

Utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen

En studie baserad på intervjuer med säkerhets-samordnare i Västra Götalands län

Vidar Hedtjärn Swaling, Pär-Anders Albinsson, Johan Bengtsson,
Carl Denward, Karin Mossberg Sonnek, Anna Sparf

FOI-R--4245--SE

Mars 2016

FOI

Vidar Hedtjärn Swaling, Pär-Anders Albinsson, Johan Bengtsson, Carl Denward, Karin Mossberg Sonnek, Anna Sparf

Utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen

En studie baserad på intervjuer med säkerhetssamordnare i Västra Götalands län

Bild/Cover: Vidar Hedtjärn Swaling

Titel	Utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen
Title	Challenges of the municipal risk and vulnerability analysis
Rapportnr/Report no	FOI-R--4245--SE
Månad/Month	Mars
Utgivningsår/Year	2016
Antal sidor/Pages	71
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
Projektnr/Project no	E13498
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Vart fjärde år ska Sveriges samtliga kommuner genomföra en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som omfattar kommunens geografiska områdesansvar. Resultatet ska rapporteras till länsstyrelserna. I denna rapport presenteras resultaten från en studie som utgör det första steget i att ta fram ett processtöd för kommunal RSA. Studien ingår i projektet *Processtöd för framtidens kommunala risk- och sårbarhetsanalyser* som löper under mandatperioden 2015–2018 och som görs på uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Bakgrunden till projektet är dels att länets kommuner behöver ökat stöd i hur de ska nyttiggöra RSA-resultaten i den egna organisationen, dels att kommunerna i framtiden kommer att utsättas för större påfrestningar till följd av klimatförändringar vilket ställer höga krav på RSA:n som fungerande process.

I studien har vi genomfört en inventering av befintliga stöd för RSA samt intervjuer med säkerhetssamordnare från 16 av länets 49 kommuner. På så sätt har vi byggt upp en förståelse för den kommunala RSA-processen och för behovet av stöd i processens olika delar. Med detta som utgångspunkt har vi analyserat RSA:ns olika ingående och omgivande aktiviteter, vem som ansvarar för dem och hur de hänger samman, i syfte att skapa en modell av RSA-processen som helhet. Slutligen har vi identifierat ett antal utmaningar att ta hänsyn till i utvecklingen av ett processtöd.

Resultatet visar att arbetet med kommunal RSA ofta är en stor utmaning eftersom kommunerna har mycket varierande förutsättningar att genomföra den. Arbetet bygger dessutom på att säkerhetssamordnaren har en förståelse för kommunens skilda verksamheter och en förmåga att engagera och involvera dem i ett gemensamt arbete. Den kommunala RSA:ns utmaningar finns inom områden som kompetensförsörjning, säkerhetssamordnarens påverkansplattform, RSA:ns bidrag till den egna organisationen, processens centralisering/decentralisering, planering, åtgärder, angränsande processer, informationsdelning, begreppsapparaten och dokumentationsformer.

Utmaningarna ska i det fortsatta arbetet användas tillsammans med processmodellen för att identifiera vilka aktiviteter och delprocesser som behöver stöd, varför de behöver stöd och hur dessa stöd bör utformas. I det fortsatta arbetet ingår även att ge förslag på hur klimatanpassningsdelen i RSA:erna kan stärkas. Målet för det fyraåriga projektet är att utveckla ett processtöd i form av en verktygslåda och ett tillhörande ramverk där verktygslådan ska kunna stötta processnära aktiviteter som strukturering av data, visualisering av risker samt presentation av resultat, medan ramverket bidrar med grundläggande begrepp, metodstöd, goda exempel, gränssnitt mot andra processer och stöd för användning av verktygslådan.

Nyckelord: Risk- och sårbarhetsanalys, RSA, process, kommun, säkerhet, klimat.

Summary

All Swedish municipalities have the responsibility to conduct a risk and vulnerability analysis (RVA) on a four year basis, encompassing each municipality's geographical area of responsibility. The reports created in the RVA-processes are in turn sent to the County Administrative Boards, which constitute the regional governmental bodies of the Swedish crisis management system.

This report presents the results of a study on how RVAs are conducted in 16 Swedish municipalities in the county of Västra Götaland, attempting to identify challenges, difficulties and best practices. The study's results constitute the foundation of a larger, four-year (2015–2018) project which sets out to create a process support framework for future municipal RVAs. The project is conducted by the Swedish Defence Research Institute (FOI), and commissioned by the County Administrative Board of Västra Götaland.

The project's motivation relates to the municipalities' need of support in their RVA-work, mainly concerning how the RVA results can be utilised in the municipal organisation as a whole. Another motivation of the project is that the county's municipalities in the future will be subjected to greater stresses due to climate change, and that aspects of municipal climate change management are expected to be a part of the regular RVAs. According to these motivations, the study is conducted with the assumption that a functioning and harmonised RVA-process is required in order to be useful to the organisation, but also to be able to include the appropriate parts of climate change management.

The study's empirical phase consists of two steps: Firstly, an understanding of the municipal RVA-process and the support needs of its inherent sub-processes has been created as through identification, inventory and review of the existing support literature and guidelines regarding RVA-work. Secondly, an understanding has also been created in conducting an empirical interview study targeting security and preparedness officers representing 16 of the county's total of 49 municipalities. The combined material has enabled us to analyse the typical

RVA's inherent and surrounding activities, discerning who is responsible for them and how they are interconnected – in order to create a holistic model of the RVA-process. Additionally, we have also identified and discussed a number of challenges which are relevant while developing the process support framework.

The findings of the study shows that a municipal RVA poses significant challenge as the municipalities have very divergent preconditions in conducting it. Furthermore, the RVA requires a security and preparedness officer who has knowledge of how a Swedish municipality operates and the capability to engage and involve the various municipal departments in joint work.

The findings also indicate that municipal RVA challenges lie within domains as competence management, the advocacy platform of the security and preparedness officer, the RVA's contribution to the municipal organisation, the management rationale of the organisation, planning, safety inducing measures, adjacent processes, information sharing, the RVA conceptual framework and the documentation methodology.

The challenges presented above will be utilised in the project's upcoming work together with the process model in order to identify which activities and sub-process that require support and why, but also how the support structures may to be developed. The continued project efforts will likewise address the issue of how the climate change management aspects of RVA can be enhanced.

The goal of the four-year project is to develop a process support framework and a toolbox. The framework's role is to provide RVA-related fundamental concepts, methodological support, best practice examples, an interface to other knowledge-related processes and supporting the utilisation of the toolbox. The toolbox's task is to be able to support process-related activities such as data structuring, risk visualisation and result presentation.

Keywords: Risk and vulnerability analysis, RVA, process, municipality, safety, security, climate.

Förord

Denna rapport avslutar det första året i ett fyraårigt projekt för att ta fram ett processtöd för kommunal risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Studien har utförts av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götalands län med finansiering av MSB:s anslag 2:4 Krisberedskap.

Länsstyrelsen har valt att genomföra detta projekt av två skäl. För det första är det angeläget att kommunerna får stöd i RSA-arbetet som helhet med fokus på hur de kan nyttiggöra resultaten i den egna organisationen. För det andra är det tydligt att länets kommuner i framtiden kommer att utsättas för större påfrestningar till följd av klimatförändringar och att en del av hanteringen av klimatrelaterade risker förväntas kunna göras inom det reguljära RSA-arbetet. Detta ställer höga krav på RSA:n som fungerande process.

Satsningen är ett led i Länsstyrelsens arbete med att stödja kommunerna att nå målen i överenskommelsen om kommunernas krisberedskap. Jämfört med andra initiativ på området utmärker sig projektet dels genom processperspektivet, som tar ett brett grepp om RSA och involverar såväl organisation som metod, dels eftersom målet är att ta fram ett praktiskt användbart stöd.

Målgruppen för rapporten är främst säkerhetssamordnare (eller motsvarande funktion) i Sveriges kommuner samt personal med anknytning till RSA vid länsstyrelserna.

Länsstyrelsen och FOI vill rikta ett stort tack till de kommuner som har valt att vara med i projektet. Utan er hjälp är det inte möjligt att bedriva denna typ av utvecklingsarbete!

Markus Green

Projektledare, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Vidar Hedtjärn Swaling

Projektledare, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI

Innehållsförteckning

1 Inledning 11

1.1 Bakgrund 11

1.2 Studien 11

1.3 Syfte 11

2 Metod 13

2.1 Inventering och kunskapsöversikt 13

2.2 Workshop och intervjuer 13

2.3 Verksamhetsanalys 14

2.4 Reflektion 14

3 Inventering av regelverk och stöd för RSA 15

3.1 Regelverk 15

3.2 Stöd 16

3.3 Utmaningar 19

4 Sammanställning av intervjuer 25

4.1 Vem är säkerhetssamordnaren? 25

4.2 Säkerhetssamordnarens plattform 28

4.3 Processen risk- och sårbarhetsanalys 33

4.4 Syn på krisberedskapssystemet, föreskrifter och rapportering 38

5 Verksamhetsanalys 41

5.1 Ta fram riktlinjer 45

5.2 Följa upp och inrikta RSA-arbetet 45

5.3 Skapa grundförutsättningar i kommunen 45

5.4 Planera arbetet 46

5.5 Samla in underlag 48

5.6 Analysera 49

5.7 Utarbeta åtgärds- och handlingsplan 49

5.8 Rapportera 50
5.9 Kommunicera 50
5.10 Kvalitetssäkra och följa upp 51
5.11 Hantera åtgärder 52
5.12 Sammanställa kommunernas RSA-rapporter 52

6 Reflektion – utmaningar för den kommunala RSA:n 53
6.1 Kompetensförsörjning 53
6.2 Påverkansplattformen 54
6.3 Värdegenerering – RSA:ns bidrag till organisationen 56
6.4 En centraliserad eller decentraliserad process? 57
6.5 Planering och åtgärder 58
6.6 Angränsande processer 58
6.7 Att lära sig av andra kommuner 59
6.8 Risk- och sårbarhetsanalysens standardinformation 59
6.9 Begreppsapparaten 59
6.10 Ett levande dokument 60
6.11 Spårbarhet 60

7 Avslutning 61
7.1 Fortsatt arbete 62

Bilaga 1. Respondenter 65

Bilaga 2. Intervjuguide 67

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Vart fjärde år ska samtliga kommuner i Sverige genomföra en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som omfattar kommunens geografiska områdesansvar och vars resultat ska rapporteras till länsstyrelserna. Det finns idag en mängd olika metodstöd för sammanställning och rapportering av RSA-resultat. Kommunerna behöver dock ökat stöd i hur de ska nyttiggöra resultaten i den egna organisationen. Det är också tydligt att många kommuner i framtiden kommer att utsättas för större påfrestningar till följd av klimatförändringar. Dessa förändringar kommer att ställa ytterligare krav på RSA:n som fungerande process eftersom en del av hanteringen av klimatrelaterade risker förväntas kunna göras inom det reguljära RSA-arbetet.

1.2 Studien

Den här studien utgör det första steget i att ta fram ett processtöd för kommunal RSA. Studien har fokuserat på hur RSA:n som process, oberoende av kommunernas varierande förutsättningar, kan stödjas för att skapa värde på främst kommunal, men även regional och nationell nivå.

Studien ingår i projektet *Processtöd för framtidens kommunala risk- och sårbarhetsanalyser* som löper under mandatperioden 2015–2018 och som görs på uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Projektet som helhet har som mål att ta fram ett processtöd bestående av en verktygslåda och ett ramverk. Verktygslådan ska kunna stödja processnära aktiviteter såsom strukturering av data, visualisering av risker samt presentation av resultat. Ramverket ska i sin tur bidra med grundläggande begrepp, metodstöd, goda exempel, gränssnitt mot andra processer och stöd för användning av verktygslådan. Processtödet ska också vara anpassat till en framtida riskbild där effekter av ett förändrat klimat skapar nya förutsättningar för kommunernas RSA:er.

1.3 Syfte

Syftet med studien har varit att få en förståelse för den kommunala RSA-processen och för behovet av stöd i processens olika delar. Mer specifikt har vi utgått från följande frågeställningar:

- Hur ser RSA-processen ut i kommunerna idag?
- Vad behöver ett processtöd förhålla sig till för att RSA-processen i större utsträckning ska komma till nytta i den egna organisationen?

2 Metod

Studien har genomförts i fyra delvis parallella moment:

1. *Inventering och kunskapsöversikt:* En avgränsad studie där vi hämtade in kunskap om befintligt stöd för kommunal RSA samt angränsande forskning och initiativ från exempelvis länsstyrelser och myndigheter.
2. *Workshop och intervjuer*: En inledande workshop samt intervjuer med säkerhetssamordnare i utvalda fokuskommuner.
3. *Verksamhetsanalys*: En kartläggning och analys av de aktiviteter som säkerhetssamordnarna genomför eller anser att man bör genomföra inom RSA.
4. *Reflektion*: En avslutande reflektion i syfte att sammanställa problem, frågor och andra aspekter som måste beaktas i det fortsatta arbetet med att ta fram ett processtöd.

2.1 Inventering och kunskapsöversikt

Under studien identifierade vi olika typer av stöd som används, har använts eller skulle kunna användas i kommuners risk- och sårbarhetsanalyser. Exemplen har vi hittat via litteraturgenomgångar, genom intervjuerna och via uppslag från Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Inventeringen har främst skapat en bild av hur kommunerna *kan arbeta* med sina risk- och sårbarhetsanalyser och hur de *förväntas* arbeta med dem (med hjälp av modeller, metoder, principer, verktyg och vägledningar). Utifrån inventeringen identifierades ett antal utmaningar som behöver beaktas i den fortsatta utvecklingen av processtödet.

