor, så hade man kunnat jämföra effekterna genom att studera statistik för trafikolyckor inom kommunen eller Sverige för vägar eller områden som inte implementerat åtgärden (Ekonomistyrningsverket, 2006). Litteratursökningen visar att denna typ av utvärderingen används för utvärdering av effekter inom många olika områden.

6 Praktiska arbetet med utvärdering av RSA i Sverige

Under detta avsnitt kommer det praktiska utvärderingsarbetet med RSA i svenska kommuner att analyseras via en intervjustudie. En intervjustudie med 12 svenska kommuner för att få inblick i om de utvärderar och följer upp sitt RSA-arbete samt hur det utförs. Nedan kommer svaren på frågorna att översiktligt sammanfattas. Fullständiga svar på frågorna redovisas i Bilaga B- Intervjustudie med svenska kommuner.

Det finns en variation för vilken typ av metod som används för att göra RSA i svenska kommuner. FORSA var den metod som användes för flest av de intervjuade kommunerna. Metoden är utvecklad av totalförsvarets forskningsinstitut genom direktiv från Stockholms stad (MSB, 2018h). Det var ett antal kommuner som delgav att de hade egenutvecklade metoder utifrån deras behov. En av kommunerna angav dessutom att ett konsultföretag tas in för att göra RSA. IBERO är en annan metod som användes av en kommun. Örebro län har en modell som gemensamt stöd för RSA, som tillämpades av två intervjuade kommuner med geografisk närhet till Örebro.

Nästintill alla kommuner angav att det på något sätt följer upp eller utvärderar sina RSA. Intervjuerna visade på att det var få specifika utvärderingsmetoder som användes vid utvärdering och uppföljning av RSA-arbetet. Kommunerna angav däremot genomgående att de på något sätt följer upp de åtgärder som vidtagits baserat på RSA. Intervjuerna visade att uppföljningen görs av de koordinerande enheterna inom kommunerna där RSA följs upp genom att kontakt sker med förvaltningarna i kommunen och andra väsentliga aktörer. Detta görs framförallt baserat på den senaste RSA eller framtagna handlingsplaner. En del av kommunerna följer upp åtgärderna mer frekvent över mandatperioden medans andra gör en kontroll innan nästa mandatperiod påbörjas och en ny RSA ska göras. I intervjuerna påtalades av ett antal kommuner att utvärdering görs genom att länsstyrelsen sitter med kommunerna och går igenom analysen utifrån ett formulär med de aspekter som är väsentliga för länsstyrelsen exempelvis att lagstiftningen uppnås. Sammanfattningsvis så var tillvägagångsätt och frekvens av uppföljningarna väldigt varierad och därför hänvisas till Bilaga B- Intervjustudie med svenska kommuner för mer ingående svar.

Intervjupersonerna betonade att en framgångsrik RSA förklaras av exempelvis i vilken grad åtgärdsförslagen implementerats, engagemang och medvetenhet i förvaltningarna och hur frekvent RSA uppdateras.

7 Malmö Stads arbete med RSA

RSA-arbetet i Malmö stad utförs av varje förvaltning. Metoden som används för att utföra arbetet med RSA benämns *Tre steg för ett robustare Malmö*, som har tagits fram via ett gemensamt arbete av Malmö stad och Lunds tekniska högskola. Metoden har tillämpats för första gången 2018 av Malmö stad. De två första stegen har gjorts av förvaltningarna och efter det så har en uppföljning gjorts av den koordinerande enheten och Lunds tekniska högskola. Detta har gjorts via exempelvis intervjuer för att kartlägga hur arbetet har gått ut i förvaltningarna. Tanken är sedan att förvaltningarna ska återgå till Steg 1 och utföra hela metoden för att underbygga den koordinerade enheten med underlag till den RSA som ska vara klar i oktober 2019 (Hassel, personlig kommunikation, 4 oktober 2018).

7.1 Uppföljning av initial implementering

Intervjuerna som gjorts för arbetet med de två första stegen av *Tre steg för ett robustare Malmö* visar på att arbetsmetodiken har varierat inom förvaltningarna. Dessa intervjuer genomfördes av involverade personer hos Lunds tekniska högskola för att följa upp arbetet med implementeringen av *Tre steg för ett robustare Malmö*. Intervjuerna visade att exempelvis så tillsattes en ledningsgrupp inom Arbetsmarknads- och socialförvaltningen medan i Skolförvaltningen gjordes arbetet i största grad själv av en beredskapssamordnare. Tidsaspekten med RSA-arbetet anges återkommande som en problematik i intervjuerna. Intervjupersonerna i förvaltningarna menar på att RSA-arbetet är tidskrävande vilket i många fall kan vara problematiskt. Detta är en faktor som beaktas i examensarbetet då ytterligare arbetsbörda genom alternativa utvärderingsmetoder kommer att föreslås. Intresset av att arbeta med RSA i förvaltningarna anses i vissa fall varit svagt (Hassel, personlig kommunikation, 4 oktober 2018). Detta är också en aspekt som tas med i utformningen av alternativa utvärderingsmetoder i examensarbetet.

7.2 Tre steg för ett robustare Malmö

Tre steg för ett Robustare Malmö har utvecklats med ambitionen att ha en mer enkel och lätthanterlig metod för beredskapssamordnarna. En metod med färre frågor och större tydlighet är också en ambition med framtagandet av metoden (Ringberg, personlig kommunikation, 31 oktober 2018). *Tre steg för ett robustare Malmö* består av tre steg som kommer att presenteras nedan (Malmö stad, 2018).

Steg 1-Kartlägg er förvaltning

Syftet med detta steg är att undersöka vilka av uppgifterna inom förvaltningen som anses vara samhällsviktiga för Malmö stad och därför bör innefattas i RSA-arbetet.

I detta steg beskrivs de uppgifter som förvaltningen innehar utifrån en lämplig detaljeringsgrad. Förvaltningarna beskriver i dessa steg deras uppgifter och åtagande i den ordinarie verksamheten men det är också viktigt att beskriva vilka åtagande som förvaltningen är ansvarig för vid kriser. Åtagandena bryts sedan ner i vilka aktiviteter som åtagandet innebär. Sedan väljs de åtaganden som är av störst vikt att upprätthålla för Malmö stad ut. Detta görs genom att svara på frågan: *Hur lång tid tar det innan allvarliga*

konsekvenser kan inträffa om åtagandet inte kan utföras? Åtagandens beroende identifieras sedan för de mest kritiska åtagandena och reservlösningar beskrivs. Slutligen i detta steg identifieras förbättringsåtgärder i detta skede.

Steg 2-Analysera oönskade händelser

Syftet med detta steg är att analysera hur förvaltningen kommer att påverkas av oönskade händelser. Dessa händelser identifieras av förvaltningen men man analyserar dessutom de händelser som den koordinerande enheten identifierat och vill att varje enskild förvaltning ska ta hänsyn till.

Identifiera de händelser som i allvarlig grad kan påverka förvaltningen eller dess åtagande och beroenden. För att kartlägga dessa händelser gäller det att utgå från arbetet som gjorts i steg 1 tillsammans med en "brainstorming" i grupp. Kategorisera och gör ett urval av händelserna som man går vidare med. Konkretisera i vilken utsträckning och hur de oönskade händelserna skulle kunna påverka förvaltningen eller dess beroenden och analysera om förvaltningen har förutsättningarna för att mildra de negativa konsekvenserna. Analysera hur troligt det är att de oönskade händelserna inträffar och vad orsaken till dem är.

Steg 3-Ta fram ett beslutsunderlag för förbättringsåtgärder

Syftet är att ta fram underlag för de ansvariga beslutsfattarna med de förbättringsåtgärder som förvaltningen borde prioritera.

Analysera vilka av förvaltningens åtagande, beroenden, oönskade händelser som anses vara mest kritiska och om det finns några åtgärder som kan tillämpas för att förebygga oönskade händelser och begränsa dess skadeverkan på förvaltningen. Diskutera vidare förmågan att utföra de kritiska åtagandena vid oönskade händelser. Bedöm vilka av de framtagna förbättringsåtgärderna som bör prioriteras och föras in i ett beslutsunderlag.

7.3 Målsättningar för Malmö stads RSA-arbete

För att kunna ta fram alternativa utvärderingsmetoder för Malmö stad så är det av vikt att redovisa vilka krav som finns utifrån lagstiftningen, se 3.1 Risk och sårbarhetsanalyser, och vilka uppsatta mål med avseende på RSA-arbetet som finns inom Malmö stad. I (Malmö stad, 2015) beskrivs:

"Ett resilient Malmö är ett samhälle som motstår, anpassar sig till, klarar av, återhämtar sig från samt lär sig av oönskade händelser".

Vidare beskriver Malmö stad (2015) att ett kontinuerligt arbete med att stärka organisationens förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser bör genomsyra organisationen. Arbetet med krisberedskap ska vara integrerat i de olika verksamheternas och förvaltningarnas processer. Malmö stad arbetar utifrån ett program som tagits fram för att ligga till grund för att Malmö utför ett arbete som ger en god krisberedskap. Programmet är baserat på lag (2006:544) och *Överenskommelser om kommuners krisberedskap* som specificerar mål med avseende på hur Malmö stad ska arbeta utifrån lag (2006:544).

Följande resultatmål finns angivna i Malmö stad (2015) med avseende på RSA-arbetet:

- *Tre steg för ett robustare Malmö* används kontinuerligt och vid behov i all samhällsviktig verksamhet och för andra processer som kan bli verksamhetskritiska för Malmö stad.
- Riskbilden av Malmö stad är kommunicerad till allmänheten och de berörda intressenterna.
- Det ska finnas möjlighet för delägda bolag att tillämpa *Tre steg för ett robustare Malmö* för att i dess samhällsviktiga verksamhet kunna arbeta med kontinuitetshandling.
- RSA är sammanställd enligt föreskrifter om kommuners RSA-arbete (MSBFS 2015:5) senast 31 oktober året efter val till kommunfullmäktige. Analysen ska då redovisas för kommunstyrelsen och rapporteras till länsstyrelsen i Skåne län.
- RSA-arbetet är integrerat och samordnat med riskanalysarbetet som sker för annan lagstiftning.

För att få mer inblick i vilka målsättningar som finns inom Malmö stad så utfördes en telefonintervju med en person som arbetar med RSA i den koordinerande enheten i Malmö stad. Det framgick i intervjun att eftersom *Tre steg för ett robustare Malmö* i dagsläget är i ett utvecklingsstadium och det är första mandatperioden som metoden implementeras så är det huvudsakliga målet att få igång arbetet. Ett annat mål är att få en förståelse för sårbarheterna i samhället. Det betonades däremot att det bör finnas en förståelse av att vissa sårbarheter bör kunna accepteras om man vet att dem finns. Det gäller dessutom att uppnå ett tänk i förvaltningarna för RSA-arbetet och en förståelse över förvaltningsgränserna. Förvaltningarna ska bli mer självständiga i sitt arbete och den koordinerande enheten ska finnas som stöd. En framtida ambition är att det potentiellt ska kunna bli ett samarbete mellan förvaltningar i olika kommuner som arbetar med samma område för att stärka arbetet. Varje förvaltning inom kommunen har väldigt olika förutsättningar och därför kan ett arbete över kommunernas gränser vara bra för att stödja och komplettera varandras arbete (Lina Ringberg, personlig kommunikation, 31 oktober 2018).

Vidare så ställdes frågan om vilka målsättningar som finns inom två av Malmö stads förvaltningar till två yrkesverksamma. Förskoleförvaltningen angav att det är viktigt att implementera och förankra arbetet samt att utveckla hur man genomför RSA och kartlägga förvaltningen (Sara Ek, personlig kommunikation, 25 oktober 2018).

Funktionsstödsförvaltningen angav att målet är att följa Malmö stads program för krisberedskap och att kunna upprätthålla förvaltningens åtagande vid kriser och ta fram åtgärder där det behövs (Ellen Andersson och Jeanette Larsson, personlig kommunikation, 25 oktober 2018). Dessa målsättningar redovisas i Tabell 2 och 10.1 Respons på utvärderingsmetoderna från Malmö stad.

I Tabell 2 redovisas en översiktlig summering av målsättningarna om finns i Malmö stad. Målsättningarna baseras på det empiriska underlag som erhållits via intervjuer, lagstiftning och resultatmål som tagits fram av Malmö stad.

Tabell 2: Översiktlig summering av målsättningar för Malmö stad.