2.2 Workshop och intervjuer

För att få en bild av hur kommunerna *faktiskt arbetar* med RSA och kommunalt säkerhetsarbete genomförde vi explorativa intervjuer med säkerhetssamordnare (eller motsvarande) i de fokuskommuner som ingår i projektet (bilaga 1). Intervjufrågorna (bilaga 2) togs fram med utgångspunkt i en workshop med representanter från fokuskommunerna. Inledningsvis gjordes även tre pilotintervjuer med personer med lång erfarenhet av såväl säkerhetsarbete som beslutsfattande på kommunal nivå för att testa och revidera frågorna.

Intervjuerna genomfördes på plats hos säkerhetsamordnarna under oktober–december 2015. De spelades in, transkriberades och sammanställdes. I rapporten används citat från intervjuerna för att respondenternas egna ord snarare än vår tolkning ska komma till uttryck. Citaten har i vissa fall omformulerats från talspråk till skriftspråk.

Länsstyrelsen gick under våren 2015 ut med en inbjudan till alla kommuner i Västra Götalands län att delta i projektet. Ett krav för att få vara med som fokuskommun var att säkerhetssamordnaren hade tidigare erfarenhet av att arbeta med RSA:er. De som intervjuades är därför inte nödvändigtvis representativa för alla säkerhetssamordnare inom Västra Götalands län. Det var heller ingenting vi strävade efter utan syftet med studien var att ta reda på så många aspekter som möjligt som påverkar RSA-arbetet, och därför valde vi en grupp som vi trodde kunde ge oss en så heltäckande bild som möjligt.

Det ska också påpekas att intervjuresultaten inte kommer att värderas i denna förstudie. Därmed tillåts olikheter och motstridigheter mellan kommuners tolkningar att komma till uttryck vilket är väsentligt för att underlaget ska kunna användas för att identifiera behov. Under fortsättningsstudien kommer underlaget att bearbetas i flera omgångar för att säkerställa att slutprodukten inte bygger på felaktigheter eller missförstånd.

2.3 Verksamhetsanalys

Med utgångspunkt i det empiriska underlaget (intervjuer och inventering) gjorde vi en *verksamhetsanalys*, det vill säga en analys av RSA:ns olika ingående och omgivande aktiviteter, vem som ansvarar för dem och hur de hänger samman, i syfte att skapa en modell av RSA-processen i dess helhet.

Den resulterande *processmodellen* beskriver inte ett renodlat nuläge, utan innehåller delar som säkerhetssamordnarna anser bör ingå i RSA-arbetet men som kanske inte gör det fullt ut i dagsläget. Modellen omfattar i viss mån även våra egna kompletteringar utifrån vägledningar, riktlinjer och annat som omger RSA-arbetet.

Resultaten av förstudien är ett underlag för fortsatt arbete. Processmodellen ska därmed i första hand förstås som ett arbetsmaterial.

2.4 Reflektion

Avslutningsvis gjorde vi en sammanställning av utmaningar som kommer att vara viktiga i utvecklingen av ett processtöd. Dessa ska i det fortsatta arbetet användas tillsammans med processmodellen för att identifiera vilka aktiviteter eller delprocesser som behöver stöd, varför de behöver stöd och hur dessa stöd bör utformas. Se avsnitt 7.1 för en redogörelse av det fortsatta arbetet.

3 Inventering av regelverk och stöd för RSA

Eftersom kommunal RSA innebär ett omfattande arbete, i många steg, med många verksamheter inblandade, och under lång tid, finns behov av stöd. Det vanligaste stödet är att ha en metod att utgå ifrån, men det finns även andra typer av stöd i form av exempelvis standarder och programvaror. I det här kapitlet redovisar vi resultatet av inventeringen av sådana stöd samt vilka utmaningar vi ser i att hantera dessa.

Utbudet av stöd är stort och det finns ett flertal aktörer som bidrar. MSB ger ut vägledningar, metodbeskrivningar och andra publikationer som relaterar till RSA-arbetet. Metoder för RSA utvecklas dels av MSB, dels av andra myndigheter, lärosäten, organisationer och privata företag. Forskningsinstitut, både nationella och internationella, genomför studier för att ta fram modeller, taxonomier och begreppsdefinitioner. Standardiseringsorgan syntetiserar i sin tur det bästa ur underlagen och ger ut lämpliga riktlinjer. Från alla dessa instanser kommer regelbundet nya rapporter med tillägg, förändringar och ersättningar.

Vid sidan av dessa stöd finns ett antal regelverk att förhålla sig till i form av lagar, föreskrifter och överenskommelser.

Under inventeringen gjordes sammanfattande beskrivningar av alla stöd som identifierades. Beskrivningarna har publicerats i en separat rapport.[1] Vi betraktar inte inventeringen som avslutad utan utgår ifrån att vi kommer att behöva analysera fler stöd under projektets gång.

I avsnitt 3.1 tar vi upp de viktigaste regelverken som RSA-arbetet måste följa och i avsnitt 3.2 olika typer av stöd som identifierades under inventeringen. Vi har även identifierat ett antal utmaningar gällande dessa stöd och regelverk som kommer att hanteras i det fortsatta arbetet i projektet eftersom vi bedömer att de kan påverka vad ett processtöd bör innefatta. Utmaningarna presenteras i avsnitt 3.3.

3.1 Regelverk

De regelverk som kommunerna omfattas av visar i vilken omfattning RSA-arbetet behöver utföras genom att sätta en miniminivå för vilka resultat som förväntas. Följande regelverk identifierades som primärt relevanta:

[1] Albinsson och Bengtsson (2016), *Inventering av stöd för kommunalt RSA-arbete*, FOI-Memo 5669.

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap[2]
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap[3]
- MSB:s föreskrifter om kommuners RSA[4]

Utöver regelverken som inriktar RSA-arbetet har Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap[5] samt Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor[6] omnämnts av kommunerna då de upplevs påverka RSA-arbetet.

3.2 Stöd

De stöd som identifierades har delats in i grupperna *metoder*, *standarder och vägledningar*, *programvaror* respektive *ramverk*. Varje grupp av stöd presenteras i varsitt avsnitt nedan.

3.2.1 Metoder

Som säkerhetssamordnare finns det flera möjliga val av lämplig metod som utgångspunkt för arbetet. Just valet av metod brukar kunna sätta prägel på hela processen eftersom metoden ställer krav på allt från det underlag som används för att göra analysen till vilket format resultaten ska presenteras på.

Utöver metoder som täcker in större delen av eller hela RSA-processen så finns det även metoder som stöder specifika delmoment. Det kan exempelvis vara en metod som ger stöd åt att åskådliggöra de analysresultat som tagits fram.

Följande metoder identifierades under inventeringen:

- 4C Strategies-metoden[7]
- FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA)[8]

[2] https://lagen.nu/2006:544 (Hämtad 2016-03-16).
[3] http://skl.se/download/18.9f425ef147b396d46794655/1408693521742/SKL-overenskommelse-kommunernas-krisberedskap.pdf (Hämtad 2016-03-16).
[4] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*. MSBFS 2015:5. 2015.
[5] https://lagen.nu/2006:942 (Hämtad 2016-03-16).
[6] https://lagen.nu/2003:778 (Hämtad 2016-03-16).
[7] Metoden nämndes under flertalet intervjuer, men verkar inte ha något vedertaget namn. 4C Strageties är konsultbolaget som står bakom metoden. Vi har inte lyckats få tillgång till någon metodbeskrivning från företaget.
[8] Magnus Winehav, Björn Nevhage, Jens Lusua, Jonas Clausen Mork, Johan Lindgren, Robert Erdeniz. *FOI:s modell för Risk- och sårbarhetsanalyser (FORSA)*. FOI-R--3288--SE.

- Försvarsmaktens gemensamma riskhanteringsmodell[9]
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (Helhetlig ROS)[10]
- Instrument för beredskapsvärdering av områdesansvar (IBERO)[11]
- LUCRAM-metoden[12]
- MSB:s metod för beroendeanalys[13]
- Mångdimensionell verksamhetsanalys (MVA)[14]
- Områdesbaserad risk- och sårbarhetsanalys (ORSA)[15]
- Risk- och sårbarhetsanalys (ROSA)

3.2.2 Standarder

Inom områdena *riskhantering* och *samhällssäkerhet* finns det standarder utgivna av International Organization for Standardization (ISO) som kan användas för att skapa en gemensam utgångpunkt. En standard kan utgöras av exempelvis ett ramverk, som beskriver olika delmoment som bör ingå i en process. En standard kan också definiera olika begrepp som används inom området. Standarder kan vara ett stöd i RSA-arbetet genom att de tillhandahåller en gemensam utgångspunkt för exempelvis vilka arbetsmoment som bör göras eller hur begrepp bör definieras.

Under inventeringen identifierades följande fem standarder:

- Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet – Krav (ISO 22301)[16]

[9] Försvarsmaktens gemensamma riskhanteringsmodell. M7739-350012.
[10] http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2014/Tema/veileder_til_helhetlig_risiko_og_s%C3%A5rbarhetsanalyse_i_kommunen.pdf (Hämtad 2016-03-16).
[11] http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/risker-i-lanet/rsa/ibero/Pages/default.aspx (Hämtad 2016-03-16).
[12] Åhsberger, A., & Johansson, H. (2013). Beroendeanalys ur ett flödesperspektiv-jämförelse av metoder för datainsamling.
[13] *Faller en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden*. MSB 0001-09.
[14] http://mva-metoden.se (Hämtad 2016-03-16).
[15] Karin Blom, Nicklas Guldåker, Per Olof Hallin. *ORSA – Områdesbaserad risk- och sårbarhetsanalys*. ISBN/ISSN-nr: 978-91-87423-30-7.
[16] Swedish Standards Institute 2013. *Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet – Krav*. SS-ISO 22301:2012.

- Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet – Riktlinjer (ISO 22313)[17]
- Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet – Vägledning till SS-EN ISO 22301 (SS 22304)[18]
- Riskhantering – Principer och riktlinjer (ISO 31000)[19]
- Risk management – Risk assessment techniques (ISO 31010)[20]

3.2.3 Vägledningar

MSB och dess föregångare KBM har publicerat ett omfattande stödmaterial riktat mot krisberedskapssystemets aktörer i form av exempelvis vägledningar, riktlinjer, handböcker och utpräglat informationsmaterial.

I inventeringen av detta stödmaterial identifierades följande:

- Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet[21]
- MSB:s nationella strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet[22]
- Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap[23]
- Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser[24]
- Vägledning för samhällsviktig verksamhet[25]

[17] Swedish Standards Institute 2014. *Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet – Riktlinjer*. SS-ISO 22313:2014.
[18] Swedish Standards Institute 2014. *Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet – Vägledning till SS EN ISO 22301*. SS-ISO 22304:2014.
[19] Swedish Standards Institute. *Riskhantering – Principer och riktlinjer (ISO 31000:2009, IDT)*. SS-ISO 31000:2009.
[20] International Organization for Standardization. *Risk management – Risk assessment techniques*. IEC/ISO 31010:2009.
[21] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB597. 2013.
[22] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld – Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB266. 2011.
[23] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2015. *Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap*. 2015-1370.
[24] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*. MSB245. 2011.
[25] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vägledning för samhällsviktig verksamhet – Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrottstid*. MSB620. 2014.

3.2.4 Programvaror

En programvara kan exempelvis vara en implementation av en hel metod. En programvara kan även vara en implementation av ett delmoment av en metod där stöd krävs för att exempelvis genomföra beräkningar eller hantera relationer mellan olika objekt.

Följande programvaror identifierades under inventeringen:

- Instrument för beredskapsvärdering av områdesansvar (IBERO)[26]
- MSB Riskrapporteringsverktyg[27]

3.2.5 Ramverk

Ett ramverk kan vara ett stöd vid exempelvis modellering och analys av kommuners verksamhet. Följande ramverk identifierades under inventeringen:

- Modellering av kritiska interinfrastrukturella beroenden[28]

3.3 Utmaningar

De stöd som identifierats under inventeringen ger säkerhetsamordnaren hjälp i sitt arbete. Sammantaget ger dock stöden även upphov till ett antal potentiella utmaningar. Dessa utmaningar kommer att undersökas djupare i projektets fortsatta arbete för att säkerställa att utvecklingen av processtödet, i den mån det är möjligt och relevant, beaktar dem (se avsnitt 7.1). En övergripande sammanställning av de identifierade utmaningarna ges nedan.

3.3.1 Begreppsförvirring

RSA och relaterade områden använder sig av en omfattande begreppsapparat. Det begreppen speglar är ofta komplext och svårdefinierat. Flera av begreppen har dessutom en vardaglig innebörd. Dessa förutsättningar kombinerat med att RSA-arbete ofta involverar ett stort antal personer med begränsad tid skapar

[26] http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/risker-i-lanet/rsa/ibero/Pages/default.aspx (Hämtad 2016-03-16).
[27] https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/RSA-redovisningsverktyg/ (Hämtad 2016-03-16).
[28] Rinaldi, S.M., Peerenboom, J.P. and Kelly, T.K., 2001. *Identifying, understanding, and analyzing critical infrastructure interdependencies*. Control Systems, IEEE, 21(6), pp.11-25.
Pederson, P., Dudenhoeffer, D., Hartley, S. and Permann, M., 2006. *Critical infrastructure interdependency modeling: a survey of US and international research*. Idaho National Laboratory, pp.1-20.

utmaningar när det gäller att snabbt och effektivt förhålla sig till de viktigaste begreppen.

I stöden kan vi identifiera flera begreppsrelaterade svårigheter som skärper dessa utmaningar:

- *Olika begrepp för samma sak*: Exempelvis används begreppen resurs, tillgång, flöde och beroende mer eller mindre synonymt i olika stöd. Likaså används ibland *kritisk infrastruktur* snarlikt *viktig samhällsfunktion*.
- *Närliggande begrepp*: Extraordinär händelse, kris, allvarlig störning, oönskad händelse, allvarlig händelse och risk är exempel på begrepp som ligger nära varandra i betydelse i olika stöd.
- *Samma begrepp för olika saker*: Interdependency (*eng.*), infrastruktur och risk är några av de begrepp som används på olika sätt i stöden.
- *Begreppsförändringar över tid*: Exempelvis har risk och viktig samhällsfunktion ändrat sin innebörd över tid.
- *Begrepp förklaras med odefinierade begrepp*: Exempelvis definieras sannolikhet i ett stöd som ”sannolikheten för att en händelse inträffar”. I ett annat stöd ingår den odefinierade termen ”lägsta acceptabla nivå” i definitionen av allvarlig störning.

Som uttrycks i MSB:s nationella strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet[29] så är det viktigt att begreppsdefinitioner skapar en konkret nytta i arbetet. Dock är det sannolikt att begreppsförvirringen kommer att kvarstå. Snarare än att sikta på ett processtöd som försöker fastställa en uppsättning begrepp är det vår preliminära uppfattning att det är bättre att skapa ett processtöd som aktivt hjälper intressenten att förhålla sig till problematiken. Huvudstudien kommer att analysera möjligheterna vidare.

3.3.2 Otydliga systemgränser

Relaterat till begreppsproblematiken är problemet med otydliga systemgränser. RSA-arbetet hanterar ofta organisatoriska och hierarkiska indelningar och sätter begrepp och arbetsmoment i relation till dessa indelningar. Beroende på hur man väljer systemgränserna kommer det att påverka de relaterade begreppen och arbetsmomenten.

I stöden har vi identifierat följande sådana problem:

[29] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld – Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB266. 2011.

- Infrastrukturer kan ha två olika kategorier av beroenden: mellan infrastrukturer (*eng*. infrastructure interdependency) eller inom samma infrastruktur (*eng*. infrastructure dependency). Vilken kategori ett beroende tillhör beror på vald abstraktionsnivå för infrastrukturerna.
- Beroendeanalys görs ibland med avseende på samhällsviktiga verksamheter medan det i andra fall görs på en högre abstraktionsnivå.
- Skillnaden mellan interna och externa beroenden ges stor vikt i flera stöd. Vad som är internt och externt är dock flytande eftersom det beror på underliggande systemgränser.

Det vi tar med oss i projektets fortsatta arbete är att även om man säger sig använda samma metod eller arbetsgång så kommer hanteringen av underlaget att inverka på resultatet.

3.3.3 Ont om exempel

Stöden ska till stor del hjälpa till att stegvis samla in, strukturera och analysera olika typer av information utifrån en omfattande begreppsapparat. Därmed uppstår en utmaning i att förstå hur informationen från verkligheten ska hanteras och uttryckas i modellerna i begreppsapparaten. Trots att flertalet av stöden är omfångsrika finns sällan förklarande exempel (det finns dock tydliga undantag där stora underlag visas i detalj). Exemplen hålls ofta på en förenklad nivå och kopplas inte ihop för en hel sekvens av arbetssteg. Ibland visas tabeller och matriser på rubriknivå utan exemplifiering av värden i cellerna. Risken är att det uppstår ett glapp när en användare ska följa en skriftlig beskrivning av en metod och förstå hur informationen ska utformas för att passa in.

I de fall det visar sig svårt att hitta exempel som passar in i den aktuella modellen, eller när befintliga exempel är tvetydiga, hamnar en större arbetsinsats på säkerhetssamordnaren. Svårigheten att hitta lämpliga exempel kan också indikera att momentet inte är värt den insats som krävs.

Ett processtöd skulle kunna hantera dessa utmaningar. Exempelvis genom att komplettera stöden med väl utvalda exempel, eller genom att se till att kommuner själva kan dela med sig av sina erfarenheter för att stödja andra.

3.3.4 Saker som faller mellan stolar

På grund av den omfattande begreppsapparaten och de många varierande arbetsmomenten i stöden är det svårt att bedöma om något faller mellan stolarna. Vi har identifierat ett antal potentiella områden att titta vidare på ur den aspekten:

- *Åtgärder*: Att faktiskt åtgärda brister som kommit fram i en RSA och utvärdera effekten av åtgärderna ges inte lika stort utrymme som övriga

delar av RSA-arbetet trots att mycket av egennyttan finns inom detta steg.

- *Resonemanget bakom*: Flertalet stöd innehåller mallar, tabeller, matriser och modeller som ska fyllas i. Dock ges inte alltid fullt stöd i att beskriva resonemanget bakom det som fylls i, exempelvis varför det bedöms finnas ett beroende eller hur man kommit fram till en viss risknivå för ett skyddsvärde.
- *Människan som resurs*: Människan i form av personal eller skyddsvärde är central i RSA-arbetet men har en oklar roll i flertalet stöd. Även om personal beskrivs som viktigt i den löpande texten saknas den ofta som objekt vid modelleringen.
- *Mjuka perspektiv*: Stöden fokuserar ofta på metoder och arbetsmoment kopplat till att ta fram konkreta underlag och resultat. Frågor av mjukare karaktär, exempelvis hur man skapar engagemang i organisationen, beskrivs ytligare.

Ett processtöd skulle kunna bidra med att kartlägga områden i stöden där det finns en risk att något faller mellan stolarna och ge råd i hur dessa kan hanteras.

3.3.5 Omfattande och föränderliga stöd

Det finns inte ett specifikt sätt att genomföra en RSA. Ett flertal olika upplägg och metoder har tagits fram, ibland generella och breda men ofta med speciella inriktningar avseende exempelvis domän, nivå eller ett visst arbetsmoment. Ibland kan stöden även vara sinsemellan motsägelsefulla. Hur man genomför en RSA är ett område som dessutom är i ständig utveckling, vilket gör att det arbetssätt som beskrivs i vägledningar idag inte behöver vara det arbetssätt som rekommenderas vid nästa analystillfälle. Först och främst är dessa förändringar något som säkerhetssamordnaren behöver förhålla sig till. Därefter behöver lämpliga delar av denna nya kunskap även spridas till berörda intressenter som stödjer säkerhetssamordnaren i RSA-arbetet, vilket kan vara en stor utmaning då tillgänglig tid för RSA-arbete redan kan vara ansträngd. Utmaningen kan bli speciellt tydlig för nytillträdda säkerhetssamordnare som måste förhålla sig till ett stort underlag direkt.

Metoder som används beskrivs i flera fall på en generell nivå för att vara användbara inom flera olika områden. Denna allmängiltighet innebär att de oftast behöver anpassas eller kompletteras innan de går att använda för exempelvis kommunal verksamhet. Hur denna anpassning ska göras beskrivs sällan, vilket kan vara en svårighet med att börja använda en ny metod.

Ett processtöd skulle kunna bidra med att exempelvis informera om vilka lagar, föreskrifter och vägledningar som är aktuella och vilka som har ersatts eller makulerats. Samtidigt skulle ett processtöd även kunna beskriva vilka stöd som

är relevanta för de olika momenten i RSA-arbetet, hur de förhåller sig till varandra och vilka moment som är speciellt svåra, och därmed skapa en form av karta att förhålla sig till. På så sätt minskar mängden underlag som säkerhetssamordnaren behöva sätta sig in i.

3.3.6 Oklara förhållanden till andra processer

Hur angränsande processer förhåller sig till RSA-processen beskrivs på olika sätt i stöden. Exempelvis innefattar beroendeanalys, krishantering och kontinuitetshantering liknande begrepp och arbetsmoment som RSA. MSB beskriver *systematiskt säkerhetsarbete* som riskhantering, kontinuitetshantering och hantering av inträffade händelser.[30] Hantering av inträffade händelser kallas krishantering i flera andra stöd och kontinuitetsplanering används ibland i liknande bemärkelse som kontinuitetshantering. Några stöd använder begreppet RSA på liknande sätt som systematiskt säkerhetsarbete ovan. MSB har i sin vägledning för samhällsviktig verksamhet från 2014[31] målet att säkerställa förmåga och kontinuitet hos samhällsviktig verksamhet men nämner inte begreppen systematiskt säkerhetsarbete, kontinuitetshantering eller riskhantering. Däremot beskrivs en process med de tre faserna *identifiera samhällsviktig verksamhet och dess beroenden, bedöm acceptabel avbrottstid* och *planera för eventuella åtgärder*.

Förhållandena mellan processerna kan upplevas som oklara. Är den ena processen en del av den andra eller har de ett antal definierade beröringspunkter eller ligger de i en bestämd sekvens? När flera processer innefattar liknande arbete blir det viktigt att veta var gränserna går mellan dem för att nyttan inte ska bli lidande. Saknas tydliga gränser blir det istället viktigt att klargöra den problematiken för intressenterna.

Ett processtöd bör åtminstone klargöra för säkerhetssamordnare och andra intressenter att dessa oklarheter finns och beskriva de mest centrala exemplen. Att försöka lösa problemet genom att överbrygga de nuvarande oklarheterna är svårt eftersom processer kommer att förändras, försvinna och tillkomma även framgent. Denna utmaning kommer att undersökas i det fortsatta projektarbetet.

[30] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2013. *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB597.

[31] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2014. *Vägledning för samhällsviktig verksamhet - Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrottstid*. MSB620.

4 Sammanställning av intervjuer

Under hösten 2015 genomförde vi intervjuer med 14 säkerhetssamordnare i Västra Götalands län. Sammantaget representerade dessa 16 av länets 49 kommuner. I det här kapitlet sammanfattar vi vad säkerhetssamordnarna sade under intervjuerna. Vi använder oss av benämningen säkerhetssamordnare men är medvetna om att funktionen i många kommuner kallas något annat, exempelvis säkerhetschef, beredskapssamordnare, beredskapsstrateg, säkerhetsstrateg eller säkerhetshandläggare.

Intervjuerna var explorativa. Det innebär att vi var ute efter att undersöka hur säkerhetssamordnarens vardag ser ut, att förstå vilka utmaningar de ställs inför, vilka problem de ska hantera, hur de löser problemen och hur de rent praktiskt lägger upp arbetet. Vi ville framför allt hitta olika aspekter på hur det är att genomföra en RSA på kommunal nivå i praktiken. Vi har inte kontrollerat uppgifterna vi fick i intervjuerna mot andra källor utan sammanställningen är avsedd att ge en bild av hur säkerhetssamordnarna själva ser på sin vardag. Det kan därför förekomma motstridiga (och kanske även felaktiga) uppgifter i texten. Sammanställningen är dessutom en tolkning av intervjumaterialet utifrån författarnas förförståelse.

Studien har inte varit kvantitativ, det vill säga vi har inte har varit intresserade av hur många som uppfattar något på ett visst sätt. Det räcker att någon av dem vi har intervjuat har sagt något för att vi ska ta med det i sammanställningen. Vi skriver ändå ibland ”enstaka” eller ”många” och avser då gruppen som vi intervjuade. Gruppen bestod av personer som hade minst något års erfarenhet av att arbeta med RSA:er, vilket inte gäller alla säkerhetssamordnare i Västra Götalands län. Resultaten av studien är därför inte med nödvändighet representativ för hela länet. Hur intervjupersonerna valdes ut redogörs för i mer detalj i kapitel 2.

4.1 Vem är säkerhetssamordnaren?

4.1.1 Bakgrund och erfarenhet

Utbildnings- och yrkesbakgrunden hos de säkerhetssamordnare vi har intervjuat varierar. Flera av dem har en högskoleutbildning som är anpassad för rollen som säkerhetssamordnare, exempelvis från Riskhanteringsakademien i Mölnlycke, brandingenjörsutbildningen vid Lunds universitet eller från utbildningar inom riskhantering vid Karlstads universitet. Andra relaterade utbildningar som återfinns hos de intervjuade är samhällsplanering, statsvetenskap och geografi. Övriga respondenter har en grundutbildning som ligger utanför risk- och säkerhetsområdet. Två exempel som visar på bredden är livsmedelskunskap och

turism. Gemensamt för de respondenter som inte har en akademisk förankring i säkerhetsområdet är att de har lång erfarenhet av att arbeta inom kommunal verksamhet, ofta i olika roller och med olika uppdrag, och har fördelen av att känna till den kontext de ska verka i. Några har dessutom erfarenhet av att arbeta på centrala myndigheter och på regeringskansliet. Ett flertal har militär bakgrund och flera har tidigare jobbat med säkerhetsfrågor, övningar och räddningstjänst, både inom det privata och det offentliga.

Det finns även en stor variation i säkerhetssamordnarnas erfarenhet av att arbeta med kommunala RSA:er. Alla intervjuade har varit med i någon RSA, vilket också var ett kriterium för att få vara med i intervjustudien, men alla har inte hunnit vara med i en hel cykel (fyra år). Ett flertal av respondenterna har hunnit vara med i minst två RSA-cykler och den som har störst erfarenhet har genomfört sammanlagt fyra RSA-omgångar i ett flertal olika kommuner.

Sammanfattningsvis finns det en bred erfarenhet i gruppen och en stor variation i säkerhetssamordnarnas bakgrund.