Målsättning	Tidsprognos	Källa
<p>Lagstiftning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analysera vilka potentiella extraordinära händelser som finns inom kommunen eller länets gränser. - Samtliga bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser ska utföra RSA. - Krav på innehåll enligt (MSBFS 2015:5), se 3.1 Risk och sårbarhetsanalyser. 	<p>Löpande och kontinuerligt arbete tills ändringar sker i lagar, förordningar eller föreskrifter.</p>	<p>Lag (2006:544), Förordning (2015:1052), Föreskrifter från MSB (MSBFS 2015:5).</p>
<p>Resultatmål för Malmö stad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Använd <i>Tre steg för ett robustare Malmö</i> kontinuerligt i alla processorer och samhällsviktig verksamhet som kan bli verksamhetskritiska för Malmö stad. - Kommunicera riskbilden till allmänhet och berörda intressenter. - Sammanställ RSA-arbetet senast 31 oktober året efter val till länsstyrelsen i Skåne och kommunstyrelsen. - Samordna och integrera med riskanalysarbetet för annan lagstiftning. 	<p>Programmet är avsett för Malmö stads krisberedskap mellan 2016–2019.</p>	<p>Program för Malmö stads krisberedskap (Malmös stad, 2015).</p>
<p>Koordinerande enheten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Få igång arbetet med <i>Tre steg för ett robustare Malmö</i> ordentligt då det är i ett utvecklingsstadium. - Kontinuerligt få en förståelse för samhällets sårbarheter och risker. - Öka kunskapen och uppnå ett tänk i förvaltningarna för att arbeta med RSA och utöka förståelsen mellan förvaltningsgränserna. - Större självständighet för förvaltningarna i deras RSA-arbete. - Utöka samarbetet mellan förvaltningar från olika kommuner som jobbar med samma område för att stödja och komplettera varandras arbete. <p>Förvaltningar:</p> <p>Förskoleförvaltningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementera och förankra arbetet som samordnas av den koordinerande enheten. - Arbeta med hur vi genomför RSA och kartlägga förvaltningen eftersom det är första gången förskoleförvaltningen genomför det. <p>Funktionsstödsavdelningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Följa målen från Malmö stads program för krisberedskap. - Kunna upprätthålla förvaltningens åtaganden vid kriser och ta fram åtgärder där det behövs. 	<p>Kombination av kortsiktiga och långsiktiga målsättningar.</p>	<p>Tillkännagavs via intervjuer med en person från koordinerande enheten och två personer som arbetar med RSA i förskoleförvaltningen och funktionsstödsförvaltningen, se 16 Bilaga C- Respons på utvärderingsmetoder från Malmö stad.</p>
<p>Kommunens målsättningar för RSA-arbete enligt överenskommelse mellan SKL och MSB:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utföra RSA-arbete för det geografiska ansvarsområdet, kommunens organisation och de berörda kommunala bolag och kommunalförbund som finns. - Använda RSA-arbetet för att stärka förmågan att kunna hantera extraordinära händelser och samhällsviktiga verksamheter. - Utvärdera kommunens hantering vid inträffade kriser. 	<p>Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan 2019–2022.</p>	<p>Överenskommelse om kommuners krisberedskap (MSB och SKL, 2018).</p>

8 Urval av utvärderingsmetoder till Malmö Stad

De alternativa metoderna som kommer att tas fram har som ambition att kunna användas för att självutvärdera RSA-arbetet i Malmö stad. För att kunna välja ut vilken eller vilka av utvärderingsmetoderna från litteraturstudien som är bäst att användas för att ta fram den alternativa utvärderingsmetoden för Malmö stad så krävs en förståelse av vilka egenskaper som är av värde för en sådan metod. Kriterierna har tagits fram baserat på det tidigare empiriska underlaget från examensarbetet, se Tabell 1: Sammanställning av empiriska underlag som används. De är avsedda som en utgångspunkt i urvalet av metodernas lämplighet. Ambitionen har varit att försöka ta fram kriterier som kan spegla en så välanpassad och bra metod som möjligt för Malmö stad och ge en så holistisk bedömning som möjligt med avseende på de aspekter som bedöms vara viktigt utifrån det empiriska underlaget som tagits fram. Kriterierna bygger på kontakten med Malmö stad, men även intervjustudien med svenska kommuner och litteraturstudien. Nedan redovisas kriterierna där det dessutom redogörs hur det empiriska underlaget har legat som grund för framtagandet av de specifika kriterierna. Sedan kommer utvärderingsmetoderna att analyseras och bedömas.

Varje enskild utvärderingsmetoden kommer att bedömas utifrån tre nivåer för varje kriterium. Nivåerna är *hög, medel och låg*. *Hög* innebär att metoden stämmer väl överens med kriteriet medans *låg* anger att metoden inte stämmer överens med kriteriet. För att kunna räkna ut ett medelvärde för hur bra utvärderingsmetoderna stämmer överens med kriterierna så kommer nivån hög ge 3 poäng, medel 2 poäng och låg 1 poäng. Därefter kommer ett resultat användas i valet av vilka metoder som kommer användas för att ta fram två alternativa utvärderingsmetoder för Malmö stad

Nedan kommer dessa kriterier att redovisas och sedan kommer utvärderingsmetoderna att analyseras utifrån de framtagna kriterierna för att slutligen sammanställas i Tabell 3: Beskriver hur de framtagna kriterierna stämmer överens med utvärderingsmetoderna.

– Användarvänlig

För att utvärderingsmetoden ska få genomslag så är det av vikt att den är användarvänlig att implementera. Intervjuerna som gjordes för att följa upp arbetet med *Tre steg för ett robustare Malmö* och intervjustudierna som gjorts i examensarbete med svenska kommuner har visat på att det finns ett lågt intresse i en del kommuner och förvaltningar. En användarvänlig utvärderingsmetod kan förhoppningsvis verka som ett incitament till att öka intresset att utvärdera.

Utvärderingsmetodernas bedömningsskala för att bedöma hur väl detta kriterium uppfylls är enligt följande:

Betyget *hög* ges när utvärderingsmetoden är tydligt förklarad. Det finns illustrativa inslag. Metodens steg har en stor tydlighet och bedöms kunna utföras utan att gå utanför metoden i större utsträckning för att kunna förstå och implementera den.

Betyget *medel* ges när det finns ett antal brister för utvärderingsmetodens tydlighet. Det finns glest med illustrativa inslag. Tydligheten kan vara bättre och det krävs egenarbete för att kunna förstå metodens metodik och implementera den.

Betyget *låg* ges när utvärderingsmetoden är otydlig. Det finns väldigt få illustrativa och förklarande steg som gör att den är svår att implementera för användaren. Det krävs ett större egenarbete för att kunna förstå metoden och implementera den.

– Relevant

Litteraturstudien visade på att det inte finns några redan utarbetade utvärderingsmetoder som är specifika för RSA. Detta har gjort att en aning bredare litteratursökning har gjorts för att hitta utvärderingsmetoder för riskanalyser i allmänhet eller närliggande områden. Ett resultat av detta är att det är viktigt att analysera dess relevans att implementeras i Malmö stads utvärderingsarbete. Utvärderingsmetoden ska dessutom vara så anpassad som möjligt till *Tre steg för ett robustare Malmö* och utifrån de målsättningar som finns i Malmö stad.

Utvärderingsmetodernas bedömningsskala för att bedöma hur väl detta kriterium uppfylls är enligt följande:

Betyget *hög* ges om utvärderingsmetoden är välanpassad för *Tre steg för ett robustare Malmö* och att kan användas för att utvärdera risker och sårbarheter. Metoden mäter det som vill mätas och det finns inga problem med dess implementerbarhet inom riskhanteringsområdet. För att bedömas som hög bör

metoden även vara relevant i det skede som Malmö stads RSA-arbete befinner sig i eller kunna vara implementerbar inom rimligt tidsspann.

Betyget *medel* ges om det finns inslag som gör utvärderingsmetodens relevans olämplig genom att vara mindre välanpassad för *Tre steg för ett robustare Malmö* eller för att utvärdera arbetet med risker och sårbarheter. Det finns tveksamheter i dess relevans att implementeras för Malmö stad i det skede den befinner sig i med dess RSA-arbete.

Betyget *låg* ges om metoden inte är lämpad att användas i kombination med *Tre steg för ett robustare Malmö* och metoden bedöms inte vara implementerbara för att kunna utvärdera risker och sårbarheter. Den är inte relevant att implementeras för Malmö stad i detta skede eller i framtiden.

– Tidseffektiv

Intervjuerna som gjordes för att följa upp arbetet med *Tre steg för ett robustare Malmö* och intervjustudierna som gjorts i examensarbete med svenska kommuner har visat på att det finns begränsad tid med att arbeta med RSA. Ett kriterium är därför att försöka föreslå en så tidseffektiv utvärderingsmetod som möjligt.

Utvärderingsmetodernas bedömningsskala för att bedöma hur väl detta kriterium uppfylls är enligt följande:

Betyget *hög* ges om det enbart krävs en eller få dagar för att göra de bakomliggande stegen som behövs för att få igång metoden och det krävs lite tid för att i ett senare skede utvärdera med hjälp av metoden. Med bakomliggande steg menas insamlande av material, strukturera upp hur metoden ska användas och göra de steg som de olika utvärderingsmetoderna kräver för att sedan kunna använda den när det i senare skede är dags att utvärdera och följa upp. Exempel på bakomliggande steg är exempelvis att göra effektkedjor för utvärderingsmetoden verksamhetslogik.

Betyget *medel* ges om det tar ungefär en vecka att göra de bakomliggande stegen som behövs för att få igång metoden. I ett senare skede när metoden ska användas för att utvärderas tar det några dagar för att implementera den.

Betyget *låg* ges om det krävs en vecka eller mer för att göra det bakomliggande stegen som behövs för att få igång metoden. I ett senare skede när metoden ska användas för att utvärdera så är den tidskrävande och det kan ta upp emot en vecka för att göra utvärderingen.

– Bredd i tillämpbarhet

Det finns stora skillnader i de lokala förhållandena i förvaltningars verksamheter och dess risker. Ambitionen är att utvärderingsmetoden ska kunna ha en bred tillämpbarhet och på så sätt kunna hantera denna variation. Intervjustudien med

svenska kommuner och målsättningarna i Malmö stads RSA-arbete belyser att en framgångsrik RSA innebär att den är integrerad i de normala processerna i förvaltningarna. Detta innebär att den koordinerande enheten och beredskapssamordnarnas utvärderingsarbete också ska kunna involvera och vara användbara för förvaltningarna och på så sätt vara brett tillämpbar och ge genomslag i hela organisationen. En önskvärd egenskap är dessutom att metoden kan fokusera både på att utvärdera effekter av specifika åtgärder men även mer på det övergripande arbetet med RSA som exempelvis riskmedvetenhet i organisationen eller samarbete mellan förvaltningarna. Studien av RSA-arbetet i Malmö stad har visat att det finns olika typer av målsättningar som bör kunna utvärderas. Dels lagstiftningar på nationell nivå men även målsättningar på central kommunal nivå och ute i förvaltningarna. En annan önskvärd egenskap är att kunna utvärdera både kortsiktiga och långsiktiga effekter.

Utvärderingsmetodernas bedömningsskala för att bedöma hur väl detta kriterium uppfylls är enligt följande:

Betyget *hög* ges om utvärderingsmetoden kan användas både på förvaltningsnivå men även för den koordinerande enheten för att utvärdera mer övergripande. Metoden kan utvärdera förvaltningarnas arbete oavsett vilket verksamhetsområde de arbetar med. Metoden kan hantera både lång- och kortsiktiga effekter. Oavsett om det är att utvärdera RSA-arbetet i stort eller effekterna av mer specifika förbättringsåtgärder så är metoden implementerbar.

Betyget *medel* ges om utvärderingsmetoden bedöms vara mindre implementerbar för att utvärdera de breda typer av aspekter som utvärderingsmetoden som bedöms som hög gör. Den kan dock vara implementerbar för en del av aspekterna. Exempelvis vara användbar för att utvärdera RSA-arbetet i stort men inte vara användbar för att utvärdera effekterna av mer specifika förbättringsåtgärder.

Betyget *låg* ges om utvärderingsmetodens implementerbarhet bedöms vara låg oavsett vilken aspekt som ska utvärderas. Exempelvis bedöms den varken vara implementerbar på förvaltningsnivå men inte heller för den koordinerande enheten för att utvärdera RSA-arbetet mer övergripande.

Nedan så kommer de utvärderingsmetoder som tagits upp i 5 Utvärderingsmetoder för risk- och sårbarhetsanalyser att analyseras.

Verksamhetslogiker

Tidseffektivitet bedöms som *medel*. Verksamhetslogik är en metodik som kan användas för att redogöra för verksamhetens förutsättningar, utförande och förväntade resultat (Ekonomistyrningsverket, 2012). Det finns alltså en del bakomliggande arbete för att kunna implementera utvärderingsmetoden, vilket innebär att tidseffektiviteten bedöms till medel.