4.1.2 Personalomsättning

Personalsammansättningen bland säkerhetssamordnarna är hög. Vi har inga statistiska uppgifter att stödja oss på, men de intervjuade ger en bild av att en säkerhetssamordnare oftast inte stannar i rollen mer än 2–3 år i samma kommun. De som har arbetat längre med kommunal RSA har ofta gjort det inom olika kommuner, men det finns också exempel på motsatsen. En av respondenterna listar ett antal möjliga faktorer till den höga omsättningen – dålig förståelse för RSA-arbetet från beslutsfattarna, att säkerhetssamordnaren ansvarar för många olika typer av uppgifter och att ”det är lätt att arbeta ihjäl sig”. Ytterligare en respondent nämner att stressen ibland blir för hög och att det har orsakat att säkerhetssamordnare har ”bränt ut sig”.

> ”Vi träffas regelbundet två-tre gånger per år i olika nätverk genom länsstyrelsens försorg. Det är alltid nya ansikten någonstans. Det har att göra med att duktigt folk går vidare och en del känner kanske att det händer så mycket så att de inte orkar och söker en annan tjänst.”

Den snabba rotationen av säkerhetssamordnare ställer höga krav på överlämning. Dock verkar överlämningen ofta inte fungera i praktiken. Många av dem vi har intervjuat säger att de inte har fått någon formell överlämning utan att de har fått läsa in sig själva på vad som har gjorts tidigare. Eftersom det oftast saknas dokumentation över hur säkerhetssamordnare arbetar, och hur tidigare material ska användas, så är det stor risk att den nya säkerhetssamordnaren inte orkar sätta sig in vad som gjorts och istället påbörjar ett nytt arbete. Men alla vi har pratat med är överens om att det är viktigt att få en förståelse för vad som har gjorts tidigare och att det bör tas ett medvetet beslut om ifall man ska bygga vidare på

det arbetet eller inte. Det finns också en farhåga för att det egna arbetet inte tas tillvara den dag då man (säkerhetssamordnaren) slutar.

4.1.3 Respondenternas bild av en skicklig säkerhetssamordnare

Vi ställde frågan om vilka egenskaper en säkerhetssamordnare bör ha. Lägger vi alla svaren bredvid varandra växer bilden av den perfekte säkerhetssamordnaren fram, en bild som vi har svårt att tro att någon kan leva upp till:

Säkerhetssamordnaren ska ha social kompetens. Detta eftersom en stor del av arbetet går ut på att arbeta med människor och att ”få folk med sig”. För det behöver man kunna vara entusiasmerande, pedagogisk och förklara saker på olika sätt. Man behöver också vara empatisk, lyhörd och prestigelös.

> ”Sedan måste man gilla att jobba med människor. Det tror jag är en förutsättning. Att man ändå tycker att det är lite roligt att träffa människor som inte gillar en. Säkerhet är för många något som är lite jobbigt och krångligt men jag tycker att det är ett serviceyrke.”

Därutöver är det är viktigt att ha domänkunskap om kommuner i allmänhet och den egna kommunorganisationen i synnerhet. Det är också viktigt att ha en förståelse för, och möjlighet att verka i, den kommunala organisationen ”ända från linjen på enhetsnivå till det politiska finrummet”. Att känna till och förstå verksamheternas vardag är nödvändigt för att kunna få dem med sig i arbetet och man måste kunna ta resultatet vidare i processen och få den förankrad på politisk nivå.

> ”Du måste vara en försäljare och kunna marknadsföra konceptet med säkerhet och krisberedskap. Annars förstår inte folk varför de ska avsätta tid. Det går inte bara att kasta en lagbok i huvudet på förvaltningscheferna och säga ’Ja, men vi måste göra det här!’.”

För att kunna leda och driva arbetet med RSA:n måste säkerhetssamordnaren dessutom vara en skicklig projektledare. I den rollen behöver man vara drivande, vara en bra processledare, kunna prioritera bland arbetsuppgifter, samordna och vara strategisk. Slutligen behöver säkerhetssamordnaren ha en analytisk förmåga och kunna hantera stora mängder information, sålla bland informationen, analysera materialet och sammanställa resultatet, samt vara bra på riskhantering och kunna använda olika metoder.

Sammanfattningsvis behöver alltså säkerhetssamordnaren ha en social förmåga, djup kunskap om kommunen, möjlighet att verka i organisationen, vara en bra projektledare och ha en analytisk förmåga.

4.2 Säkerhetssamordnarens plattform

4.2.1 Arbetsuppgifter

I några av de kommuner vi har besökt har säkerhetssamordnaren en arbetsbeskrivning. Gemensamt för de beskrivningarna är att de nämner att säkerhetssamordnaren ska arbeta med RSA utifrån lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Men detta är inte den enda uppgiften. Även ålägganden som internkonsult inom kommunen i säkerhetsfrågor, samordnare av krisplanering och krishantering, ansvarig för utbildningar och övningar samt ansvarig för kontakter med försäkringsbolag finns med bland arbetsuppgifterna.

För de flesta kommunerna finns dock ingen arbetsbeskrivning. Vissa kommuner håller på att ta fram en sådan, men för de flesta säkerhetssamordnare är varken rollen eller arbetsuppgifterna explicit uttalade. Enligt en av respondenterna kan det bero på att kommunen måste ha en RSA-ansvarig, men att man är osäker på till vad. Det är då upp till säkerhetssamordnaren själv att formulera sina uppgifter. Denna situation uppfattas som både positiv och negativ. På den positiva sidan finns att säkerhetssamordnaren själv kan forma sin roll och utforma RSA:n efter eget huvud. På den negativa sidan finns att säkerhetssamordnarens arbetsuppgifter kan verka oklara för andra inom organisationen. En av respondenterna beskrev att den politiska ledningen, i egenskap av beställaren, ofta gav säkerhetssamordnaren uppgifter som inte låg inom ramen för vad denne själv uppfattade som sina arbetsuppgifter.

> ”Vissa grejer kan man värja sig emot, om man säger så, och bolla vidare till andra. Medan vissa saker får man ju bara göra ändå även om det inte riktigt är vad vi ska göra.”

4.2.2 Relationen till kommunens övriga säkerhets- och planeringsarbete

En respondent beskriver RSA:n som en drivande process i säkerhetsarbetet. Vi såg dock inga exempel på hur RSA:n kan fungera som en motor som matar in information i andra processer och som tar tillvara kunskap som genererats i andra delar av kommunen. Undantaget är kopplingen till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) som finns i några kommuner.

Vissa säkerhetssamordnare trycker på att det finns en stark relation mellan vardags- och sällanhändelser och att det finns stora samordningsvinster med att kombinera arbetena med dessa. Flera kommuner arbetar därför integrerat med LEH och LSO och har tagit fram handlingsprogram där åtgärder från dessa lever i samma dokument. En förklaring till det, utöver de upplevda samordningsvinsterna, kan vara att det i en liten kommun är samma personer som arbetar med

LEH och LSO och att det då är praktiskt svårt att särskilja arbetsuppgifterna. Vi såg att kopplingen mellan LEH och LSO var starkare i de kommuner där säkerhetssamordnaren organisatoriskt var placerad nära räddningstjänsten.

> ”Jag sitter fysiskt på räddningstjänsten och har ett nära samarbete med dem som verkar inom ramen för LSO och den förebyggande delen. Vi har lagt räddningstjänstens riskanalys enligt LSO som en bilaga till kommunens risk- och sårbarhetsanalys enligt LEH. Vi har vävt in två lagstiftningar i samma analys för att få en bredare riskbild helt enkelt.”

Men alla säkerhetssamordnare ser inte kopplingar och samordningsvinster mellan LEH och LSO, utan väljer att arbeta med dem i parallella spår. En vanlig uppfattning i de kommunerna är att LSO till stor del handlar om att identifiera riskobjekt och att det står i kontrast till RSA:n som utgår från vilka oönskade händelser som påverkar den egna verksamheten.

> ”Jag har svårt att se att det går att baka ihop LEH och LSO. För mig handlar LSO om vardagsolyckor och så, medan RSA går ut på att tittar på den egna verksamheten. Vad det är som är skyddsvärt, vad vi ska upprätthålla, vilka sårbarheter vi har och beroenden och så.”

En av respondenterna påpekade dock att det finns kopplingar eftersom underlaget från RSA:n används som ett diskussionsunderlag när man analyserar risker i LSO. Ytterligare en respondent sade att oavsett om LEH och LSO har berörings-punkter eller ej så täcker de sammantaget inte alla risker som kan förekomma i en kommun. Vissa områden, som exempelvis informationssäkerhet, faller mellan stolarna. Därför skulle det vara bra att se över hur man arbetar övergripande med säkerhetsfrågor.

Vi ställde även frågan vilka kopplingar det finns mellan RSA och andra kommunala processer. Några säkerhetsamordnare pekade på att det finns en koppling till arbetet kring klimatrisker i kommunen, men däremot inga formella kopplingar till stadsplanering, budgetprocessen eller de kommunala styr-systemen. En säkerhetssamordnare hade dock lyckats koppla RSA:n till styrprocessen genom att publicera RSA:n i ett av kommunens styrdokument som senare med automatik utmynnar i en plan och riktlinjer. I ytterligare en kommun hade man planer på att koppla RSA:n till planerings- och uppföljningsverktyget Stratsys[32] så att den skulle bli en mer naturlig del av kommunens verksamhet.

När det gällde relationen till stadsplaneringen så tyckte flera av de intervjuade spontant att kopplingen borde stärkas. De föreslog en ökad dialog och informationsmöten för att öka kunskapen hos ny personal.

[32] http://www3.stratsys.se/ (Hämtad 2016-03-16).

4.2.3 Placering i organisationen

Var i organisationen säkerhetsamordnaren är placerad varierar mellan kommunerna. En vanlig lösning är att de sitter direkt under kommunchefen. Fördelen är då en nära kontakt med såväl beslutsfattare, förvaltningar som kommunala verksamheter. Det går därför ofta enkelt att ordna informella möten både med politiker och tjänstemän och det går snabbt att få gehör för uppkomna frågor. Nackdelen är att man ofta är ensam om att driva säkerhetsfrågor och att man ”tvingas att ta på sig för mycket”.

En annan ofta förekommande organisatorisk lösning är att sitta på räddningstjänsten och rapportera till räddningschefen. Fördelen med det är att man har kollegor som också arbetar med säkerhetsfrågor och uppgifter som berör kris och beredskap. Man kan ”ladda energi” för de frågorna. Det finns dock en risk att säkerhetsarbetet färgas av en räddningstjänstnorm, det vill säga att den blir fokuserad på LSO-risker eller att den blir för operativt orienterad. En nackdel är också att man inte naturligt träffar företrädare för verksamheterna och man kommer längre bort från kommunledningen och beslutsfattarna.

> ”Det är både för- och nackdelar när du får distans till politiken. [I en stor kommun] är det tydligt hur politiken verkar genom stadsdirektören. Politiken går inte i korridorerna som den gör i en liten kommun.”

Det finns även kommuner som har hittat andra fungerande lösningar. Några respondenter sitter på kansliavdelningen med kanslichefen som närmsta chef. En respondent sitter på avdelningen samhällsskydd och beredskap och ytterligare en på IT-avdelningen. IT-arbetet, liksom säkerhetsarbetet, måste förankras brett i kommunen och därför finns det samordningsvinster.

Många säkerhetssamordnare ser det som viktigt att ha tillgång till ledningsskiktet. I de fall då det finns det en chefsnivå inkilad mellan säkerhetssamordnaren och ledningen så säger flertalet samordnare att de ändå har informella kontakter med ledningen. Den informella kommunikationen är dock svår att förlita sig på när säkerhetssamordnaren byts ut.

Gemensamt för alla lösningar är att det är svårt att kombinera önskemålen om enkel tillgång till förvaltningschefer och kommunledningen, närhet till verksamheterna och tillgång till kollegor som arbetar med liknande frågor och som kan fungera som bollplank.

4.2.4 Finansiering

Kommunerna får statliga 2:4-medel för att finansiera RSA-arbetet. För större kommuner innebär det att man kan anställa flera personer som arbetar med frågorna medan en mindre kommun bara kan finansiera delar av en heltidstjänst med 2:4-medel. Det är därför vanligt att de som är utsedda att arbeta med RSA arbetar parallellt med andra arbetsuppgifter. Detta upplägg uppfattas som en

nackdel. Många av de säkerhetssamordnare vi har pratat med påpekar vikten av att en säkerhetssamordnare måste arbeta 100 % med säkerhetsrelaterade uppgifter eftersom det tar mycket tid att få gehör för säkerhetsfrågorna.

> ”För att nå framgång i det här så måste du ha en 100-procentig säkerhetstjänst, alltså inom säkerhet och krisberedskap. Annars kommer du att slitas mellan olika uppgifter som kanske inte ens har med varandra att göra då.”

De statliga 2:4-medlen används ofta till att finansiera säkerhetschefens och säkerhetssamordnarnas tjänster. De tjänstemän på förvaltningar och i bolag som engageras i analysen, och som kommer med nödvändig input till arbetet, förväntas i de flesta kommuner bidra inom ramen för sina ordinarie arbetsuppgifter. Vi fann exempel på när detta har fungerat bra genom informella överenskommelser, men också exempel på när det var problematiskt. I det senare fallet hade förvaltningarna svårt att prioritera RSA-uppgifterna framför andra arbetsuppgifter, även fast de hade mandat från kommunledningen.

I några kommuner har man hittat finansieringsformer som gör det möjligt för tjänstemän på förvaltningarna att belasta en gemensam budget för säkerhetsfrågor med del av sin tid, typiskt 10–20 %. En respondent föreslog att man borde vända på användningen av 2:4-medlen och låta dem gå till förvaltningar och bolag och att kommunen själv skulle finansiera säkerhetssamordnaren. I Göteborg har samtliga förvaltningar avsatt en person, en så kallad säkerhetsansvarig, som bevakar säkerhetsfrågorna. I det fallet avsätter förvaltningarna själva 10–20 % av dessa personers tjänster och ställer dem till förfogande för säkerhetssamordnaren.

4.2.5 Samverkan med ledning, förvaltningar och bolag

Stödet från den politiska ledningen och tjänstemannaledningen varierar mellan kommunerna. Det kan även uppfattas ojämnt över tiden inom en och samma kommun. Många respondenter vittnar om att stödet från ledningsskiktet bygger på personliga och informella kontakter och att exempelvis gemensamma luncher är ett bra verktyg för att få dessa att fungera. Stödet kan då försvagas eller förstärkas när personer byts ut i olika befattningar. Men det finns också exempel på formella strukturer där exempelvis säkerhetssamordnaren regelbundet kallas till kommunstyrelsens möten för att redogöra för sitt arbete. Bland dem som uppfattar sig ha ett stöd från kommunledningen finns ändå ofta känslan av att RSA-arbetet är nedprioriterat och att ingen i ledningsskiktet driver säkerhetsfrågorna.

> ”Jag upplever inte att det är något problem med att få stöd för det vi gör hos politikerna. I vissa perioder har vi inte så mycket kontakt och i vissa perioder har vi mer kontakt.”

Engagemanget i förvaltningarna, verksamheterna (enheterna) och bolagen ser också olika ut. Hur stort det är påverkas av finansieringsformer, kultur,

personliga kontakter och delvis av säkerhetssamordnarens förmåga att förankra processen. En av respondenterna säger att det är enklare att engagera förvaltningschefer än enhetschefer eftersom de senare ofta har fullt upp med sin egen verksamhet. En annan respondent uttrycker att bolagen är svårast att få med sig, kanske för att de inte alltid upplever sig som en del av kommunen. Andra respondenter beskriver vissa bolag som professionella med säkerhets-frågorna högt på agendan. Förklaringen, enligt respondenterna, är att någon chef kommit från näringslivet och styrt upp, eller att de omfattas av speciallagstiftning (el och vatten, men även renhållning).

Vissa säkerhetsamordnare tycker att de har stora möjligheter att påverka kommunens verksamheter medan andra tycker att möjligheterna är små. De flesta verkar vara överens om att i de fall det går att påverka förvaltningar och verksamheter så är det genom *processen*, inte genom att skriva och sprida en RSA-rapport. Övningar är också ett effektivt instrument. Att det emellanåt inträffar riktiga kriser är kanske ändå det som ger det största incitamentet till verksamheterna att intressera sig för säkerhetsarbetet.

> ”Även om det är tragedier och det är jobbigt när det inträffar [kriser] så finns det alltid något man kan lära sig av det. Om du förstår att utnyttja det då och inte bara komma springandes och säga ’Vad var det jag sa?’ så kan man på ett konstruktivt sätt dra lärdom av det som har hänt.”

4.2.6 Samverkan inom och utanför det geografiska områdesansvaret

De flesta säkerhetssamordnare har medvetet fokuserat sin RSA på den kommunala verksamheten och hoppas kunna involvera andra aktörer inom det geografiska området i ett senare skede. Trots avgränsningen, som i många fall ansetts nödvändig för att kunna hantera den stora mängden information, så ser säkerhetssamordnarna det som en brist att alla verksamheter inom det geografiska området inte kommer med i analysen.

> ”Vi är inte tillräckligt bra på att samverka med andra aktörer, framför allt inte med näringslivet och ideella organisationer. Det är lite lättare när det gäller offentliga aktörer.”

En av respondenterna påpekar att det speciellt skulle vara bra att få med farliga anläggningar och tung farlig industri. För att lyckas med det krävs att man kan sälja in deltagandet i RSA:n hos industrin eftersom den inte har någon skyldighet att delta. Ett förslag som kom upp var att anordna nätverksträffar där kommunen bjuder in alla inom det geografiska området. Då skulle företag även kunna träffa varandra vilket förhoppningsvis skulle ses som positivt. För att få engagemang är det också viktigt att kommunen inte blir betraktad som en tillsynsmyndighet utan att syftet med RSA-arbetet är tydligt. Ett annat förslag är att värva deltagare till en referensgrupp från företag inom det geografiska området. En respondent menar att det normalt är förvaltningarna som har kontakt med externa aktörer och

att de också bör vara ansvariga för att ta kontakter med dessa om säkerhetsfrågorna.

I en kommun har man engagerat privata företag i övningar med ett uppskattat resultat. Vissa kommuner har också haft kontakt med myndigheter och aktörer utanför det geografiska områdesansvaret. Dessa exemplifieras av E.ON, Vattenfall och Polisen. Ofta sker sådana kontakter inom olika typer av samverkansgrupper som består av representanter från flera kommuner.

> ”Istället för att polisen åker upp till [kommun A] och sitter där och sedan så ska de till [kommun B] och så ska de till [kommun C] och sedan ska de till [kommun D], så försöker vi att samverka så att säkerhetssamordnarna träffar polisen tillsammans. Det är någonting vi ska utveckla.”

Många, men inte alla, säkerhetssamordnare ingår i nätverk med andra säkerhetssamordnare. Dessa nätverk kan vara små och informella, eller större och formaliserade. Vi har fått ta del av exempel där nätverken har använts för att utforma frågor och mallar utifrån MSB:s föreskrifter som senare har använts i workshopar med förvaltningarna. Andra exempel på aktiviteter är att samordnarna läser varandras RSA:er och drar gemensamma slutsatser, tittar på gemensamma beroenden och fångar in vissa aktörer som berör kommunens geografiska områdesansvar.

Utöver nätverken för säkerhetssamordnare nämns ett stort antal nätverk som NKK (Nätverk Kommunal Krishantering, som SKL håller i), krishanteringsråd, Storstäderna, Evenemangsnätverket, Transportnätverket, näringslivsråd och Dalslands nätverk. Därutöver vittnar flera säkerhetssamordnare om att de haft nytta av nätverk och möten som anordnas av Södra Älvsborg räddningstjänstförbund (SÄRF), länsstyrelsen i Västra Götalands län, Vattenfall, LOTS (samarbete mellan Lilla Edet, Orust, Tjörn, Stenungssund), Göteborgsregionen och Trafikverket.

4.3 Processen risk- och sårbarhetsanalys

4.3.1 Kommunorganisationens deltagande i arbetet

I alla kommuner finns någon form av RSA-process i vilken delar av den kommunala organisationen engageras. Även om en av de intervjuade beskriver processen som ad hoc-mässig så ser vi stora likheter i huvuddragen i hur kommunerna arbetar. Exempelvis är det vanligt att representanter från förvaltningar, stadsdelar och bolag arbetar tillsammans i workshopar för ta fram underlag till processen. I vissa kommuner föregås workshoparna av utbildning i hur processen går till.

Variationen är stor i hur de enskilda momenten utförs. I något enstaka fall gör förvaltningar och bolag en egen RSA utan hjälp av säkerhetssamordnaren. I en

del kommuner faciliterar säkerhetssamordnaren en gemensam workshop med representanter från utvalda förvaltningar eller har ett flertal workshopar separat för förvaltningar, eller delar av förvaltningar, och bolag. Antalet personer som deltar från varje förvaltning varierar beroende på deras storlek.

> ”Och så jobbar vi med någon form av enkel riskhantering, typ en liten riskhanteringsworkshop. Då är det ofta ledningsgruppen på förvaltningarna som vi träffar.”

Innehållet i workshoparna varierar också. En del har fokuserat på att kartlägga verksamheternas åtaganden och beroenden som en grund inför kommande RSA:er. Andra har analyserat vilken förmåga kommunen har att upprätthålla sina åtaganden med hjälp av scenarier som beskriver extraordinära händelser. Ytterligare några kommuner har listat alla oönskade händelser och bedömt deras sannolikhet och konsekvens för att sedan välja ut några att arbeta vidare med. Vissa diskuterar både vardags- och sällanhändelser. Flera kommuner har genomfört mer än ett av ovanstående moment under workshoparna.

Innan resultatet från arbetet kan presenteras i RSA-rapporten så måste de i de flesta fall aggregeras, det vill säga sammanställas på en mer övergripande nivå. Detta steg har i vissa kommuner gjorts av säkerhetssamordnaren själv, varpå sammanställningen har gått på remiss till de som tidigare deltagit i arbetet. I andra kommuner har den gjorts tillsammans i en grupp som består av representanter från förvaltningar och bolag.

> ”Aggregering - ja, där kommer ensamarbetet in. Jag gör en viss bedömning. Jag har en känsla av vad jag vill lyfta upp och där kommer också det här med personifiering med RSA in, att det beror på vad man tycker är viktigt och vad man har för värderingar och så, ...”

Olika delar av kommunen är engagerade i att kvalitetssäkra resultatet av RSA:n. Kvalitetssäkringen görs antingen genom att säkerhetssamordnaren träffar tjänstemän på förvaltningar, i bolag och i nämnder och diskuterar vad analysen kommit fram till eller genom att resultatet av RSA:n skickas på remiss till olika delar av organisationen som kommer in med synpunkter. En av de intervjuade beskriver kvalitetssäkringen som en stor utmaning och att man ”måste jaga folk i korridorerna”. En annan säkerhetssamordnare tycker sig inte ha tillräcklig tid för att ta alla diskussioner kring resultatet och på så vis få det granskat. Ett förslag som kom upp var att integrera RSA:n i kommunens ordinarie styrprocesser som då ställer krav på kvalitet och spårbarhet.

En del av kvalitetssäkring utgörs av dokumentationen. Många av säkerhetssamordnarna hade gjort egna mallar i Excel, Powerpoint och Word i vilka de dokumenterar arbetet. I flera kommuner dokumenterar förvaltningar och bolag själva med hjälp av mallarna. Hur dokumentationen görs väljer säkerhetssamordnarna själva, vilket gör att den varierar i utformning och innehåll. En av respondenterna efterlyste att dokumentationen ha formen av ett levande dokument istället för att som nu enbart beskriva vad som gjorts.

4.3.2 Metoder och metodelement

Det finns ett flertal metoder utvecklade för att stödja RSA-arbetet. Hur man väljer mellan dessa är inte alltid givet och några av respondenterna efterlyser mer stöd i den delen. Metodvalet har inte varit i fokus för denna studie och vi ställde därför inga fördjupande frågor kring det. Vi fick ändå uppfattningen att många säkerhetssamordnare lägger ner mycket tid på att läsa in sig på området för att kunna göra ett medvetet metodval. Bland de metoder som används återfinns IBERO, MVA, FORSA och 4C Strategies-metoden. Det finns också de som har plockat delar från olika metoder för att få något som passar den egna verksamheten. En respondent menar att det borde var fördelaktigt att byta metod mellan två RSA-omgångar för att få in nya perspektiv och infallsvinklar.

Så gott som alla vi intervjuade hade ett moment i sin metod som innebär att identifiera risker inom kommunen. Vad en *risk* innebär för kommunerna varierar, men det vanligaste är att den beskriver en händelse med negativ konsekvens (till exempel en väderhändelse, social oro eller pandemi) samt sannolikheten för och konsekvensen av händelsen. Riskinventeringen görs antingen på en övergripande nivå eller separat i förvaltningar och bolag. En kommun hade en lista på 150 risker från den tidigare RSA:n som de valde att återanvända och ägnade istället tid åt de efterföljande stegen. Ett förslag som kom upp var att det borde finnas en bruttolista med risker att utgå från som tas fram på regional eller nationell nivå. Det skulle spara tid i de kommunala processerna. Dessutom skulle det då vara mindre risk att man missar mer generella risker som inte sorterar under någon specifik verksamhet.

> ”Alla de här riskerna som hanteras centralt, de fångar man inte upp i sina lokala analyser, som IS-problematiken.”[33]

I vissa kommuner gör man bedömningar av sannolikheter och konsekvenser för de identifierade riskerna medan man i andra kommuner avstår från det. Motivet för att avstå är oftast att det är svårt att bedöma både sannolikheter och konsekvenser och att det kräver ett omfattande arbete. En säkerhetssamordnare ifrågasätter sannolikhetsbedömningarna och ser en begränsad nytta med dem.

I de flesta kommunerna väljer man att beskriva en del av de händelser som ingår i riskerna med hjälp av scenarier. Det vanligaste är att begränsa antalet scenarier till några stycken per RSA-omgång för att sedan bygga vidare med nya eller kompletterande scenarier nästa gång. En av respondenterna påpekar att scenarierna är ett stöd i arbetet men att man inte får läsa in för mycket i dem.

> ”Det är ofta lättare att ha ett scenario att utgå ifrån. Om vi utgår från scenario snöstorm eller drivmedelsbrist så blir det mycket lättare att ta ställning till ’hur påverkas vår förmåga att upprätthålla verksamheten?’. Nackdelen är att det blir ett mycket smalare resultat, det blir bara giltigt för det scenariot.”

[33] IS: Islamic State.

Tidsperspektivet i analysen är i samtliga kommuner kort. De händelser som kommer upp i riskidentifieringen är sådana som kan inträffa i närtid. Ofta kommer dagsaktuella händelser med, det vill säga sådana som har inträffat nyligen på andra platser i Sverige. Några säkerhetssamordnare tycker att det skulle vara bra att lyfta in ett längre perspektiv när man identifierar risker.

4.3.3 Behov av kunskapsunderlag

De vi intervjuade ser olika på behovet av kunskapsunderlag. En av respondenterna tycker sig inte ha behov av något underlag alls utan att det räcker med ”vad som finns i folks huvuden i verksamheterna”. Att kunskapen i verksamheter, förvaltningar och bolag är viktig är en gemensam uppfattning. Flera respondenter efterlyser metoder, eller en mall, för att systematiskt kunna samla in och sammanställa sådan kunskap. Andra tycker att MSB:s vägledningar ger det stödet.