Relevansen och dess *bredd i tillämpbarhet* bedöms som *hög*. Verksamhetslogik är användbar inom ett brett spektrum av områden och Ekonomistyrningsverkets vägledning anger myndigheter under regeringen och regeringskansliet som dess primära målgrupp. Syftet med verksamhetslogik är att täcka upp det behov av fullständiga mått och klassificeringar som kan användas för att illustrera resultatet av det som undersöks eller utvärderas. Om man inte har jämförelsegrupper eller mätningar kan undersökningarna eller utvärderingarna bli ett resultat av kvalificerade gissningar. Verksamhetslogiken täcker detta gapet genom att verka som en referenspunkt (Ekonomistyrningsverket, 2016). För riskhanteringsområdet där de extraordinära händelserna är oförutsägbara och ofta kräver många antagande så bedöms denna metod vara *relevant* och dess förmåga till *bred tillämpbarhet* vara *hög*. Eftersom arbetet att ta fram verksamhetslogikens effektkedjor görs för de specifika effekterna av de involverade personerna med kunskap inom det väsentliga området så är verksamhetslogiken användbar oavsett vilka effekter av RSA-arbetet som man vill utvärdera. Metoden mäter det som man vill mäta och är implementerbar både för den koordinerande enheten men även på förvaltningsnivå. Verksamhetslogik är implementerbar för att utvärdera både kortsiktiga och långsiktiga effekter.

Användarvänligheten bedöms som *hög*. Metoden bedöms vara ganska omfattande men med en stor tydlighet. En faktor som gör metoden väldigt användarvänlig är dess stora illustrativa inslag genom effektkedjor av effekter och deffekter. Ramverket beskriver även de önskade deffekterna som man kontinuerligt utvärderar, vilket innebär att när man har tagit fram ett underlag kan det alltså användas fram till dess att slutmålet nås, om inga omprioriteringar i arbetet krävs (Ekonomistyrningsverket, 2016). Dessa faktorer bedöms göra metoden användarvänlig.

Programteorier

Tidseffektiviteten bedöms som *medel*. För att kunna utföra utvärderingar och uppföljningar menar programteorin att det är högst väsentligt att kunna förstå hur saker och ting fungerar och hänger samman (Räddningsverket, 2007). Baserat på att det finns en del bakomliggande arbete för att förstå programmet, så bedöms tidseffektiviteten som *medel*.

Användarvänligheten bedöms som *medel* och relevansen som *hög*. Lindgren (2012) menar att programteorin kan användas för enklare men även mer komplicerade utvärderingar. Då målsättningen med *Tre steg för ett robustare Malmö* är att kontinuerligt bidra till att alla processor och samhällsviktiga verksamheter inte kan bli verksamhetskritiska (Malmö stad, 2015) bedöms programteorin vara välanpassad för att utvärdera dess stora bredd av verksamheter och därför vara väl anpassad för att användas i kombination med *Tre steg för ett robustare Malmö*. Likt verksamhetslogiken bedöms metoden vara implementerbar för Malmö stad i deras arbete när implementeringen av *Tre steg för ett robustare Malmö* kommit lite längre i sin förankring. Metoden bedöms vara omfattande men med en stor tydlighet. Det som gör att programteorins användarvänlighet bedöms som *medel* istället för *hög* är att utvärderingsmetoden inte är lika illustrativ som verksamhetslogiken är via dess effektkedjor.

Bredd i tillämpbarhet bedöms som *hög*. Programteorin kan användas för enklare men även mer komplicerade utvärderingar, men grundkomponenterna förblir desamma (Lindgren, 2012), vilket innebär att effekter av mindre förbättringsåtgärder kan utvärderas såväl som effekterna av RSA-arbetet i stort. Den är implementerbar för både kortsiktiga och långsiktiga effekter,

Utvärdering av effekter genom generisk kontroll av kontrollgrupper

Tidseffektiviteten bedöms som *medel* då det skulle krävas ett stort antal uppföljningar inom en kontrollgrupp för att kunna utvärdera RSA-arbetet ur en holistisk synvinkel, där många effekter bör utvärderas och följas upp. Samtidigt kan en del effekter mätas tidseffektivt om det finns bra med underlag från allmängiltiga normalvärden som kan jämföras med kontrollgruppen för interventionen, vilket gör att tidseffektiviteten vägs upp av detta. Exempel på allmängiltiga normalvärden skulle kunna vara hur effekterna av åtgärder med motivet att minska dödsfall inom trafiken implementerats.

Relevansen bedöms som *låg*. Det har tidigare beskrivits i examensarbetet hur det i många fall tar lång tid för att kunna mäta uppnådda effekter för interventioner med avseende på risker och sårbarheter. Detta gap täcker exempelvis verksamhetslogikerna genom att kontinuerligt utläsa om deffekter som leder mot slutmålet uppnås (Ekonomistyrningsverket, 2016), vilket gör att RSA-arbetet kontinuerligt kan utvecklas. Utvärdering av generisk kontroll mäter däremot förändringar och effekter som har uppnåtts med hjälp av allmängiltiga normalvärden (Eriksson och Karlsson, 2016) och förbiser därför den kontinuerliga uppföljningen av utvärderingsarbetet fram tills att de slutliga effekterna eller förändringarna uppvisats. Utvärderingsmetoden bedöms därför inte vara implementerbar för att kunna mäta det som man vill mäta. Enligt lag (2006:544) ska potentiella extraordinära händelser inom kommunen analyseras. För att kunna utvärdera de åtgärder som görs i *Tre steg för ett robustare Malmö* krävs allmängiltiga normalvärden för att kunna använda denna metoden. För extraordinära händelser, som ofta har låg frekvens, så finns det få allmängiltiga normalvärden vilket gör denna metoden mindre implementerbar och relevant.

Bredd i tillämpbarhet bedöms som *medel*. Utvärdering av effekter genom generisk kontroll av kontrollgrupper är implementerbar inom alla olika områden om det finns jämförbara normalvärden (Eriksson och Karlsson, 2016). Detta innebär att lokala förhållandena ute i förvaltningarna och dess olika arbetsområde inte begränsar utvärderingsmetodens implementerbarhet, vilket också ger en bredd i tillämpbarhet. För effekter där det inte finns allmängiltiga normalvärden för att bedöma exempelvis riskmedvetenheten i förvaltningarna, så bedöms denna metoden inte vara användbar. I Telefonintervjun med en person från den koordinerande enheten (Lina Ringberg, personlig kommunikation, 31 oktober 2018) beskrevs hur målsättningar med *Tre steg för robustare Malmö* bland annat innebär att utöka samarbetet mellan förvaltningarna, uppnå ett tänk i förvaltningarna och öka självständigheten i förvaltningarnas RSA-arbete. Dessa parametrar bedöms vara svårbedömda med hjälp av allmängiltiga normalvärden som denna metod kräver.

Användarvänligheten bedöms vara hög. Detta baseras på att det finns en stor tydlighet i metodens användande och den ställer inte krav på ett större bakomliggande arbete med att exempelvis beskriva hela programmet och verksamheten. Detta gör däremot andra av utvärderingsmetoderna och utvärdering genom generisk kontroll anses därför vara mer användarvänlig för medarbetare inom en redan hårt tidsutsatt organisation.

Utvärdering och övervakning inom kapacitetsutvecklingen

Användarvänlighet bedöms som *medel och tideffektiviteten* som *låg*. Utvärderingsmetoden innefattar åtta steg där exempelvis en omfattande analys av intressenter, partnerskap och incitament ingår, vilket innebär att det är många som behöver involveras i utvärderingen och tidsåtgången är stor (MSB, 2018g). Att det krävs så många involverande intressenter utanför organisationen gör att rollfördelningen, och metodens enkelhet att vara användarvänlig och lätt att använda för exempelvis en förvaltning bedöms som *medel*. Metodiken anses däremot vara tydlig vilket gör att bedömningen blir *medel* för *användarvänligheten*.

Relevansen bedöms som *låg*. *Tre steg för ett robustare Malmö* fokuserar bland annat på att kartlägga förvaltningen och dess aktiviteter, men även på beroenden av exempelvis intressenter (Malmö stad, 2018), vilket skulle ge upphov till en del överlappande arbete med denna omfattande utvärderingsmetoden som också har ett stort fokus på intressenter. I Telefonintervjun med en person från den koordinerande enheten (Lina Ringberg, personlig kommunikation, 31 oktober 2018) beskrevs hur målsättningar med *Tre steg för robustare Malmö* bland annat innebär att utöka samarbetet mellan förvaltningarna, uppnå ett tänk i förvaltningarna, öka självständigheten i förvaltningarnas RSA-arbete och få igång *Tre steg för ett robustare Malmö*. Utvärderingen och övervakningen inom kapacitetsutveckling anses vara för storskalig för att utvärdera effekterna för denna typen av målsättningar, vilket gör att utvärderingsmetoden inte mäter det som är väsentligt att utvärdera för Malmö stad utifrån deras förutsättningar. I ett mer moget skede när RSA-arbetet satt sig i de normala processerna skulle metoden kunna tillämpa sina styrkor bättre, genom att utvärdera RSA-arbetet ur ett mer storskaligt perspektiv.

Bred tillämpbarhet bedöms som *medel*. Utvärderingsmetoden bedöms vara användbar för att utvärdera kommunens RSA-arbete i stort, men anses vara för övergripande och heltäckande för att användas till att utvärdera effekter av RSA-arbetet inom varje enskild förvaltning. Att förvaltningarna ska bli mer självständiga i sitt RSA-arbete är också en av målsättningarna (Lina Ringberg, personlig kommunikation, 31 oktober 2018). Detta gör att utvärderingsmetodens inte anses vara ultimata att implementera i varje enskild förvaltningen.

Utvärdering genom komplexa interventioner

Relevansen bedöms som *låg* och *bredd i tillämpbarhet* som *låg*. Att utvärdera komplexa interaktioner var aspekten som initialt gjorde metoden intressant att analysera. Metoden lägger däremot ett stort fokus på att hitta bevisdata för liknande interventioner för att kunna utvärdera (Craig et al 2013). För sjukvården där dokumentation sker av återkommande interventioner är metoden relevant. Men för att utvärdera ett RSA-arbete som arbetar med ett brett spektrum av risker och sårbarheter anses inte metoden vara relevant för användning. Man kan inte förvänta sig att det finns belegg för att införskaffa

bevisdata för många av de extraordinära händelserna eftersom de sällan eller aldrig inträffar.

Tidseffektivitet bedöms som *låg* och *användarvänligheten* bedöms som *medel*. Metoden har ett stort fokus på att hitta bevisdata för liknande interventioner för att därefter beskriva och modellera processen och dess förväntade utfall. Vidare så genomförs dessutom pilotstudier. Metoden består av fyra steg (Craig et al 2013). Dessa uppfattas som omfattande vilket innebär att tidseffektiviteten bedöms som låg. Användarvänligheten bedöms däremot som medel då de olika stegen bedöms som tydliga och det krävs en del egenarbete för att hitta bevisdata för liknande interventioner.

Validering av riskanalyser

Användarvänlighet bedöms som *hög* och *tidseffektiviteten* som *hög*. Goerlandt, Khakzad, Reniers (2016) har gjort en omfattande litteratursökning för vilka metoder det finns för att validera riskanalyser. Tillvägagångssätten kan klassificeras till fyra kategorier av metoder. Ett exempel är oberoende granskningar av experter utifrån förutbestämda kvalitetskrav och att jämföra med andra analyser inom området. 6 Praktiska arbetet med utvärdering av RSA i Sverige, visade att resurserna för att kunna arbeta med RSA i förvaltningarna i många fall bedöms som låga. Detta innebär vidare att oberoende granskningar av färdigställda dokument hade kunnat vara en effektiv utvärderingsform för att frigöra tid för förvaltningarnas medarbetare som arbetar med RSA.

Relevansen och bredd i tillämpbarhet bedöms som *låg*. Validering av riskanalyser är ett hjälpmedel för att öka trovärdigheten. Detta är ett inslag som borde användas i alla typer av riskanalyser för att beslut som fattas ska kännetecknas av hög validitet och vara väl underbyggda med goda empiriska underlag samt antaganden (Rae och Alexander, 2017). Däremot så ger metoden inte en helhet för utvärdering i detta sammanhang utan fokuserar mycket på att utvärdera informationen och antagandena som använts. RSA-arbetet behöver utvärdera fler aspekter än empiriska underlag och dess antaganden. Noterbart är att en validera RSA är väsentligt men däremot anses inte metoden vara implementerbar för att ge en holistisk utvärdering av RSA-arbetet.

Mognadsmodeller

Tidseffektiviteten och *användarvänligheten* bedöms som *hög*. Både mognadsmodellen av Ek och Borells (2011) som används för att kunna utveckla och utvärdera krishanteringsförmågan och Rae, Alexander och McDermid (2014) som beskriver en mognadsmodell för att utvärdera kvantitativa riskanalyser, består av ett fåtal utarbetade och lättförståeliga steg vilket gör dem användarvänliga om de kan anpassas till att utvärdera RSA-arbetet utifrån Malmö stads förutsättningar. Mognadsmodeller kan användas kontinuerligt och föga förarbete krävs inför en utvärdering eftersom en mognadsmodell kommer verka som ett redan framtaget diskussionsunderlag för att utvärdera.

Relevans bedöms som *hög*. Mognadsmodellerna som har studerats, se 5.3 Mognadsmodeller, fokuserar på krishanteringsförmåga och riskanalyser. Detta visar på att mognadsmodeller används i ytterst snarlika områden i förhållande till utvärdering av RSA-

arbete vilket underbygger dess relevans för detta område. Utifrån de målsättningar som finns i Malmö stad, se 7.3 Målsättningar för Malmö stads RSA-arbete, så angavs att målsättningar med *Tre steg för robustare Malmö* bland annat innebär utöka samarbetet mellan förvaltningarna, uppnå ett tänk i förvaltningarna och öka självständigheten i förvaltningarnas RSA-arbete (Lina Ringberg, personlig kommunikation, 31 oktober 2018). Att mognadsmodellerna har fokus på en mer övergripande utvärdering av organisationers mognad gör att denna utvärderingstyp bedöms ha hög relevans för att utvärdera de målsättningar som Malmö stad är i behov av att utvärdera i dagsläget.

Bred tillämpbarhet bedöms som *medel*. Mognadsmodellen av Ek och Borells (2011) fokuserar på att utvärdera den holistiska krishanteringsförmågan. De olika nivåerna i modellen fokuserar mer på hela organisationens mognad än på enskilda effekter som exempelvis åtgärdsförslag som har implementeras. Detta gör att dess förmåga till bred tillämpbarhet bedöms som medel. Mognadsmodellerna bedöms också kunna vara användbara för den koordinerande enheten för en självutvärdering av kommunens RSA-arbete, men även för de specifika förvaltningarnas övergripande RSA-arbete.

Tabell 3 illustrerar hur de olika utvärderingsmetoderna stämmer överens med kriterierna.

Tabell 3: Beskriver hur de framtagna kriterierna stämmer överens med utvärderingsmetoderna.

Kriterier	Programteori	Verksamhetslogiker	Utvärdering av effekter genom generisk kontroll av kontrollgrupper	Utvärdering och övervakning inom kapacitetsutveckling	Utvärdering av komplexa interventioner	Validitet och trovärdighet av riskanalyser	Mognadsmodeller
<i>Användarvänlig</i>	Medel	Hög	Hög	Medel	Medel	Hög	Hög
<i>Relevant</i>	Hög	Hög	Låg	Låg	Medel	Låg	Hög
<i>Tidseffektiv</i>	Medel	Medel	Medel	Låg	Låg	Hög	Hög
<i>Bred tillämpbarhet</i>	Hög	Hög	Medel	Medel	Låg	Låg	Medel
Summering	2,50	2,75	2	1,5	1,50	2	2,75

9 Alternativa utvärderingsmetoder för Malmö stad

Baserat på 8 Urval av utvärderingsmetoder till Malmö Stad kommer två mer konkretiserade utvärderingsmetoder att föreslås för Malmö stad. Det kommer att finnas substantiella skillnader mellan de föreslagna alternativen. Metoderna är inspirerade av verksamhetslogiker och mognadsmodeller men de kommer att anpassas för Malmö stad utifrån deras förutsättningar. Faktorer som kommer att skilja alternativen åt är utvärderingstyp, syftet med utvärderingen, processen osv.

Alternativ 1-Utvärdering genom verksamhetslogiker

Ambitionen med denna metod är att kunna utvärdera dels effekterna av förbättringsåtgärderna som implementerats baserat på *Tre steg för ett robustare Malmö*, men även utvärdera effekterna av RSA-arbetet i stort. Det är också av nytta att analysera om en åtgärd tros vara effektiv, dvs även om uppföljning inte sker av åtgärders effekter så kan det vara bra att visa hur man tror att effekter av åtgärder uppstår. Exempel på faktorer som kan beaktas som RSA-arbetet i stort är övergripande målsättningar som exempelvis att förvaltningarna ska bli mer självständiga i sitt RSA-arbete. Utvärdering av RSA-arbetet i stort riktar sig främst till den koordinerande enheten, medan utvärdering av specifika förbättringsåtgärderna även kan vara tillämpbara för beredskapssamordnarna ute i förvaltningarna.

Utvärderingsmetoden består av ett antal steg som redovisas nedan i kronologisk ordning.

1. **Utvärdering av förbättringsåtgärderna:** Utgå från de förbättringsåtgärder som analyserats i *Tre steg för ett robustare Malmö*. Lägga fokus på de förbättringsåtgärder som prioriterats högt. Bestäm slutmålet och vad som vill uppnås med förbättringsåtgärderna på lång sikt. Utvärderingsmetoden är avsedd att implementeras när förbättringsåtgärderna fastslagits och användas iterativt under mandatperioden. Ett exempel på ett mål skulle kunna vara att kommuners butiker ska bli mer brandsäkra och förbättringsåtgärden blir då att införa utbildning i systematiskt brandskyddsarbete för kommunens butiker.
Utvärdering av RSA-arbetet: Bestäm målsättningar som vill uppnås med RSA-arbetet. I detta skede av Malmö stads RSA-arbete så redogörs målsättningarna under 7 Malmö Stads arbete med RSA, men i senare skede kan det vara andra förutsättningar och mål som man eftersträvar. Ett exempel är att implementera *Tre steg för ett robustare Malmö* för att förvaltningarna exempelvis ska bli mer självständiga i sitt RSA-arbete.
2. Ta fram effektkedjor för förbättringsåtgärderna och målsättningarna med RSA-arbetet. Redogör för de effekter som succesivt kommer att leda till de framtagna slutmålen och målsättningarna. Avgränsa effektkedjorna till rimlig omfattning, men rimligtvis bör de innehålla mellan 2-5 deffekter som leder fram till slutresultatet.
3. Ta fram potentiella oönskade bieffekter som innebär att strävan efter att uppnå ett slutmål eller målsättning med RSA-arbetet bidrar till en annan effekt än den tänkta och vidare innebär problem av något slag. Avgränsa bieffekterna till rimlig

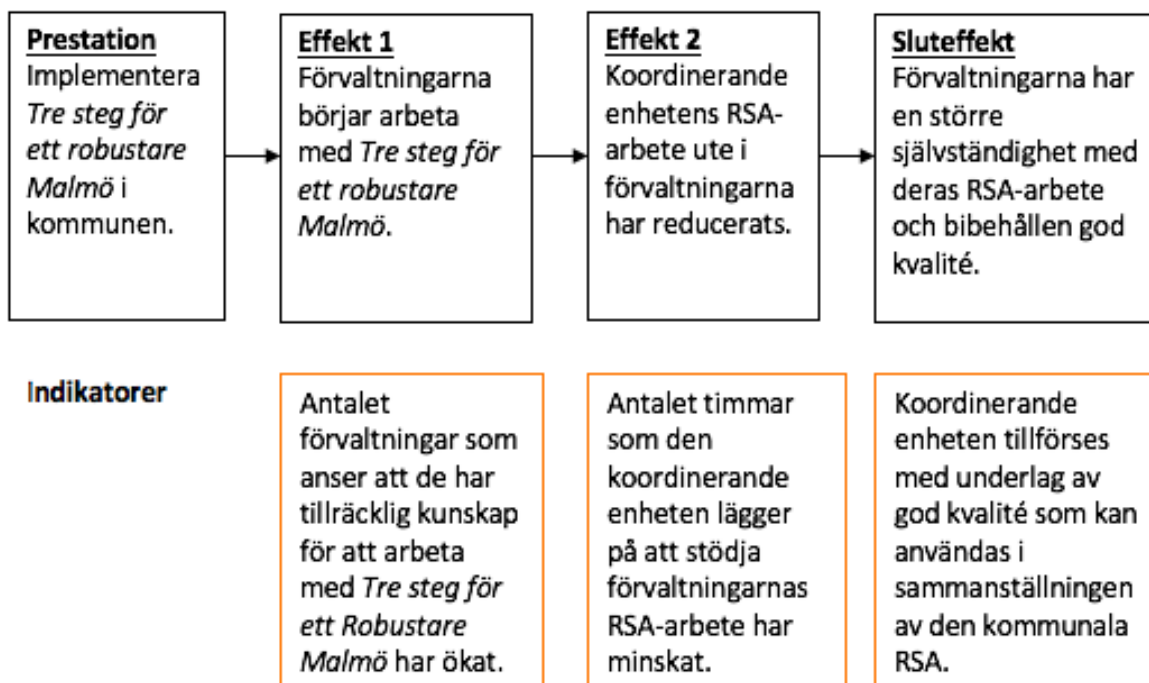
omfattning, men effektkedjorna bör rimligtvis innehålla mellan 1-5 bieffekter. Effektkedjor behöver inte göras för bieffekterna utan diskutera deras konsekvens och sannolikhet. Om bieffekterna anses vara oskäligen i förhållande till slutmålet bör interventionens lämplighet övervägas.

4. Ta fram indikatorer som kan användas för att se om varje effekt uppnås i effektkedjan.
5. När effektkedjorna är utformade så utvärdera effekterna i det vardagliga RSA-arbetet utifrån effektkedjorna fram till dess att slutmålet nås. Om det är avvikelser i effektkedjan genom att de effekterna inte uppnås, så krävs ett iterativt arbete med att analysera orsakssambandet som besvarar vilka orsaksmekanismer som bidrar till förändringar i effektkedjorna. Detta gör att man i ett tidigt skede kan utläsa om man lyckas uppnå de önskade de effekterna som i slutändan leder fram till slutmålet, och om det inte går åt rätt riktning så diskutera omprioriteringar i arbetet för att nå dit.

Utformningen av effektkedjor och tankesättet är inspirerat utifrån verksamhetslogiker, se 5.2 Verksamhetslogik. *Tre steg för ett robustare Malmö* behandlar hur verksamheterna fungerar, dess beroenden och dess åtagande så därför åsidosätts de stegen i denna metodik för att undvika överlappande arbete. Annars hade det varit ett naturligt steg i verksamhetslogiken att beskriva verksamhetens beståndsdelar.

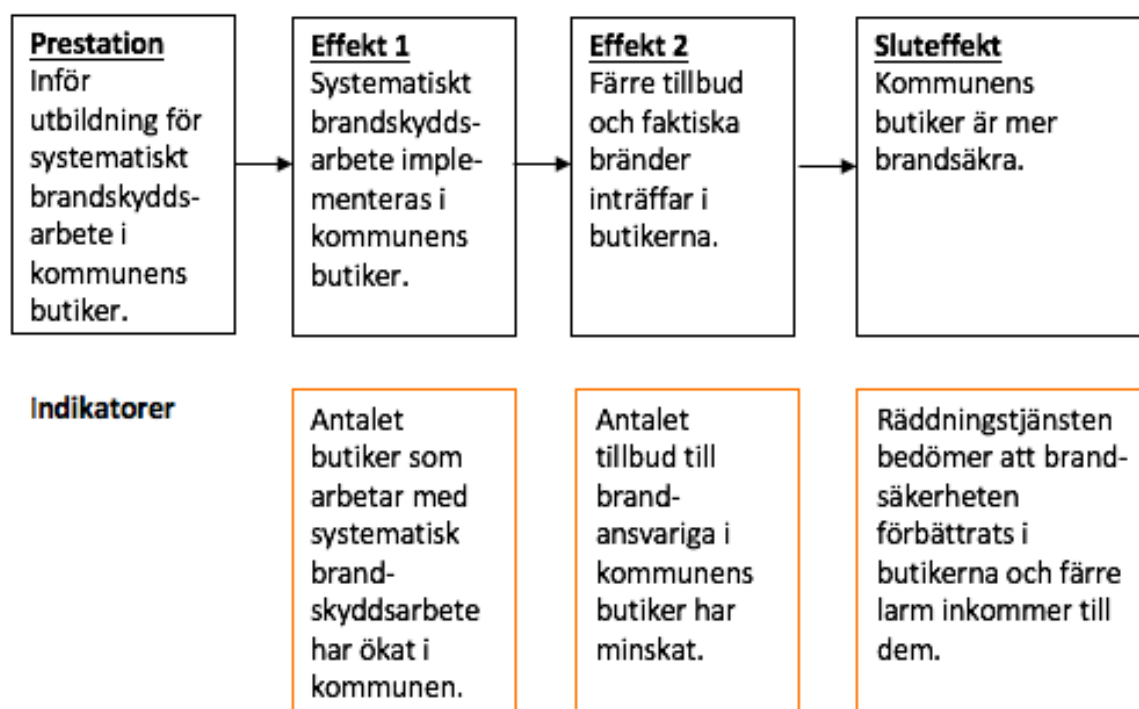
För att illustrera hur man kan utforma effektkedjor så kommer två framtagna exempel att ges. Ett av exemplen kommer att utgå från att utvärdera effekterna för en av målsättningarna med Malmö stads RSA-arbetet i stort. Det handlar om att implementeringen av *Tre steg för ett robustare Malmö* ska ge en större självständighet för förvaltningarna i deras RSA-arbete. Vidare så kommer ytterligare ett exempel att illustreras. I detta fall valdes ett godtyckligt exempel för en potentiell förbättringsåtgärd. Det handlar om att införa utbildning av systematiskt brandskyddsarbete för butiker i kommunen för att göra kommunens butiker mer brandsäkra.

Figur 2 redovisar ett exempel på en effektkedja för utvärdering av en av Malmö stads målsättningar. Ett exempel på en bieffekt är att förvaltningarna känner minskat stöd av den koordinerande enheten.