De flesta vi intervjuat tycker att RSA:n även behöver bygga på material som någon utanför kommunen har satt samman. Det kan vara länsstyrelsens RSA, avvikelserapporter eller karteringar av exempelvis ras- och skred- samt översvämningsrisker. En vanlig kommentar från säkerhetssamordnarna när vi diskuterade vilket kunskapsunderlag de använde var att ”man samlar på sig det underlag som behövs”. Enligt flera respondenter finns det underlag som de skulle behöva men som det är svårt att få tag på, exempelvis information inom IT-området, miljöfrågor och farligt gods på vägtrafiknätet.

4.3.4 Förvaltningarnas och bolagens roll i processen

Det är en samstämmig bild från säkerhetssamordnarna att det är viktigt att få med förvaltningar, stadsdelar och bolag i RSA-arbetet. En respondent har erfarenhet av att göra en RSA centralt, baserat på enkäter till förvaltningarna, men den RSA:n fick ingen effekt. Gången därpå involverade säkerhetssamordnaren förvaltningarna i arbetet och kunde då tydligt se att förvaltningarna gjorde åtgärder för att höja sin förmåga. Att få förvaltningarna aktiva är alltså viktigt, men det är inte givet hur det ska gå till och det efterfrågas en systematik för det. Som det ser ut nu så är det säkerhetssamordnaren som ansvarar för att och hur RSA:n genomförs, men det finns önskemål om att en del av ansvaret bör läggas över på förvaltningarna.

> ”Jag ser det som att varje förvaltning av bolag eller sektorer måste ju någonstans, enligt ansvar-, närhet- och likhetsprincipen, själva ansvara för att det upprätta en RSA för respektive sektor. Sen kan jag givetvis vara ett stöd i det arbetet gentemot dem som är ansvariga för det.”

Generellt är det lättare att få med sig de tekniska än de sociala förvaltningarna i arbetet, troligen till följd av att de är mer vana att arbeta med säkerhetsfrågor.

Vilka förvaltningar som anses viktigast att få med beror på vilket scenario som analyseras (om man har en scenariobaserad approach), hur riskexponeringen ser ut inom olika verksamheter och hur viktigt det är att upprätthålla kontinuitet i verksamheterna. I Göteborg trycker man på att de delar som hade befolkningsansvar är viktigast att inkludera i analysen. En respondent påpekar att det är särskilt viktigt att få med sig de delar av kommunen som arbetar med IT och sociala medier eftersom de flesta verksamheter är IT-beroende. Även kommunikatörerna behöver vara med på banan.

Bolagen är också viktiga att få med, men det är inte lika lätt eftersom de inte ingår på samma sätt i den kommunala organisationen som förvaltningarna. Många säkerhetssamordnare har valt att börja att arbeta med förvaltningarna och planerar att inkludera bolagen i nästa RSA-process. Men det finns också flera exempel på kommuner som har lycktas engagera bolagen i RSA-arbetet. När vi frågar hur RSA:n skulle kunna förbättras generellt så innehåller ofta svaren att man saknat el- eller vattenbolag och att dessa förhoppningsvis kan involveras framöver.

> ”Energibolaget är ju självstyrande, så jag har mindre mandat att säga till dem vad de ska göra. De ligger både geografiskt och organisatoriskt längre bort. Det är bara kommunchefen som kan peka och säga till dem vad de ska göra.”

4.3.5 Värdegenerering i process och i slutprodukt

På den lite tillspetsade frågan om varför kommunen gör en RSA var ofta de spontana svaren ”för att vi måste”, ”för att det är lagstadgat” och ”för att få statsbidrag”. De följdes av de mer seriösa svaren ”för att bygga ett robust samhälle”, ”för att öka medvetandet om risker och sårbarheter” och ”för att ta fram ett planeringsunderlag i säkerhetsarbetet”. Sammantaget anser de dock flesta att RSA-arbetet inte skulle utföras om inte 2:4-anslagen fanns.

> ”Kommunen hade inte haft en säkerhetssamordnare om inte staten hade finansierat tjänsten. RSA:n hade inte blivit framtagen om det inte hade stått i lagen och i överenskommelsen mellan staten och SKL att vi ska göra det. Så krasst är det. [RSA:n] står inte på egna ben och det gör inte säkerhetssamordnartjänsten heller.”

Sammantaget lyfter säkerhetssamordnarna tre typer av nyttor med RSA. Den första är att arbetet med RSA:n engagerar dem som jobbar i förvaltningar och bolag så att de tänker till och förstår vad de behöver göra på hemmaplan. Förvaltningarna fattar själva beslut om åtgärder och dessa följs upp inom förvaltningen. Det resultatet hamnar inte i RSA-rapporten – men det beskrivs som viktigt. Kanske det viktigaste. Den andra nyttan är att ta ett samlat grepp över risker och sårbarheter i kommunen och formulera åtgärder för möta dessa. Där utgör RSA-rapporten ett underlag för stora och resurskrävande åtgärder som måste beslutas av den politiska ledningen eller kommunledningen. Den tredje nyttan är rapporteringen uppåt till det nationella krisberedskapssystemet.

Säkerhetssamordnarna ser också RSA-processen som ett redskap för att underlätta det bredare säkerhetsarbetet inom kommunen. En respondent ser till att förankra sådana områden i RSA:n som denne tycker är viktiga, som klimatanpassning, informationssäkerhet och en nödvattenplan, eftersom det då blir enklare att arbeta med dem. Flera säkerhetssamordnare använder resultatet från RSA:n som grund för utbildning och övningar.

Respondenterna gav oss exempel på åtgärder som införts som en följd av RSA-arbetet – möjligheten att koppla in el och nödvatten i vissa hus, införskaffande av Rakel, kompetensinventering av kommunpersonal som en beredskapsåtgärd, bättre reservkraft och en ny vattentäkt. Men respondenterna berättar också om svårigheterna med att få uppmärksamhet och gehör från ledningen. Speciellt besvärligt blir det om åtgärderna är dyra och ska konkurrera med kostnader inom andra verksamheter.

> ”[Säkerhetsarbetet] ligger inte högt upp på den politiska agendan. För det är mycket förebyggande arbete som vi gör.”

Själva slutprodukten, rapporten, används för att informera länsstyrelsen, politiker, förvaltningar och bolag om arbetet. Det är sällan som innehållet lever någon längre tid och mycket sällan som det ligger till grund för nästa mandatperiods arbete. I några fall fick vi exempel på när tidigare rapporter använts som diskussionsunderlag eller då man återanvänt riskhanteringsdelen, men oftast har innehållet spelat ut sin roll när det är dags att göra en förnyad RSA.

4.4 Syn på krisberedskapssystemet, föreskrifter och rapportering

4.4.1 Lagrum

Vi får en samstämmig bild från dem vi har intervjuat att lagstiftningen som reglerar RSA skulle behöva förändras för att bättre stödja kommunernas säkerhetsarbete. Flera respondenter upplever att RSA, som ligger under LEH-lagstiftningen, genomförs i ett eget spår i den kommunala verksamheten och inte integreras med andra processer som den borde göras. Ett förslag för att åtgärda det, som flera respondenter lyfte, är att lägga genomförandet av RSA:n under kommunallagen. En förekommande uppfattning är också att lagar, förordningar och föreskrifter är konstruerade för ”medelkommunen” och att de skulle behöva förändras för att ge större flexibilitet för hur kommunerna hanterar frågorna.

> ” … även om en kommun är fem gånger större än en annan så är inte arbetet med redovisning och sådana saker fem gånger större, utan det är samma mängd papper som ska in”

4.4.2 Föreskrifter

Vi fick många synpunkter på MSB:s föreskrifter. Respondenterna tyckte i huvudsak att de var för detaljerade, svåra att tolka och svåra att uppfylla. Ett förslag som kom upp var att föreskrifterna bör fokusera på en lägsta acceptabel nivå i rapporteringen och därutöver visa på hur man kan utöka analysen om man har resurser för att göra det. En respondent efterlyser en handledning till föreskrifterna. En annan respondent tycker att rapporteringsdatumet av RSA:n är fel valt eftersom kommunen lägger en fyraårig budget på hösten och åtgärderna från RSA:n ska rapporteras in i december. Det innebär att de inte kommer med i budgetprocessen förrän nästa år.

> ”Man har ju budgetutskott under hösten där man bestämmer vad kommunens pengar ska användes till nästa år. Åtgärderna som jag tar fram, de kommer inte med förrän nästa år även om de är färdiga i december inom lagstadgad tid. Så där vet inte jag hur MSB har tänkt.”

Den kanske största kritiken mot MSB:s föreskrifter är att de inte bara styr vad som ska rapporteras utan även i hög grad styr hur kommunerna arbetar för att ta fram de uppgifter som ska rapporteras. Flera av de intervjuade påpekade också att stora delar av RSA-arbetet inte kan rapporteras enligt MSB:s nuvarande mall och att det sänder fel signaler.

Det kommande rapporteringsverktyget på webben, som MSB har låtit utveckla, ger upphov till frågetecken. Flera säkerhetssamordnare lyfter vikten av att rapporten som skrivs ska vara riktad till politikerna. Kan de inte läsa den så har den förlorat sitt värde. Rapporterar man sina resultat digitalt finns det risk att man avstår från att skriva en rapport som kan spridas i kommunen.

> ”Vad jag förstår så ska [rapporteringsverktyget på webben] ersätta pappersrapporten. Vem har avgjort att det behovet finns? Om man gör en sådant [verktyg] och implementerar det, då kommer den politiska processen att försvinna eftersom det inte finns en papperskopia som ska tas någonstans och gås igenom och revideras. Det kommer att bli bock i kanten hos MSB, men det kommer inte att finnas någon kunskapsåterföring.”

Några säkerhetssamordnare tyckte dock att de nya föreskrifterna var bra och de flesta tyckte att de var bättre än de gamla, men det fanns enstaka personer som tyckte att de blivit sämre.

5 Verksamhetsanalys

I detta kapitel beskrivs den verksamhetsanalys vi gjort baserat på inventeringen av RSA-stöd och intervjuerna med säkerhetssamordnarna. Verksamhetsanalysen syftar till att ge en samlad bild av den kommunala RSA-processen med fokus på säkerhetssamordnarens ansvarsområden. Det innebär att det RSA-arbete som görs internt inom förvaltningar eller kommunala bolag inte har beskrivits i detalj.

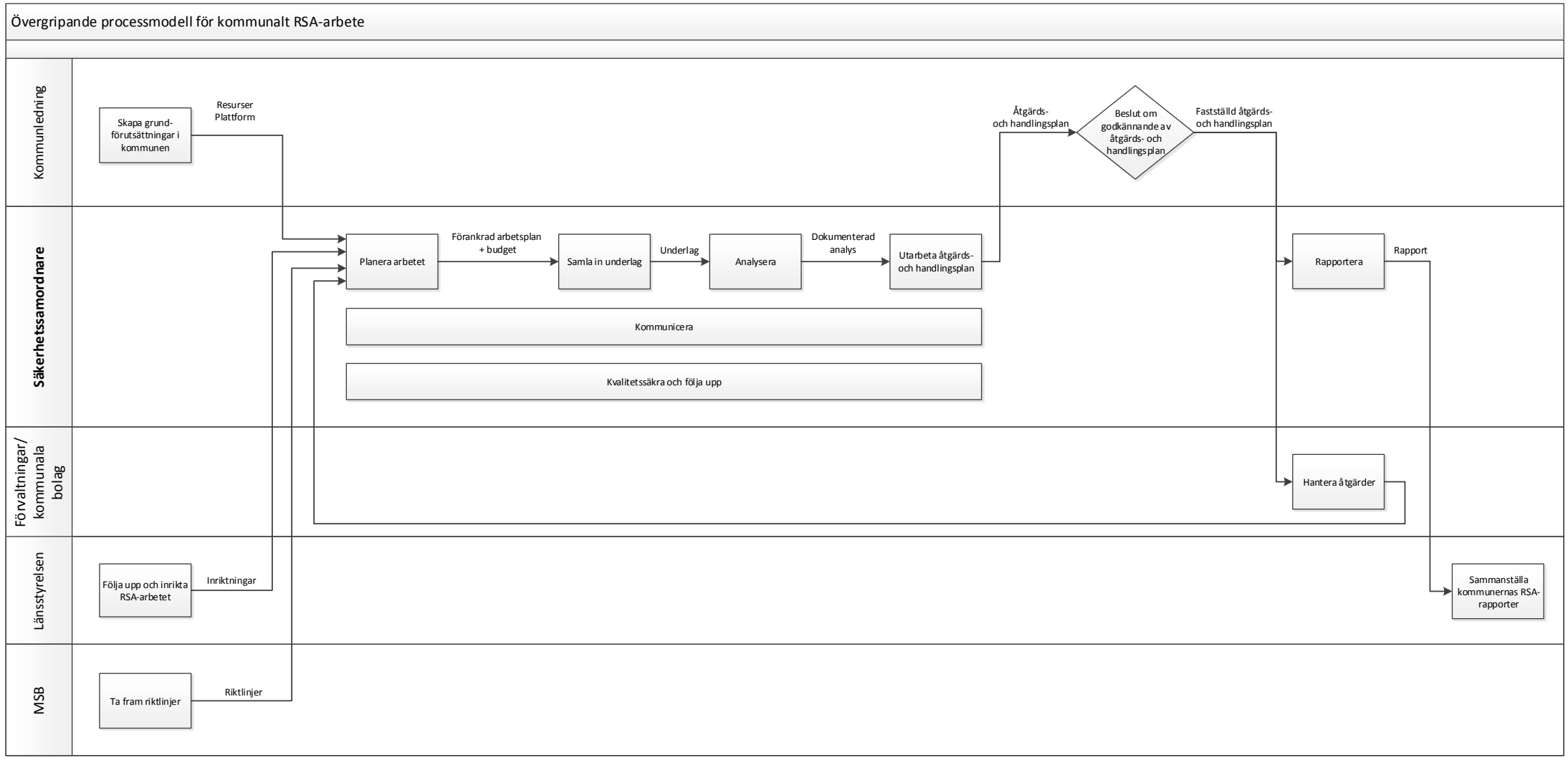
Verksamhetsanalysen presenteras i form av en övergripande processmodell (Figur 1). Processmodellen är ett första försök att återge de aktiviteter som genomförs eller som kommunerna, direkt eller indirekt, uttryckt borde genomföras inom det kommunala RSA-arbetet. Processmodellen kommer i det fortsatta arbetet att vara ett arbetsunderlag och ska vidareutvecklas i samarbete med kommunerna och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Processmodellen beskriver det kommunala RSA-arbetets olika delprocesser och aktiviteter. Den beskriver också vem som ansvarar för respektive aktivitet, aktiviteternas förhållande till varandra och vad respektive aktivitet ska resultera i.