Figur 2: Effektkedja för utvärdering för en av Malmö stads målsättningar i nuläget.

Figur 3 redovisar ett exempel på en effektkedja för ett godtyckligt exempel för en potentiell förbättringsåtgärd. Ett exempel på en bieffekt är att man förlitar sig mer på personer med glesa brandkunskaper.



Figur 3: Effektkedja för utvärdering av ett godtyckligt exempel för en potentiell förbättringsåtgärd.

Alternativ 2-Utvärdering av RSA-arbetet genom mognadsmodell

Metoden fokuserar på att självutvärdera RSA-arbetet i Malmö stad. Utvärderingsmetoden är proaktiv och systematisk. Ambitionen är ett ständigt utvecklande av RSA-arbetet. Detta görs genom ett antal steg där en framtagna mognadsmodell står i fokus. För att läsa mer om mognadsmodeller hänvisas till 5.3 Mognadsmodeller. Utvärderingsmodellen är anpassad för gemensamma utvärderingar som görs av den koordinerande enheten och beredskapssamordnarna/ledningsgrupper i förvaltningarna för att kunna föra en löpande diskussion om RSA-arbetet och kunna utveckla det. Noterbart är att tanken med *Tre steg för ett robustare Malmö* inte är att alla verksamheter ska syssla med RSA. Det är enbart de förvaltningar som betraktas som samhällsviktiga och därför kan leda till allvarliga konsekvenser på relativt kort tid vid oönskade händelser.

1. Involvera de anställda ute i förvaltningarna för att få inblick i hur arbetet med RSA ser ut i dessa förvaltningarna. Detta görs för att kunna få en transparent utvärdering av organisationens RSA-arbete. Fokusera på att få en lägesrapport utifrån de faktorer som kommer att diskuteras i mognadsmodellen. Det kan göras via intervjuer eller enkätundersökningar.
2. Använd den framtagna mognadsmodellen för att föra en diskussion kring var Malmö stad befinner sig i mognadsmodellen. Beakta dels den koordinerande enheten och beredskapssamordnarnas arbete i förvaltningarna, men även den bild som givits av de anställda i förvaltningarna för att få en helhetsyn i utvärderingen. Mognadsmodellen består av fyra faser som går från låg till hög mognad. Modellen har tagits fram i examensarbetet för att vara anpassad till att utvärdera RSA-arbetet i Malmö stad, men viss inspiration har tagits från källorna i 5.3 Mognadsmodeller. Modellen presenteras nedan.

Initieringsfasen

Arbetet med RSA är begränsat till den koordinerande enheten och beredskapssamordnarna i förvaltningarna. Medvetenheten och kunskapen om RSA-arbetet är låg ute i förvaltningarna. Det finns brister i implementeringen av åtgärdsförslagen, och integreringen av RSA-arbetet är obefintlig ute i de normala processerna i verksamheterna. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet används inte och utvecklingspotentialen är stor. Personalomsättningen får stora konsekvenser eftersom arbetet inte är helt institutionaliserat.

Utvecklingsfasen

Beredskapssamordnare och den koordinerande enheten börjar nå ut till förvaltningarna, vilket gör att medvetenheten och kunskaperna om RSA-arbetet ökar succesivt i förvaltningarna. Åtgärdsförslagen implementeras och man kan repetera vad man har gjort, men arbetet med RSA har inte fått fäste och blivit integrerat i de normala processerna ute i verksamheterna. Kontinuerligt uppföljnings- och

utvärderingsarbete är inte inrättat i organisationen, vilket innebär att man inte har kontroll över arbetet och kontinuiteten är låg. Personalomsättning leder enbart till mindre problem i kontinuiteten.

Kontrolleringsfasen

I denna fas så börjar strukturen att sätta sig och RSA-arbetet börjar bli integrerat i de normala processerna. Man har en större kontroll över arbetet genom kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar. En god medvetenhet och kunskap om RSA-arbetet börjar att genomsyra såväl den centrala nivån som ute i förvaltningarna.

Personalomsättning leder enbart till ringa problem i RSA-arbetet då det börjar få fäste i organisationen.

Optimeringsfasen

I detta skede finns det en hög medvetenhet och kunskap om RSA-arbetet ute i förvaltningarna. RSA-arbetet är fullständigt integrerat i alla verksamheters normala processer. Arbetet har satt sig så bra i organisationen att kontinuerligt uppföljnings- och utvärderingsarbete ses som en självklarhet både inom förvaltningarna men även centralt. RSA-arbetet är inetsat i hela organisationen så att man har mekanismer som gör att lärande av erfarenheter utifrån uppföljningar och utvärderingar kan implementeras effektivt. Organisationen är resiliert mot personalomsättning eftersom arbetet är väl institutionaliserat.

3. Diskutera hur nästa steg i mognadsmodellen kan nås. Fastslå vilka resurser som behövs och konkretisera vad som behöver göras på central nivå och ute i förvaltningarna för att nå dit. Påbörja sedan utvecklingsarbetet som man eftersträvar baserat på utvärderingen för att förbättra sitt RSA-arbete.

10 Val av utvärderingsmetod för Malmö stad

En rekommendation av Malmö stads framtida utvärdering av RSA-arbete kommer att föreslås baserat på 10.1 Respons på utvärderingsmetoderna från Malmö stad och 10.2 Diskussion av alternativa utvärderingsmetoderna för Malmö stad.

10.1 Respons på utvärderingsmetoderna från Malmö stad

För att få synpunkter på rimligheten och relevansen för de alternativa utvärderingsmetoderna att implementeras i verkligheten så fick två beredskapssamordnare i Malmö stads förvaltningar och en yrkesverksam i den koordinerande enheten ta del av de alternativa utvärderingsmetoderna. De alternativa metoderna sändes över till de yrkesverksamma med tillhörande frågor och följande responsen redovisas i detta avsnitt, för fullständiga svar se 16 Bilaga C- Respons på utvärderingsmetoder från Malmö stad.

Noterbart är att en fråga dessutom ställdes med avseende på de målsättningar som finns inom de medverkande förvaltningarna och den koordinerande enheten, som redovisas i 7.3 Målsättningar för Malmö stads RSA-arbete.

Alternativ utvärderingsmetod 1

För den första alternativa utvärderingsmetoden så angavs att funktionsstödsförvaltningens arbete inte resulterat i framtagandet av fler förbättringsåtgärder utöver de förbättringsåtgärder som tagits fram i *Tre steg för ett robustare Malmö*. Dessa har varit av enkel karaktär och smidiga att åtgärda vilket gör att verksamhetslogik med effektkedjor inte bedöms som rimligt i detta skede. Vidare så noterades däremot att det kan finnas en vinning i att ta fram gemensamma målsättningar för stadens RSA-arbete med effektkedjor. De anser inte att metoden kan tillföra så mycket för arbetet i förvaltningarna men att metoden eventuellt skulle kunna vara tillämpbar för den koordinerande enheten (Ellen Andersson och Jeanette Larsson, personlig kommunikation, 25 oktober 2018). Förskoleförvaltningen undrade vem som ska ta fram de indikatorer och deffekter som skall mätas (Sara Ek, personlig kommunikation, 25 oktober 2018).

Alternativ utvärderingsmetod 2

Funktionsstödsförvaltningen ansåg detta alternativ vara mer applicerbart på förvaltningsnivå. Funktionsstödsförvaltningen arbetar med RSA i workshopformat där representanter från verksamheten träffas. Ambitionsnivån har inte varit att varje enskild medarbetare ska involveras i arbetet. Verksamheten ska däremot arbeta utefter ett kontinuitetstänk och medvetenhet med avseende på risker. Detta var vad som ville förmedlas i utvärderingsmetoden, mer än att varje enskild medarbetare behöver vara involverad och därför kommer det förtydligas baserat på kommentaren. Allmänna synpunkter var att specificera till vem metoderna riktar sig mot, dvs om det främst är den koordinerande enheten eller förvaltningarna som ska tillämpa dem (Ellen Andersson och Jeanette Larsson, personlig kommunikation, 25 oktober 2018). Förskoleförvaltningen tycker att denna metod verkar vara genomförbar (Sara Ek, personlig kommunikation, 25 oktober). Respondent från den koordinerande enheten tyckte att utvärderingsmetoderna var bra men

funderade lite på hur de kan genomföras på ett bra sätt och vad som behöver mätas. Framförallt ansågs alternativ nummer två vara mest användbar i praktiken. Respondenten förespråkade att de mer övergripande målsättningarna är mer lämpliga att praktiskt utvärdera och följa upp än de mer kvantitativa effekterna (Lina Ringberg, personlig kommunikation, 31 oktober 2018).

10.2 Diskussion av alternativa utvärderingsmetoderna för Malmö stad

Tidigare har det beskrivits att det finns ett flertal aspekter som gör att det är problematiskt att utvärdera effekterna av RSA-arbetet. Tidsaspekten bedöms vara den mest framträdande aspekten eftersom att det ofta tar tid innan effekterna av ett RSA-arbete uppvisas. Genom att använda en utvärderingsmetod som verksamhetslogiker med fokus på effekterna så kan man hantera tidsaspekten på ett bra sätt. Ekonomistyrningsverket (2016) visar i sin metod hur olika deffekter i effektkedjan leder fram till ett slutmål vilket gör att man kan få indikationer på effekterna i ett tidigt skede. Utvärderingsformen ger därav möjligheter till att göra omprioriteringar och öka förståelsen för vad det är som leder till det slutgiltiga målet och dess effekter. Verksamhetslogiker ger också förutsättningar att ha underlag för att kunna arbeta kontinuerligt med att utvärdera istället för att vänta tills ett slutmål uppnås, vilket problematiskt nog många gånger är ur ett längre tidsperspektiv.

Det är viktigt att notera att effektkedjorna kräver ett antal antagande när effekterna tas fram och därför är det viktigt att försöka underbygga dem med vetenskap eller med logiska resonemang. Noterbart är att det är viktigt för förvaltningarna att i ett initialt skede värdera vilka slutmål och målsättningar som är av värde att vidare analysera via effektkedjor och uppföljningar i den framtagna metoden baserad på verksamhetslogiker. Det finns exempelvis mindre förbättringsåtgärder där man inte får ut något genom att analysera dem via effektkedjor och då är det av värde att undvika onödigt arbete. Avvägningen lämnas öppen till de involverade i den koordinerande enheten och förvaltningarna eftersom de förväntas vara mer insatta i hur verksamheten påverkas av interventioner och förändringar.

Det är även viktigt att belysa att förutsättningar och målsättningar med RSA-arbetet kommer förändras över tid. I detta skede när en ny metod, *Tre steg för ett robustare Malmö*, håller på att implementeras i organisationen så finns det en del målsättningar som är väsentliga. Längre fram i processen när metoden fått genomslag kommer målsättningar och förutsättningar att förändras. Metoderna som tagits fram är avsedda att kunna fungera oavsett målsättningar och förutsättningar. Målsättningarna och förutsättningarna för Malmö stads RSA-arbete i nuläget finns däremot under 7 Malmö Stads arbete med RSA.

Den alternativa utvärderingsmetoden som är influerad av mognadsmodellerna av Ek och Borells (2011) och Rae, Alexander och McDermid (2014), fokuserar på att självutvärdera RSA-arbetet i Malmö stad. Mognadsmodellen ger en holistisk syn på arbetet med RSA istället för att fokusera på enskilda effekter. Modellen förväntas framförallt bidra till att förankra och utveckla RSA-arbetet för alla nivåer inom organisationen. För att modellen ska vara som mest effektiv krävs det att den används kontinuerligt och inte bara tas fram inför varje mandatperiod. Rimligtvis borde större utvärderingsmöte med mognadsmodellen i fokus äga rum åtminstone två gånger om året. Något som inte ryms inom den framtagna modellen är

att den inte fokuserar på att analysera specifika effekter av exempelvis åtgärdsförslag som implementeras.

10.3 Rekommendation av utvärderingsmetod för Malmö stad

Till att börja med är det viktigt att betona att de alternativa utvärderingsmetoderna inte utesluter varandra utan de kan vara användbara i olika skeden för utvärdering av RSA-arbetet eller användas ihop. I nuläget så är RSA-arbetet med *Tre steg för ett robustare Malmö* i en utvecklingsfas där Malmö stads primära målsättning är att få igång arbetet och förankra det i förvaltningarna. Detta innebär att mognadsmodellen rekommenderas som en grundpelare för att utvärdera arbetet och föra det framåt tills det fått fäste i organisationen. Detta baseras på att den framtagna mognadsmodellen utvärderar utifrån ett antal parametrar som bedömer hur långt man är gången i sitt RSA-arbete. Både ur förankringsperspektiv men även ur ett kvalitetsperspektiv. Metoden är också övergripande och fokuserar på RSA-arbetet i stort. I detta skede bedöms det inte vara väsentligt att gå in och utvärdera effekter av förbättringsåtgärder och dylikt inom förvaltningarna, utan detta är aspekter som förhoppningsvis blir mer väsentligt när *Tre steg för ett robustare Malmö* fått fäste i organisationen. Därför bedöms mognadsmodellen vara välanpassad för utvärderingsarbete i det skede Malmö stad befinner sig i. 10.1 Respons på utvärderingsmetoderna från Malmö stad visade dessutom att den framtagna mognadsmodellen anses ha störst möjlighet att implementeras i dagsläget. När RSA-arbetet fått fäste i kommunen på längre sikt så rekommenderas att utvärderingsmetoden som är baserad på verksamhetslogiker implementeras som ett komplement till mognadsmodellen för att få en övergripande utvärdering. Därav kan dessutom effekterna av förbättringsåtgärderna som implementeras utifrån *Tre steg för ett Robustare Malmö*.