Processmodellen i Figur 1 presenterar den övergripande nivån. Därefter beskrivs respektive delprocess med ingående aktiviteter i avsnitt 5.1–5.12. De delprocesser som utförs av MSB, länsstyrelsen samt förvaltningar och kommunala bolag beskrivs endast kortfattat och preciseras inte med aktiviteter.

Varken den övergripande processmodellen eller delprocesserna i denna rapport överensstämmer fullt ut med en enskild kommuns praktiska motsvarighet. De kommuner som har bidragit till processmodellen arbetar på olika sätt och har kommit olika långt med sitt RSA- och säkerhetsarbete. De flesta kommuner gör idag endast en delmängd av aktiviteterna i processmodellen och inte nödvändigtvis i den ordning som presenteras här.

FOI-R--4245--SE



Figur 1 Övergripande processmodell för kommunalt RSA-arbete. Rektanglar i processmodellen utgör delprocesser och romber utgör beslut.

5.1 Ta fram riktlinjer

Delprocessen *Ta fram riktlinjer* genomförs av MSB och avser framförallt myndighetens ansvar enligt kommunöverenskommelsen (se avsnitt 3.1):

- Tillhandahålla metodstöd för RSA, exempelvis utbildningsmateriel, handböcker och metoder
- Erbjuda utbildningar som genomförs på central nivå
- Meddela föreskrifter om RSA

5.2 Följa upp och inrikta RSA-arbetet

Delprocessen *Följa upp och inrikta RSA-arbetet* genomförs av länsstyrelsen och inbegriper det ansvar som tas upp i kommunöverenskommelsen:

- Information och utbildning inom RSA och övningsverksamhet
- Följa upp tillämpningen av LEH och överenskommelsen

5.3 Skapa grundförutsättningar i kommunen

Delprocessen *Skapa grundförutsättningar i kommunen* genomförs av kommunledningen i samverkan med säkerhetsamordnaren. Den syftar till att säkerställa att det finns goda förutsättningar för att ett effektivt och givande RSA-arbete kan genomföras i kommunen. Grundförutsättningarna har en direkt påverkan på säkerhetssamordnarens möjlighet att genomföra sitt arbete.

Exempel på grundförutsättningar är att det finns:

- en förståelse för RSA- och säkerhetsfrågor i kommunen hos kommunledning och politiker,
- ekonomiska resurser,
- personella resurser,
- interna mottagare för resultatet av RSA-arbetet,
- en förankring i förvaltningar och kommunala bolag,
- tillgång till kommunledningen.

Delprocessen resulterar i säkrade resurser samt en plattform för att kunna utföra RSA-arbetet inom kommunen.

Följande aktiviteter ingår i delprocessen:

- *Koppla RSA till relaterade processer*: Aktiviteten innebär att identifiera processer som relaterar till RSA-processen och samordna dem. Exempel på relaterade processer inkluderar budgetprocessen, målstyrning, folkhälsosamordning, klimatanpassning och översiktsplan.
- *Förankra RSA i förvaltningar och bolag*: Aktiviteten innebär att träffa ledningsgrupper och företrädare hos förvaltningar som bevakar säkerhetsfrågor i syfte att förankra deltagande i RSA:er.
- *Välja organisationstillhörighet för säkerhetssamordnare*: Aktiviteten innebär att besluta var säkerhetssamordnaren ska vara organisatoriskt placerad i kommunen, centralt eller till exempel ute i någon förvaltning. Säkerhetssamordnarens möjligheter till kommunikation med kommunledningen påverkar val av organisationstillhörighet.
- *Ta fram arbetsbeskrivning för säkerhetssamordnare*: Aktiviteten innebär att utarbeta vilket ansvar som säkerhetssamordnaren ska ha samt vilka arbetsuppgifter som ligger inom säkerhetssamordnarens ansvarsområde.
- *Rekrytera säkerhetssamordnare*: Aktiviteten innebär att säkerställa att det inom kommunen finns en säkerhetssamordnare som kan utföra de arbetsuppgifter som finns i arbetsbeskrivningen.
- *Säkerställa säkerhetssamordnarens kompetens*: Aktiviteten innebär att säkerställa att säkerhetssamordnaren har den kompetens som behövs för att kunna utföra de arbetsuppgifter som finns i arbetsbeskrivningen. Nödvändig kompetens omfattar både kunskap om RSA och kännedom om kommunen.
- *Säkerställa överlämning mellan säkerhetssamordnare*: Aktiviteten innebär att se till så att en bra överlämning sker vid byte av säkerhetssamordnare.
- *Utarbeta styrdokument*: Aktiviteten innebär att redogöra för planerade riskreducerande åtgärder, hur ersättningen ska användas, planer för utbildning och övning och en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser.
- *Definiera uppdrag*: Aktiviteten innebär att bestämma vilken målsättning, ambitionsnivå och fokus som ska gälla för RSA-arbetet.

5.4 Planera arbetet

Delprocessen *Planera arbetet* genomförs av säkerhetssamordnaren och syftar till att skapa en plan för RSA-arbetet under de kommande fyra åren. För att delprocessen ska kunna genomföras krävs att det finns ett antal förutsättningar på plats, till exempel tillgång till relevanta RSA-utbildningar, ekonomiska resurser

för arbetet, en kommunal säkerhetssamordnare med plattform samt att MSB har delgivit riktlinjer och regelverk.

Delprocessen resulterar i en arbetsplan för de kommande fyra åren inklusive budget. Arbetsplanen ska vara förankrad hos kommunledningen, förvaltningar och kommunala bolag.

Följande aktiviteter ingår i delprocessen:

- *Avgränsa RSA-arbetet*: Aktiviteten innebär att utifrån det definierade uppdraget anpassa omfattningen av RSA-arbetet.
- *Avgöra vad föregående RSA bidrar med*: Aktiviteten innebär att gå igenom kommunens tidigare RSA-arbeten och RSA-rapporter för att se hur dessa kan användas i det kommande arbetet. Detta för att undvika eventuellt dubbelarbete.
- *Välja och anpassa metod(er)*: Aktiviteten innebär att välja ut och eventuellt anpassa de metoder (kapitel 3) som ska användas för olika delar av RSA-arbetet. Valet kan baseras på olika faktorer, till exempel tidigare erfarenheter, säkerhetssamordnarens kompetens, tillgängliga resurser eller rekommendationer.
- *Identifiera aktörer inom det geografiska området*: Aktiviteten innebär att identifiera vilka som bör vara involverade i RSA-arbetet. Avser aktörer både inom kommunen (förvaltningar och kommunala bolag) och övriga aktörer i det geografiska området.
- *Prioritera aktörer för insamling*: Aktiviteten innebär att prioritera bland de identifierade aktörerna för att säkerställa att ”rätt” aktörer deltar. Det inte är säkert att tid och resurser räcker till för att involvera alla identifierade aktörer.
- *Säkra resurser på förvaltningar/bolag*: Aktiviteten innebär att säkerställa att det finns resurser tillgängliga på de förvaltningar och bolag som är prioriterade att delta.
- *Fördela aktiviteter över fyraårscykeln*: Aktiviteten innebär att fördela de tänkta aktiviteterna inom ramen för fyraårscykeln.
- *Ta fram arbetsplan och budget*: Aktiviteten innebär att en arbetsplan inklusive budget utarbetas för genomförandet av arbetet. Arbetsplanen bör även omfatta mål och uppföljningspunkter.
- *Förankra arbetsplan och budget*: Aktiviteten innebär att förankra arbetsplan och budget för att säkerställa att ledningsgrupp och förvaltningar/bolag står bakom det planerade arbetet samt att nödvändiga resurser tillsätts.

5.5 Samla in underlag

Delprocessen *Samla in underlag* syftar till att samla in det underlag som behövs för att kunna genomföra RSA-arbetet. För att arbetet med att samla in underlag ska kunna genomföras krävs att det finns en förankrad arbetsplan (aktivitetsplan) som omfattar vem som gör vad, när och hur samt att det finns en budget för arbetet. Inom denna delprocess kopplas vanligtvis förvaltningar och kommunala bolag in i RSA-arbetet, där de exempelvis deltar vid workshoptillfällen, enkätundersökningar och seminarier.

Delprocessen resulterar i att det underlag som behövs för det fortsatta arbetet finns tillgängligt. Underlaget kan omfatta geografisk information, skyddsvärden, samhällsviktiga verksamheter, demografi, identifierade oönskade händelser och beroenden samt tidigare RSA-rapporter.

Följande aktiviteter ingår i delprocessen:

- *Identifiera behov av insamling av underlag*: Aktiviteten innebär att identifiera och besluta vilket underlag som behövs för att kunna genomföra det fortsatta RSA-arbetet.
- *Förbereda insamling av underlag*: Aktiviteten innebär att till exempel kontakta förvaltningar och bolag för att initiera arbetet med att samla in underlag eller att bryta ner informationsbehoven i frågeställningar och eventuella scenarier att använda vid exempelvis workshoptillfällen.
- *Utbilda förvaltningsrepresentanter inom RSA*: Aktiviteten innebär att förvaltnings- och bolagsrepresentanter utbildas internt inom RSA för att skapa så bra förutsättningar som möjligt för RSA-arbetet.
- *Nyttja befintliga underlag*: Aktiviteten innebär att hämta och återanvända grunddata från befintliga register, till exempel kommunfakta eller geografiska data.
- *Inhämta underlag från förvaltningar och bolag*: Aktiviteten innebär att tillsammans med de kommunala förvaltningarna och bolagen genomföra exempelvis workshops för att på så sätt samla in och skapa underlag för RSA-arbetet.
- *Ta del av andras RSA-arbete*: Aktiviteten innebär att kommunicera med andra, till exempel säkerhetssamordnare på andra kommuner, för att ta del av deras erfarenheter av oönskade händelser, tidigare RSA-arbete och RSA-rapporter.
- *Ta del av resultat/erfarenheter från övningar och inträffade händelser*: Aktiviteten innebär att ta del av resultat och erfarenheter från genomförda övningar samt eventuella inträffade händelser.

5.6 Analysera

Delprocessen *Analysera* utförs av säkerhetssamordnaren och syftar till att bearbeta och analysera det insamlade underlaget, dra slutsatser avseende kommunens sårbarheter, förmågor och vilka konsekvenser som skulle kunna uppstå vid en oönskad händelse samt identifiera åtgärdsbehov.

Följande aktiviteter ingår i delprocessen:

- *Bearbeta underlag*: Aktiviteten innebär att strukturera och aggregera underlaget för att skapa förutsättningar för vidare bearbetning.
- *Kartlägga verksamhet*: Aktiviteten innebär att analysera vilka verksamheter inom det geografiska området som bör inkluderas i RSA-arbete.
- *Analysera underlag*: Aktiviteten innebär att analysera det bearbetade underlaget med avseende på målsättningen med RSA-arbetet och de frågeställningar som specificerats i arbetsplanen. Analysen beror av vald metod och övriga målsättningar med RSA-arbetet och kan omfatta aktiviteter såsom att identifiera oönskade händelser, beroendeanalys, sannolikhets- och konsekvensbedömning.
- *Dra slutsatser*: Aktiviteten innebär att utifrån den dokumenterade och kvalitetssäkrade analysen dras slutsatser om kommunens fortsatta krisberedskaps- och säkerhetsarbete.
- *Identifiera åtgärdsbehov*: Aktiviteten innebär att baserat på slutsatserna identifiera åtgärdsbehov, till exempel behov av utbildning, övningar eller andra riskreducerande åtgärder.
- *Dokumentera analys av underlag samt slutsatser*: Aktiviteten innebär att dokumentera resultatet av analysen, slutsatserna samt åtgärdsbehoven inklusive det bakomliggande resonemanget.

5.7 Utarbeta åtgärds- och handlingsplan

Delprocessen *Utarbeta åtgärds- och handlingsplan* utförs av säkerhetssamordnaren och syftar till att återkoppla till intressenter och arbeta vidare inom kommunen, både lokalt och centralt. I den ingår att ta fram en eller flera förankrade åtgärds- och handlingsplaner utifrån de slutsatser som dragits avseende exempelvis sårbarheter, konsekvenser och förmågor.

Följande aktiviteter ingår i delprocessen:

- *Prioritera åtgärder*: Aktiviteten innebär att utifrån de identifierade och dokumenterade åtgärdsbehoven tillsammans med uppdragets

målsättning värdera vilka åtgärder som bör genomföras och med vilken ambitionsnivå.