11 Diskussion

I detta kapitlet diskuteras rekommendationen av utvärdering för Malmö stad, återkoppling till den översiktliga litteraturstudien, metodval och resultat, metodens användbarhet för andra kommuner och slutligen en summering.

11.1 Rekommendationen av utvärdering för Malmö stad

Ett flertal moment har utförts i examensarbetet för att få ett så bra underlag som möjligt för att kunna rekommendera hur Malmö stads fortsatta utvärdering av deras RSA-arbete kan införrättas. En sammanvägd bedömning av examensarbetets moment mynnade ut i att två olika typer av alternativa utvärderingsmetoder har tagits fram. Metoderna har substantiella skillnader och rekommenderas att implementeras i två olika skeden. Till en början var målsättningen att enbart ta fram och föreslå en metod. Anledningen till att två alternativa utvärderingsmetoder togs fram var eftersom båda anses vara användbara och dessutom kunna komplettera varandra. Mognadsmodellen som har tagits fram har ett stort fokus på att kontinuerligt finnas som stöd för att följa upp och utveckla RSA-arbetet i hela organisation. I dagsläget är Malmö stads RSA-arbete i en utvecklingsfas där *Tre steg för ett robustare Malmö* håller på att förankras i organisationen. Mognadsmodellen har anpassats för att vara så användbar som möjligt i detta skede utifrån de kortsiktiga målsättningar som finns för Malmö stad, som innebär bland annat att Malmö stad ska få igång arbetet med *Tre steg för ett robustare Malmö* och att förvaltningarna ska bli mer självständiga i sitt RSA-arbete. Ur ett mer långsiktigt perspektiv när arbetet med *Tre steg för ett robustare Malmö* kommit igång och förankrats i förvaltningarna rekommenderas att mognadsmodellen kompletteras med den framtagna utvärderingsmetoden som är baserad på verksamhetslogiker. Medans mognadsmodellen redan är ett färdigt utvärderingsunderlag så har utvärderingsmetoden för verksamhetslogiken en lite annan utformning. Utvärderingsmetoden kräver ett mer aktivt arbete av förvaltningarna för att kunna använda deras expertis för att ta fram effektkedjor och logiska modeller för att kunna utvärdera de förbättringsåtgärder som görs utifrån *Tre steg från ett robustare Malmö* men även mer övergripande faktorer för RSA-arbetet i stort. Ur ett längre tidsperspektiv föreslås att dessa metoder ska användas ihop för att utnyttja deras substantiella skillnader och utvinna synergiska effekter i utvärderingsarbetet. Mognadsmodellen är användbar för att ha kontinuerliga diskussioner om hur RSA-arbetet generellt går framåt och vad man kan göra för att utveckla det ytterligare, och verksamhetslogiken fokuserar mer på att utvärdera effekterna av olika förbättringsåtgärder eller andra aspekter.

11.2 Återkoppling till översiktlig litteraturstudie

Eriksson och Karlsson (2016) har gjort en sammanställning av vilka motiv det finns för att utvärdera. De har grupperat motivet till tre olika syften med att utvärdera som är *kontroll och ansvarskrävande, främja och utveckla, uttala kritik*. Dessa motiv presenteras mer djupgående i 4 Översiktliga litteraturstudie för utvärderingsbegreppet. För de alternativa utvärderingsmetoderna som tagits fram har motivet varit att kunna *främja och utveckla* RSA-arbetet. Genom att utvärdera vilka effekter och målsättningar som uppnås kommer utvärderingsmetoderna förhoppningsvis kunna bidra till att Malmö stad kontinuerligt ges

möjlighet att omprioritera och förbättra RSA-arbetet samt de insatser som görs i form av arbetet. Detta kommer leda till att organisationens arbete kontinuerligt *främjas och utvecklas* baserat på de åtgärder som implementeras genom utvärderingarnas resultat. Syftet är att dessa åtaganden på längre sikt kommer att bidra till att reducera de risker och sårbarheter som finns i Malmö och kunna mildra dess konsekvenser. Uppfattningen är att det är just denna typen av utvärdering där det funnits ett gap att fylla igen och det har därav varit examensarbetet huvudsakliga ambition att fokusera på att ta fram utvärderingsmetoder som kan implementeras för att täcka detta gap. I MSBs föreskrifter (MSBFS 2015:5) finns det ett antalet indikatorer som kommunerna utgår ifrån för att bedöma den generella krisberedskapen. Det är en annan typ av utvärdering som mer fokuserar på att följa upp om de olika typer av arbete som kommunerna bör göra har utförts. Denna formen av självutvärdering har istället som motiv att *kontrollera och ansvarsutkräva* och lite mindre fokus på att *främja och utveckla*. Enligt förordning (2015:1052) ska länsstyrelsen i deras roll som områdesansvarig för länet följa upp myndigheternas, kommunernas och regionernas arbete så RSA sammanställs. Detta är en utvärdering med motivet att *kontrollera och ansvarsutkräva* men även verka som en extern granskare som utreder om det finns missförhållande som placerar motivet även under *uttala kritik*.

Den översiktliga litteraturstudien visade på att det finns många olika definitioner på utvärderingar, se 4 Översiktliga litteraturstudie för utvärderingsbegreppet. Lindholm och Berglind (2000) menar på att utvärderingsdefinitionerna kan påvisa relationen mellan tre aspekter som är *mål, insats och resultat*. Denna definition bedöms vara den definition som stämmer bäst överens med de framtagna utvärderingsmetoderna. Verksamhetslogiken tar utifrån fastställda *mål* eller *insatser* fram effektkedjor där man kontinuerligt kan utläsa om önskat *resultat* uppnås. Mognadsmodellen bedöms också uppfylla dessa aspekter. Mognadsmodellen är framtagen baserat på Malmö stads *mål*. När modellen används för att utvärdera så kommer nya *insatser* att diskuteras för att utveckla mognaden i RSA-arbetet ytterligare. Slutligen så blir det återkommande utvärderingar där det nya *resultatet* diskuteras för att värdera hur RSA-arbetet har utvecklats.

11.3 Metodval och resultat

Den primära sökningen som gjordes för att få en översiktlig bild av utvärderingsbegreppet gav ett väldigt brett omfång av hur utvärdering definieras och kan användas. Initialt så gav detta en fingervisning om att det är viktigt att vara konkretiserande och att ha tydligt uppsatta mål och syfte med litteratursökningen för att kunna bearbeta omfånget av begreppet. När litteratursökningen konkretiserades till att fokusera på utvärderingsmetoder som är väsentliga för RSA-arbetet så minskades omfånget av användbar litteratur. Det fanns glest med litteratur för utvärderingsmetoder som var direkt anpassade för RSA-arbetet i kommunal kontext. Däremot gavs det många träffar på litteratur för utvärderingsmetoder som används inom närliggande områden som bedömdes vara intressant att studera vidare. Utvärderingsmetoderna hade i många fall substantiella skillnader med avseende på hur de kan användas exempelvis för självutvärdering på organisatorisk nivå, utvärdering av effekter av interventioner eller att utvärdera dokument.

Intervjustudien visade att svenska kommuners RSA-arbete i största mån följs upp på något sätt men att det inte görs med hjälp av transparenta utvärderings- och uppföljningsmetoder som är framtagna specifikt för ändamålet. För att vara transparenta med utvärdering av RSA-arbete i svenska kommuner hade en utvärderingsmetod varit användbar istället för att bara följa upp åtgärdsförslagen vid behov, vilket var fallet för ett flertal kommuner. För att få en så bra bild som möjligt så kontaktades ett urval av kommuner med olika storlek. Fokus låg på att komma i kontakt med små, medelstora och stora kommuner för att kunna ha så hög täckningsgrad som möjligt. Ju fler kommuner desto närmre verkligheten hade man kommit men 12 intervju personer från svenska kommuner ansågs vara tillräckligt för att få en god bild. Noterbart är att en del av de 12 säkerhetssamordnarna eller säkerhetscheferna som intervjuades var ansvariga för arbetet i ett flertal kommuner, vilket gör att en ännu större andel av svenska kommuners utvärderingsarbete täcks in i intervjustudien. Eftersom intervjustudien visade på att utvärderingsarbetet sker utan vidare transparens är det av värde att diskutera hur man ska kunna lyfta intresset att utvärdera sitt RSA-arbete i svenska kommuner. Förslagsvis borde hårdare lagkrav ställas på ett utvärderingsarbete av de effekter som uppnås av RSA-arbetet. Styrmedel för att ge tid och resurser för yrkesverksamma beredskapssamordnarna eller ledningsgrupper bör tillsättas om man ska få större genomslag för utvärderingar av RSA-arbetet.

Om examensarbetet hade haft en längre tidsram och om *Tre steg för ett robustare Malmö* inte hade varit i ett utvecklingsstadium hade de alternativa utvärderingsmetoderna som tagits fram kunnat testas i Malmö stad för att införskaffa underlag att finlipa metoderna ytterligare. För att kunna förankra något nytt så bedöms det vara nyttigt att testa det ute i verkligheten eftersom de ger möjlighet för de yrkesverksamma som ska använda det att ge respons som kan bidra till feedback. Denna metodiken används exempelvis vid implementeringen för *Tre steg för ett robustare Malmö*, där steg 1 och steg 2 genomförts för att sedan utvärdera för att därefter börja om från steg 1 igen. För examensarbetet så gavs inte möjligheten att göra en fullskalig pilotstudie, men respons gavs på de framtagna utvärderingsmetoderna med hjälp av yrkesverksamma i Malmö stad.

För att motivera resultatets giltighet så bedömdes de framtagna alternativa utvärderingsmetoderna av yrkesverksamma i Malmö stad för att kunna få input men även att validera resultatets giltighet. Fokus har under arbetets gång varit att under hela processen få inslag av yrkesverksamma för att underbygga resultatet i största möjliga omfattning. Man hade dessutom kunnat genomföra fullskaliga tester av de föreslagna utvärderingsmetoderna i Malmö stads förvaltningar eller andra svenska kommuner men eftersom förvaltningarna är hårt tidsansatta bedömdes den möjligheten inte vara rimlig inom detta examensarbete. Noterbart är att detta examensarbete inte heller tagit fram några digitala mallar eller liknande utan har fokuserat på att stegvis föreslå utvärderingsmetoderna och hur de ska implementeras.

11.4 Metodens användbarhet för andra kommuner

Det är viktigt att notera att de alternativa utvärderingsmetoderna som tagits fram bedöms vara mest lämpade för Malmö stad utifrån deras förutsättningar och de kriterier som tagits fram. Däremot är det viktigt att betona att de andra metoderna som presenterats, se 5

Utvärderingsmetoder för risk- och sårbarhetsanalyser, inte behöver vara oanvändbara. Vid andra förutsättningar och kriterier kunde någon av de andra metoderna varit mer lämplig istället.

Samtidigt som examensarbetet har haft ambitionen att kunna vara implementerbart för Malmö stad har dessutom förhoppningen varit att de framtagna alternativa utvärderingsmetoderna ska kunna vara implementerbara för andra svenska kommuner. Mognadsmodellen som tagits fram är anpassad efter Malmö stads aktuella målsättningar och förutsättningar. Metoden fokuserar på att utveckla och främja RSA-arbetet i utvecklingstadiet som Malmö stad befinner sig i med implementeringen av *Tre steg för ett robustare Malmö*. Examensarbetet har fastställt de kortsiktiga målsättningar som finns med avseende på Malmö stads RSA-arbete. Exempelvis att få igång arbetet med *Tre steg för ett robustare Malmö*, förankra det i Malmö stad och att förvaltningarna ska bli mer självständiga i sitt RSA-arbete. Dessa målsättningar har legat till grund för framtagandet av utvärderingsmetoden. Om det finns andra kommuner som befinner sig i ett liknande utvecklingsstadium bedöms metoden vara implementerbar även för dem. Storleken på kommunen och antalet samhällsviktiga verksamheter som finns inom det geografiska området bedöms inte vara parametrar som påverkar metodens användbarhet. Den framtagna metoden som är baserad på verksamhetslogiker anses däremot vara implementerbar för andra svenska kommuner. Oavsett vilka målsättningar eller förbättringsåtgärder som finns att följa upp så bedöms metoden vara användbar oberoende av storlek på kommunen. Denna metod är brett tillämpbar och kräver ett mer aktivt arbete hos varje enskild kommun eller dess förvaltningar, men det ger samtidigt en större möjlighet för att kunna implementeras oavsett vika mål och förutsättningar som finns inom kommunen.

11.5 Summering

Den viktigaste slutsatsen som kan dras av arbetet är att det finns ett gap att fylla med RSA-arbetet där utvärderingsarbetet är en viktig aspekt. För att kunna omprioritera och förbättra sitt RSA-arbete under mandatperioden är det viktigt att kontinuerligt utvärdera arbetet och effekterna av de åtgärder som vidtagits och de målsättningar som finns. För att kunna göra detta krävs det att intresset ökar inom kommunen och förvaltningarna för att arbeta med det, men tillika att det finns resurser för dessa yrkesverksamma att göra det. Kulturen kring att ha en hög ambition att kontinuerligt RSA-arbete bör utvecklas för svenska kommuner.

12 Slutsatser

I detta avsnitt kommer slutsatserna av examenarbetets frågeställningar att summeras. Frågeställningarna kommer att lyftas in och resultaten från delavsnitten som leder fram till de slutliga resultaten för frågeställningarna kommer summeras.

Vilka metoder finns det för att utvärdera RSA-arbetet?

Den översiktliga litteraturstudien visade på att utvärderingsbegreppet är väldigt brett. Slutsatsen som togs med från denna del var att när litteraturstudien övergår till att undersöka vilka utvärderingsmetoder som finns för att utvärdera RSA-arbetet så behöver litteratursökningen vara väl avgränsad för att kunna finna användbart material för att besvara examensarbetets andra frågor. Initialt visade litteraturstudien av vilka metoder det finns för att utvärdera RSA-arbetet att det inte fanns några metoder som är specifikt inriktade på att just utvärdera RSA-arbetet i kommunal kontext för att främja eller utveckla arbetet. Detta föranledda att litteraturstudien fick breddas genom att undersöka utvärderingsmetoder för riskanalyser i allmänhet eller utvärderingsmetoder som inte är specifikt inriktade på området men som har en process och metodik som gör dem väsentliga. Resultatet var att det fanns 7 metoder som bedömdes som mest väsentliga att vidare analysera. Dessa metoder har olika substantiella skillnader och syften.

Utvärderingsmetoderna redovisas nedan:

- Programteori
- Verksamhetslogik
- Utvärdering av effekter genom generisk kontroll av kontrollgrupper
- Utvärdering och övervakning inom kapacitetsutveckling
- Utvärdering av komplexa interventioner
- Validitet och trovärdighet av riskanalyser
- Mognadsmodeller

Intervjustudien som gjordes med 12 svenska kommuner var avsedd för att undersöka vilka utvärderingsmetoder som svenska kommuner använder sig av för att utvärdera RSA-arbetet. Slutsatsen var att få svenska kommuner har utarbetade utvärderings- och uppföljningsmetoder. Utvärderingarna sker genom att de koordinerande enheterna i kommunerna följer upp förvaltningarnas arbete antingen årligen eller en gång per mandatperiod.

Vilken metod är bäst lämpad för Malmö stad att använda utifrån deras förutsättningar för att utvärdera RSA-arbetet och hur ska metoden implementeras?

Delstudien som studerade Malmö stads arbete med RSA visade på att det finns ett flertal målsättningar och förutsättningar som bör utvärderas, se Tabell 2: Översiktlig summering av målsättningar för Malmö stad. Den viktigaste målsättningen i dagsläget är att få igång arbetet med *Tre steg för ett robustare Malmö*. Vidare så låg kontakten med Malmö stad och de andra svenska kommunerna till grund för de kriterier som togs fram för att verka som bedömningsunderlag. Bedömningen visade att mognadsmodeller och verksamhetslogiker

bedöms vara de utvärderingsmetoder som är bäst lämpade för Malmö stad att använda för att utvärdera RSA-arbetet.

För att besvara frågan om hur metoderna ska implementeras så togs två metoder fram. En utvärderingsmetod som är en mognadsmodell och en som är en verksamhetslogik. Mognadsmodellen rekommenderas att implementeras i Malmö stad i dagsläget eftersom den bedöms vara lämplig att användas i utvecklingsskedet Malmö stad befinner sig i med att implementera *Tre steg för ett robustare Malmö*. Den framtagna verksamhetslogiken rekommenderas att implementeras i ett senare skede som komplement till mognadsmodellen för att få en mer övergripande utvärdering, som både utvärderar RSA-arbetet i stort men även effekter på mer lokal nivå av förvaltningarnas arbete.

Hur användbar tycker yrkesverksamma i Malmö stad att metoden är?

Respondenterna från Malmö stad bedömde att den alternativa utvärderingsmetoden som är baserad på mognadsmodeller är den som har störst möjlighet att implementeras i praktiken i det skede som RSA-arbetet befinner sig i.

13 Referenser

- Berglind, H., Lindholm, C. (2000). *Utvärdering i praktiken: en introduktion med exempel från försäkringskassan*. Stockholm: Försäkringskassan i Stockholms Län.
- Centers for Disease Control and Prevention. (1999). Framework for Program Evaluation in Public Health. *MMWR*, 48 (11), 1-35.
- Cheetham, J., Fuller, R., Mclvor, G., Petch, A. (1997). *Evaluating Social Work Effectivness*. Buckingham: Open University Press.
- Craig, P., Dieppe, P., Macintyre, S., Michie, S., Nazareth, I., Petticrew, M. (2013). Developing and evaluating complex interventions: The new Medical Research Council guidance. *International Journal of Nursing Studies*, 50, 585-592.
- Ek, Sara; Beredskapssamordnare Förskoleförvaltningen Malmö stad. 2018. Epost 25 oktober.
- Ek, Å., Borell, J. Krishanteringförmåga i offentliga organisationer. Höst, I.M., Nieminen Kristofersson, T., Petersen, K., Tehler, H. *FRIVA-risk, sårbarhet och förmåga. Samverkan inom krishantering* (s.46-53). Lund: Lunds universitet (Media-Tryck).
- Ekonomistyrningsverket. (2016). Vägledning verksamhetslogik. *Verksamhetslogik. Ger överblick, åstadkommer delaktighet och skapar förståelser* (ESV 2001:16).
- Ekonomistyrningsverket. (2012). Rapport. *Programteori och verksamhetslogik-ett metodstöd för Regeringskansliet* (ESV 2012:43).
- Ekonomistyrningsverket. (2006). Effekttvärdering: Att välja upplägg. *Utvärdering* (ESV 2006:8).
- Eriksson, B., Karlsson, P. 2016. Att utvärdera välfärdsarbete (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Goerlandt, F., Khakzad, N., Reniers, G. (2016). Validity and validation of safety-related quantitative risk analysis: A review. *Saf. Sci*, 99, 127-139.
- Hassel, Henrik; universitetslektor vid Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet. 2018. Mötesanteckningar från intervjuer med förvaltningar i Malmö stad.
- Heaney, C., Israel, B., Schurman, S., Baker, E., House, J., Hugentobler, M. (1993). Industrial relations, worksite stress reduction and employee well being: A participatory action research investigation. *Journal of Organizational Behaviour*, 14, 495-510.
- Jerkedal, Å. (2001) *Utvärdering-steg för steg*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Johnson-Laird. P.N. (1983). *Mental models: Towards a cognitive science of language, inference and consciousness*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Larsson, Jeanette., Ellen Andersson; Funktionsstödsförvaltningen Malmö stad. 2018. Epost 25 oktober.
- Lindgren, L. (2012). *Terminologihandbok för utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.

- Malmö stad. (2018). *Tre steg för ett robustare Malmö*. Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad. (2015). *Program för Malmö stads krisberedskap*. Malmö: Malmö stad.
- MSB. (2018a). *Risk- och sårbarhetsanalyser*. Hämtad 2018-09-06 från <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/>
- MSB. (2018b). *Myndigheter som ska redovisa RSA*. Hämtad 2018-09-07 från <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/Statliga-myndigheter/Redovisning-av-RSA/>
- MSB. (2018c). *Kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*. Hämtad 2018-09-07 från <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/Kommuners-RSA/>
- MSB. (2018d). *Landstingens risk- och sårbarhetsanalyser*. Hämtad 2018-09-07 från <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/Landstingens-RSA/>
- MSB. (2018e). *Nationell risk- och förmågebedömning*. Hämtad 2018-09-07 från <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Nationell-risk--och-formagebedomning/>
- MSB. (2018f). *Utvärdering av överenskommelse om kommunernas krisberedskap*. Karlstad: MSB.
- MSB. (2018g). *Capacity Development Guide*. Karlstad: MSB.
- MSB. (2018h). *Metoder för att göra en RSA*. Hämtad 2018-09-26 från <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/Metoder-vid-risk--och-sarbarhetsanalysarbete/>
- MSB. (2017). *Utvärdering av krisberedskapsveckan 2017*. Karlstad: MSB.
- MSB. (2014). *Indikatorer för ett stärkt brandskydd*. Karlstad: MSB.
- MSB. (2011). *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*. Karlstad: MSB.
- MSB., SKL. (2018). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022*.
- MSBFS 2015:5. *Myndigheten för samhällskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*.
- Nielsen, K., Abildgaard, J.S. (2013). Organisational interventions: A research-based framework for the evaluation of both process and effects. *Work and stress*, 27(3), 278-297.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents-Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Pillai, R., Williams, E. (2004). Transformational leadership, self-efficacy, group cohesiveness, commitment and performance. *Journal of Organizational Change Management*, 17, 144-159.

- Powell, R. (2006). Evaluation Research: An Overview. *Library trends: Summer 2016*, 55(1), 102-120.
- Rae, A., Alexander, R. (2017). Forecasts or fortune-telling: When are expert judgements of safety risk valid?. *Saf. Sci*, 99, 156-165.
- Rae, A., Alexander, R., McDermid. (2014). Fixing the cracks in the crystal ball: A maturity model for quantitative risk assessment. *Saf. Sci*, 125, 67-81.
- Ringberg, Lina; Krisberedskapssamordnare i Malmö stad. 2018. Telefonintervju 31 oktober.
- Rouhiainen, V. (1992). QUASA: A method for assessing the quality of safety analysis. *Saf. Sci*, 15, 155-172.
- Räddningsverket. (2007). *Förslag till ett system för uppföljning och utvärdering av skyddet mot olyckor*. Karlstad: Räddningsverket.
- Saksvik, P. Ø., Nytrø, K., Dahl-Jørgensen, C., Mikkelsen, A. (2002). A process evaluation of individual and organizational occupational stress and health interventions. *Work and Stress*, 16, 37-57.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus* (4th ed). Newbury Park, CA: Sage.
- SFS 2015:1052. *Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd av beredskap*.
- SFS 2006:54. *Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.
- Suokas, J., Rouhainen, V. (1989). Quality control in safety and risk analysis. *Saf. Sci*, 2, 67-77.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning* (3 uppl.). Lund: Studentlitteratur.

14 Bilaga A-Metod för litteraturstudie

I denna bilaga redovisas hur metodiken för informationssökningen i litteraturstudie har gått till. Till att börja med så redovisas sökorden för den mer översiktliga litteraturstudien för utvärderingsbegreppet för att sedan även redovisa metodiken för utvärderingsmetoder med avseende på RSA. Utöver de artiklar som behandlats utifrån träffarna så har dessutom dess referenslistor studerats. Besök på biblioteket för att låna relevanta böcker har också gjorts. En del litteratur har också tillhandahållits ifrån min handledare från avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet på Lunds tekniska högskola. Litteratursökningen hade sin utgångspunkt i LUBsearch som är en databas som tillhandahålls av biblioteken från Lunds universitet. Sökningarna har gjorts på både svenska och engelska motsvarigheten till sökordet.

Tabell 4: Beskriver sökord och fraser för översiktliga litteraturstudie för utvärderingsbegreppet.

Sökord	Träffar (svenska)	Träffar (engelska)
Utvärdering*	17712	6147764
Utvärderingsmetod*	447	90520
Utvärderingsmetod* sammanställning*	4	2380
Utvärderingsmetod* översikt	9	2196
Utvärdering* sammanställning*	239	-
Utvärdering* översikt*	236	-

Tabell 5: Beskriver sökord och fraser för översiktlig litteraturstudie för utvärderingsbegreppet med avseende på risk- och sårbarhetsanalyser.

Sökord	Träffar (svenska)	Träffar (engelska)
"Risk- och sårbarhetsanalys*"	114	105
"Risk- och sårbarhetsanalys*" utvärdering*	1	12
RSA utvärdering*	2	357
"Risk- och sårbarhetsanalys*" uppföljning	0	17
Utvärdering risk* and sårbarhet*	13	8230
Uppföljning risk* and sårbarhet*	16	2903
Utvärdering* risk* or sårbarhet*	955	-

15 Bilaga B- Intervjustudie med svenska kommuner

Intervjustudien består av fyra frågor för att få inblick i vilka typer av modeller kommunerna använder för RSA och om de använder någon specifik utvärderingsmetod. Intervjufrågorna ställdes över telefon eller email. Nedan redovisas de frågor som använts för intervjustudien och därefter svaren från varje intervjuperson

1. *Vilken metod för risk- och sårbarhetsanalyser används?*
2. *Arbetar ni med att utvärde(ra och följa upp ert arbete med risk- och sårbarhetsanalyser?*
3. *Hur sker utvärderings eller uppföljningsarbetet? Och vilka utvärderingsmetoder, uppföljningsmetoder eller tillvägagångsätt implementeras?*
4. *Hur vet ni/man om en risk- och sårbarhetsanalys är framgångsrik?*

Intervjuperson 1

1. FORSA.
2. Ja.
3. Sitter med länsstyrelsen och går igenom samt utvärderar analysen. Länsstyrelsen leder utvärderingsmötet med ett formulär som utgångspunkt.
4. Genom att den hela tiden hålls uppdaterad och att man följer upp åtgärder utifrån kontinuitetsplanen.

Intervjuperson 2

1. IBERO.
2. Ja.
3. Verkligheten styr och åtgärderna/riskerna följs upp kontinuerligt via kontakt med berörda aktörer exempelvis förvaltningarna. Intervjupersonen ansåg att detta var en lämplig metod för det är en liten kommun med få risker. Exemplifierades med att för en risk inom kommunen i anslutning till en stor väg så hålls löpande kontakt med trafikverket. De närliggande 11 kommunerna har uppföljningsmöte och diskussioner fyra gånger om året och efter det så sker dessutom möte med berörda myndigheter och andra aktörer.
4. Framgångsfaktor för en framgångsrik RSA är ett fungerande samarbete med berörda aktörer för riskerna. Olyckor måste upp och utvärderas kontinuerligt.

Intervjuperson 3

1. Egenutvecklad metod med fokus på kontinuitetshantering.
2. Ja. Man utgår från åtgärderna som tas fram.
3. Man utgår från åtgärderna. Åtgärderna följs upp vid ny mandatperiod, men det ska förhoppningsvis ändras till årsbasis för den aktuella mandatperioden. Förvaltningarna tillfrågas om åtgärderna implementerats. Intervjupersonen var självkritisk till att förvaltningar kan ge en subjektiv bild och det är därför lite farligt att göra så.
4. Om åtgärderna har åtgärdats.

Intervjuperson 4

1. FORSA.
2. Nej.
3. De har en nyss tillsatt en grupp som inte arbetat med det innan, så de har ingen framtagen utvärderingsmetod.
4. Hade inget svar på den frågan.

Intervjuperson 5

1. Tidigare hade dem en egenutvecklad metod för risk- och sårbarhetsanalyser. Nu är det nytillträtt folk och FORSA som dessutom är modifierad för att passa deras behov ska tillämpas.
2. Ja.
3. Ingen specifik utvärderingsmetod utan följer löpande upp beredskapsplaneringarna med varje förvaltning en gång om året.
4. Ingen specifik metod eller indikatorer. Man kan se indikatorer på hur framgångsrik en RSA är när den skickas ut. En annan är responsen på den årliga uppföljningen och om man kan se några effekter vid samtal med förvaltningar. Om man märker av att krisberedskapen är högre på agendan i organisationen kan man märka av att arbetet gett positivt utslag och inspiration till att arbeta med det, vilket i sin tur visar på en framgång.

Intervjuperson 6

1. Regional modell från Örebro kommun som håller på att tillämpas.
2. Ja.
3. Upprättar en handlingsplan för de åtgärder som ska implementeras och följer därefter upp dem.
4. Om man ser prov på en stor medvetenhet så är den framgångsrik. Lyckas man minimera risker med kostnadseffektiva åtgärder anses det också vara ett framgångskoncept. Om man har lyckats utveckla ett robust och adaptivt säkerhetsarbete som kan hantera alla typer av händelser, vilket dessutom innefattar de som inte är identifierade då har RSA-arbetet varit framgångsrikt.

Intervjuperson 7

1. Egenutvecklad RSA-metod i 4 steg. Steg 1 Krishantering, bedömning av åtaganden och krishanteringsförmåga. Steg 2 Riskhantering, de största riskerna med behandlingsplaner. Steg 3 Kontinuitet, beroendekartläggning, motståndskraft och reservrutiner. Steg 4 Säkerhetskydd och civilt försvar.
2. Ja, varje bolag och förvaltning gör så i det interna ledningssystemet. Staden sammanställer varje mandatperiod en stadsövergripande RSA
3. Ingen metod men analysverktyg. Se svar ovan.
4. Genom att man arbetar strukturerat, långsiktigt och beprövat får man kontinuitet i frågorna. Staden gör årliga RSA, lagkravet är varje mandatperiod. På så vis fångar vi snabbt in nya risker, får snabbare hanteringsprocesser och i dialog. Dialogen skapar förankring, involverar fler och belyser riskerna och skapar förståelse.

Intervjuperson 8

1. Kommunens svar var att de följer MSBs anvisningar.
2. Ja.
3. Följer en uppföljningsmall på MSBs hemsida. Loggar in i ett system och återkopplar. Om detta inte görs menar intervjupersonen att inga anslagsmedel ges för RSA. I bästa fall borde varje risk följas upp men i mån av resurser så väljs ett fåtal som man följer upp. Ingen specifik metod för detta utöver vad som görs på MSBs hemsida.
4. Om det sker en automatisk återkoppling från de förtroendevalda i förvaltningarna och att de succesivt följer upp dem då kan man dra slutsatsen att arbetet är lyckosamt.

Intervjuperson 9

1. Använder Örebro läns gemensamma stöd för redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser. Likheter med grovanalys där man tar fram risker och sårbarheter som man analyserar.
2. Ja.
3. Utvärdering sker löpande genom kontakt med förvaltningarna som arbetar med analyserna. Olika förutsättningar för varje förvaltning som jobbar i olika omfattning med sina risker. Vissa mer och vissa mindre.
4. Genom att studera skador och händelser utifrån den översiktsplan som tagits fram för varje förvaltning. Ser man positiva indikationer med arbetet och förbättringar som förvaltningen redovisar kan arbetet anses vara framgångsrikt.

Intervjuperson 10

1. Anpassad metod av FORSA.
2. -
3. Ingen speciell uppföljnings- eller utvärderingsmetod. Det var ganska små och rutinmässiga åtgärder vid senaste risk och sårbarhetsanalysen. De följs upp en aning när arbetet med en ny RSA nu påbörjas.
4. De har som mål att få förståelse för verksamheterna. Om det uppnås så anses den vara lyckosam.

Intervjuperson 11

1. MSBs föreskrift samt ett konsultföretag från Linköping.
2. Ja.
3. Det görs kontinuerligt mot ledningen och ut mot verksamheterna men absolut senast vart 4 år. Det sker också diverse utbildningar och övningar.
4. Jättebra fråga. Men bara att ha en gemensam lägesbild och prata med varandra och inte om varandra är en bra start i komplexa frågor. Hur många kriser man förebygger genom att ha gjort "rätt" RSA är svårt att utvärdera.

Intervjuperson 12

1. Utgår från FOI:s FORSA-metod med viss anpassning till både kommun och de verksamheter som bedrivs.
2. Det är min första gång att genomföra en RSA för kommunen men mig veterligen har vi hittills inte utvärderat själva arbetet med RSA, om du med det menar arbetsprocessen.
3. I den mån vi ska tala om utvärderings- eller uppföljningsarbete så sker detta genom de löpande kontakter vi har med verksamheterna där RSA kan användas som underlag för diskussionen. Så är dock inte fallet många gånger utan RSA blir i många avseenden ett vilande dokument.
4. Min uppfattning är att en RSA blir framgångsrik när jag ser att verksamheterna med avstamp i det arbete som vi gjort för själva analysen tar tag i frågor som annars lätt blir hängande i luften. Också när analysarbetet leder till att hitta samverkansytor där gränsdragningar mellan olika nämnders ansvar tidigare varit för tydlig. I klarspråk går det väl då att säga att min uppfattning är att RSA är framgångsrik om den skapar en förståelse och ett engagemang kring varför vissa åtgärder behöver genomföras.

16 Bilaga C- Respons på utvärderingsmetoder från Malmö stad

De framtagna utvärderingsmetoderna studerades av respondenterna från Malmö stad och därefter besvarades frågorna. För respondenterna från förskoleförvaltningen och funktionsstödsförvaltningen besvarades frågorna via mail och för respondenten från den koordinerande enheten besvarades frågorna via telefonkontakt. Utöver respons på metoden ställdes också några kompletterande frågor med avseende på målsättningar med RSA-arbetet. Nedan redovisas frågorna med tillhörande svar.

1. *Vad tycker ni om de alternativa utvärderingsmetoderna?*
2. *Tror ni att utvärderingsmetoderna kan vara användbara i det praktiska arbetet i Malmö stad med utvärdering av RSA-arbetet?*
3. *Har ni någon annan input på de alternativa utvärderingsmetoderna?*
4. *Vad har ni för målsättningar med RSA-arbetet? Dels interna målsättningar i förvaltningen men även om det finns några gemensamma mål för RSA-arbetet i Malmö stad?*

Respondent från Förskoleförvaltningen

1. Jag tycker att metod två (mognadsmodell) verkar genomförbar.
2. Metod två ja.
3. För metod ett (verksamhetslogik) undrar jag vem som ska ta fram indikatorer och deffekter som skall mätas.
4. Stadskontorets enhet för trygghet och säkerhet samordnar arbetet. Sedan är det upp till varje förvaltning att implementera och förankra. Där ser det olika ut och jag kan bara svara för min egen förvaltning. Eftersom detta är första gången förskoleförvaltningen genomför RSA har vårt mål varit att arbeta med hur vi genomför RSA. Dvs att kartlägga förvaltningen och vad som behövs för att fortsätta det arbetet.

Respondent från Funktionsstödsförvaltningen

1. Vi tänker spontant att alternativ 2 är mer applicerbart på förvaltningsnivå, men att det finns vissa svårigheter. Funktionsstödsförvaltningen har valt att arbeta med RSA i workshopformat där vi träffar representanter från verksamheten. Det har inte varit målsättningen att samtliga medarbetare ska involveras i arbetet. Däremot ska verksamheterna arbeta för att ha kontinuitetstänk och en medvetenhet vad avser risker. Det är viktigt att poängtera att detta även sker i många andra processorer, risk- och händelseanalyser, internkontroll, ledningssystem, allmän avvikelshantering och systematiskt arbetsmiljöarbete. I funktionsstödsförvaltningens RSA-arbete lyfts flera risker men enbart de som inte hanteras på annat sätt arbetas vidare med.

Alternativ utvärderingsmetod 1 tänker vi oss är främst är tillämpligt för Malmö stad nivå, som exempelvis de gemensamma scenarierna som vi nämnde ovan. Det kan vara så att vi är för tidigt i processen för att se vilka effekter det skulle ge

förvaltningarna om varje förvaltning ska tillämpa detta arbetssätt. Som vi ser det är detta ett moment till som vi inte kan se bidrar till något nytt utan att merparten redan görs i den ordinarie metoden samt att vi upplever att det är lite omständligt för förvaltningarna att genomföra. Vi kan se en vinning i att ha gemensamma målsättningar som utgår från förvaltningarnas analyser av de kommungemensamma scenarierna.

En generell synpunkt är att metoderna behöver förtydliga vem det riktar sig till, dvs om det främst är Etos som ska tillämpa den eller om samtliga förvaltningar ska göra det. Om dem ska användas av samtliga förvaltningar behöver det ske vissa anpassningar/finnas en flexibilitet i användandet. Vi upplever att alternativ 1 bidrar till implementering och uppföljning, vilken kanske skapar en otydlighet.

2. Se ovan.
3. Se ovan.
4. Gällande mål så är ett av inriktningsmålen i *Malmö stads program för krisberedskap* att "Malmö stad säkerställer och bedriver kontinuerligt kommunal samhällsviktig verksamhet och andra för organisationen verksamhetskritiska processer". Ett av resultatmålen är att "Kontinuitetshantering, genom tillämpning av metoden Tre steg för ett robustare Malmö genomförs på all kommunal samhällsviktig verksamhet och andra för organisationen verksamhetskritiska processer". Vi ser att vår huvudsakliga målsättning är att förvaltningens åtaganden ska kunna upprätthållas vid eventuell kris samt att ta fram åtgärder där det behövs.

Respondent från den koordinerande enheten

1. Respondenten från den koordinerande enheten tyckte att utvärderingsmetoderna var bra men funderade lite på hur de kan genomföras på ett bra sätt och vad som behöver mätas. Respondenten förespråkade att mjuka faktorer är mer lämpligt praktiskt att utvärdera och följa upp än de mer kvantitativa effekterna.
2. Framförallt mognadsmodellen trodde respondenten skulle kunna användas för den koordinerande enheten för en uppföljning av deras arbete eller hur det går med förvaltningarnas arbete.
3. Se ovan.
4. Målet just nu är att få igång processen med *Tre steg för ett robustare Malmö*. Man bör kunna acceptera sårbarheter om man har en bra förståelse. Ett annat mål är att ha en bra förståelse för samhället. Uppnå ett tänk i förvaltningarna och en förståelse över gränserna.