- *Ta fram åtgärdsplan*: Aktiviteten innebär att de prioriterade åtgärderna dokumenteras i en åtgärdsplan. Åtgärdsplanen avser här den övergripande kommunala åtgärdsplanen som säkerhetssamordnaren ansvarar för. I åtgärdsplanen ingår vad som ska göras och av vem (internt och externt).
- *Utarbeta handlingsplan*: Aktiviteten innebär att baserat på åtgärdsplanen utarbeta en handlingsplan. Handlingsplanen omfattar vem som ansvarar för respektive åtgärd, när den ska vara genomförd samt ekonomiska ramar.
- *Förankra åtgärds- och handlingsplan*: Aktiviteten innebär att förankra åtgärds- och handlingsplanen hos kommunledning, förvaltningar, kommunala bolag samt politiker. Viktigt är att fokusera på de åtgärder som berör flera parter inom kommunen.

5.8 Rapportera

Delprocessen *Rapportera* utförs av säkerhetssamordnaren och syftar till att skapa en rapport med kvalitetssäkrade slutsatser om kommunens sårbarheter, konsekvenser och förmågor samt en hos kommunen förankrad åtgärds- och handlingsplan som rapporteras in till Länsstyrelsen.

Följande aktiviteter ingår i delprocessen:

- *Skapa rapport*: Aktiviteten innebär att sammanställa och dokumentera RSA-arbetet enligt MSB:s föreskrifter.
- *Kvalitetssäkra rapport*: Aktiviteten innebär att säkerställa att rapporten har tillräcklig kvalitet för att kunna rapporteras in till länsstyrelsen. Kvalitetssäkringen innebär även att berörda intressenter, till exempel sakkunniga på förvaltningar och kommunala bolag, granskar rapporten och ger återkoppling.
- *Rapportera in*: Aktiviteten innebär att skicka in rapporten till länsstyrelsen enligt de riktlinjer som länsstyrelsen ger.

5.9 Kommunicera

Delprocessen *Kommunicera* är en mycket viktigt del i RSA-arbetet och löper genom hela processen som är ett ständigt pågående arbete. Säkerhetssamordnaren är ansvarig för att bedöma vilka av aktiviteterna som är

relevanta att genomföra samt att säkerställa att de beslutade aktiviteterna även genomförs.

Följande aktiviteter ingår i delprocessen:

- *Samordna med LSO*: Aktiviteten innebär att samordna RSA-arbetet med det arbete som genomförs inom ramen för Lagen för skydd mot olyckor.
- *Samverka/utbyta information inom nätverk*: Aktiviteten innebär att kommunicera med andra aktörer som arbetar med RSA-frågor, både inom kommunen och med externa parter.
- *Dialogisera med länsstyrelsen*: Aktiviteten innebär att ha en regelbunden dialog med länsstyrelsen avseende vad som händer inom RSA-området.
- *Kommunicera med kommunledningen*: Aktiviteten innebär att ha en fortlöpande dialog med kommunledningen och det pågående arbetet för att exempelvis förankra resultat och kommunicera identifierade risker och sårbarheter så att kommunledningen kan ta beslut om åtgärder med mera.
- *Medvetandegöra säkerhetsfrågor i kommunen*: Aktiviteten innebär att medvetandegöra kommunledning, förvaltningar, kommunala bolag samt andra berörda aktörer om säkerhetsfrågorna i kommunen.

5.10 Kvalitetssäkra och följa upp

Delprocessen *Kvalitetssäkra och följa upp* löper genom hela processen och är ett ständigt pågående arbete. Säkerhetssamordnaren är ansvarig för att bedöma vilka av aktiviteterna som är relevanta att genomföra samt att säkerställa att de beslutade aktiviteterna genomförs.

Följande aktiviteter ingår i delprocessen:

- *Följa upp åtgärds- och handlingsplan*: Aktiviteten innebär att följa upp om och hur åtgärds- och handlingsplanen används inom kommunen och om planerade åtgärder verkställs, till exempel genomförandet av övningar och utbildningar.
- *Utveckla RSA-processen*: Aktiviteten innebär att genom hela processen analysera vad som kan förbättras inför nästa genomförande. Utvecklingen kan omfatta allt från val av och anpassning av metoder till organisationsförändringar.
- *Kvalitetssäkra underlag*: Aktiviteten innebär att granska och förankra insamlade underlag med berörda intressenter, till exempel förvaltningar och kommunala bolag.

- *Kvalitetssäkra dokumentation*: Aktiviteten innebär att säkerställa att framtagna dokument, till exempel dokumentation av analys, dokumentation av slutsatser samt åtgärds- och handlingsplaner, har den kvalitet som krävs för arbetet. Kvalitetssäkringen innebär även att berörda intressenter, till exempel sakkunniga på förvaltningar och kommunala bolag, granskar det dokumenterade resultatet och ger återkoppling.

5.11 Hantera åtgärder

Delprocessen *Hantera åtgärder* utförs av förvaltningarna och kommunala bolag och avser att säkerställa att planerade aktiviteter och åtgärder genomförs eller att aktivt beslut tas att avfärda eller bordlägga åtgärder. Säkerhetssamordnaren ansvarar för att följa upp hur åtgärds- och handlingsplanen används inom kommunen (se avsnitt 5.10).

Förvaltningar och kommunala bolag kan påbörja hanteringen av åtgärder tidigare i processen.

5.12 Sammanställa kommunernas RSA-rapporter

Delprocessen *Sammanställa kommunernas RSA-rapporter* genomförs av länsstyrelsen och syftar till att sammanställa kommunernas RSA-rapporter, göra en bedömning på regional nivå samt att ta fram det underlag som sedan rapporteras till MSB.

6 Reflektion – utmaningar för den kommunala RSA:n

Det empiriska materialet har inte bara bidragit med underlag till den processmodell som presenterades i kapitel 5. Materialet innehåller även en mängd information om respondenternas upplevda problem och behov, och ibland konkreta lösningsförslag.

I detta kapitel diskuterar och sammanställer vi dessa aspekter i termer av *utmaningar för den kommunala RSA:n*. Syftet är att dessa i det fortsatta arbetet ska kunna användas tillsammans med processmodellen för att identifiera vilka aktiviteter eller delprocesser som behöver stöd, varför de behöver stöd och hur dessa stöd bör utformas.

Vissa av utmaningarna är gemensamma för många kommuner medan andra är relevanta för ett fåtal. Kommunerna skiljer sig också ifråga om vilka lösningar som utvecklats för att hantera problem inom respektive område och hur effektiva de är. Vissa aspekter rör några av problemområdena inom RSA specifikt, medan andra avser kommunalt säkerhetsarbete i allmänhet.

6.1 Kompetensförsörjning

Frågan om kompetensförsörjning är central för säkerhetssamordnaren. Kompetensen kan delas upp i två huvudsakliga områden – dels krävs kunskap om RSA, dels krävs kunskap om kommunen som organisation. Att bygga upp en heltäckande kunskap om RSA kräver tid, inte minst eftersom RSA-cyklerna är fyraåriga. I kombination med en rörlig arbetsmarknad ställer detta krav på välfungerande rutiner för överlämning.

Kommunal verksamhet är mångfacetterad och består av en rad olika typer av delverksamheter. Säkerhetsarbetet är första hand en integrerad del av de verksamheter som ligger inom kommunens omedelbara inflytandesfär i form av förvaltningar och bolag. RSA-arbetet underlättas om säkerhetssamordnaren vet vilka verksamheter som är ansvariga för vad, och hur beslutsprocesser fungerar i en politiskt styrd tjänstemannaorganisation. RSA-arbetet är tänkt att beröra all relevant verksamhet inom kommunens geografiska områdesansvar, vilket är ett stort åtagande. Därför börjar många kommuner med att primärt inkludera sin egen verksamhet i RSA-arbetet för att i ett andra steg inkludera övriga verksamheter.

En slutsats är att det är mindre sannolikt att en säkerhetsfunktion på en mindre kommun kan omfatta all nödvändig erfarenhet. En större kommun med en säkerhetsfunktion bestående av ett flertal personer kan ha bättre förutsättningar att samla nödvändig kompetens. En nytillträdd eller oerfaren säkerhetssamordnare kan dessutom vara betjänt av möjligheten att samverka med en person som känner organisationen.

Framkomliga vägar behöver identifieras för hantering av kompetens-försörjningen i RSA-arbetet – både avseende kommunkännedom och metod-kunskap inom RSA. En kompetenskravspecifikation för den person som ska arbeta med RSA skulle kunna vara ett möjligt stöd. Likaså ett underlag till grund för kommunernas arbetsbeskrivningar för säkerhetssamordnare. Idag saknar många kommuner arbetsbeskrivningar. En tredje möjlighet skulle kunna vara stöd i hur man väljer RSA-metod utifrån de förutsättningar man har i kommunen och beroende på vilken typ av analys man valt att göra. Det kan även finnas behov av att förtydliga enstaka metodelement, exempelvis hur man tar fram och analyserar scenarier.

6.2 Påverkansplattformen

RSA:n skapas inte av enskilda personer. I de flesta kommuner väljer man att inkludera personer från olika kommunala verksamhetsgrenar, och i varierande utsträckning även andra aktörer som berörs av kommunens geografiska områdesansvar.

Säkerhetssamordnarens inflytande i organisationen beskrivs av många respondenter som en grundförutsättning för att både säkerhetsarbetet och RSA:erna ska kunna genomföras. Som uttrycks i intervjuunderlaget beror inflytandet på ett flertal olika förutsättningar. En säkerhetssamordnare med ett personligt nätverk i kommunen, som i vissa fall byggts upp via en tidigare tjänst, har en bättre påverkansplattform än en nyanställd säkerhetssamordnare från en annan offentlig aktör eller en nyexaminerad från universitet och högskola. Många av de säkerhetssamordnare som deltagit i studien och som uttrycker att de arbetar i medvind stödjer sig på informella lösningar, ofta via ett starkt personligt nätverk inom kommunen. Vissa säkerhetssamordnare känner inte att de behöver institutionalisera informella lösningar, medan andra är skickliga på att förändra sina organisationer för att låta en informell lösning formaliseras i nya rutiner, överenskommelser och processer. Båda typer av lösningar är viktiga, och behöver undersökas vidare. Oavsett om en ny säkerhetssamordnare har en tidigare förankring i en kommun eller inte, kan ett processtöd peka på nödvändiga organisatoriska åtgärder som en kommun kan vidta för att den nytillträdde ska ha goda grundläggande förutsättningar för att få gehör för sina frågor. Några förutsättningar för en framgångsrik förankring av RSA-frågor i kommunorganisationen sammanfattas i punkterna nedan:

- *Tillgång till den politiska ledningen och tjänstemannaledningen*: Många respondenter understryker vikten av att ha tillgång till kommunchefen, och ser därför gärna att denne är säkerhetssamordnarens närmaste chef. De säkerhetssamordnare som inte arbetar direkt under kommunchefen ser i regel till att skapa en informell kanal till denne.
- *Tillgång till kommunala bolags- och förvaltningsledningar*: En RSA tar ofta utgångspunkt i kommunens olika verksamhetsgrenar. Förvaltningsledningarna kan öppna nödvändiga kanaler till linjeverksamheten och ge säkerhetssamordnaren tillgång till de individer som förstår verksamheten på bredd och djup. Utöver dessa åtgärder kan ledningsgrupperna låsa upp personalresurser för att arbeta med risk- och sårbarhetsfrågor. Hur formaliserad kontakten med förvaltningar och bolag är skiljer sig mellan kommuner. I vissa kommuner finns överenskommelser som tillser att förvaltningarna utser personer som ska bevaka säkerhetsfrågorna och som även tilldelas tid exklusivt för detta ändamål. Sådana personer utgör en naturlig ingång för säkerhetssamordnaren. Flera respondenter antyder att en informell väg att vinna engagemang hos förvaltningar och bolag är att engagera dem i den utbildnings- och övningsverksamhet som bedrivs inom säkerhetsarbetet i allmänhet.
- *Säkerhetssamordnarens formella nätverk inom organisationen*: Många säkerhetsfunktioner skapar en kommunöverskridande arbetsgrupp för att arbeta med RSA. Andra relevanta nätverk förvaltas av andra aktörer inom kommunen än säkerhetssamordnaren eller dennes kollegor, exempelvis de som vänder sig mot lokalt näringsliv.
- *Frågan om hur RSA:n integreras i kommunens budget- och styrprocesser*: RSA-arbetet kräver insatser från ett antal funktioner inom kommunen, varför möjligheter att formellt integrera arbetet i ekonomistyrning och uppföljningssystem bör tillvaratas. Angränsande till kommunens budget- och styrprocesser är den svenska lagstiftningen, där ett fåtal respondenter efterlyser en översyn utifrån förslaget att integrera RSA-kravet direkt i kommunallagen istället för inom sin befintliga plats i LEH-lagstiftningen. Detta utifrån resonemanget att kommunallagen har stor tyngd inom kommunal verksamhet. Därutöver påpekade några respondenter att lagar, förordningar och föreskrifter i dagsläget är konstruerade för en medelkommun och att de skulle behöva ses över så att de är funktionella för kommuner i alla storlekar.
- *Strategier för att vinna engagemang*: Flera av de intervjuade säkerhets-samordnarna understryker vikten av att kunna vinna engagemang hos förvaltningar, kommunala bolag, kommunledning och privata aktörer (såväl näringsliv som ideella organisationer). Ett flertal framhåller övningar och utbildningar som ett naturligt insteg. Utvecklingen av

processtödet bör således överväga traditionellt mjuka aspekter som utbildning, kommunikation, förankring och upprättande av nätverk för att bevaka RSA- och säkerhetsfrågor.

6.3 Värdegenerering – RSA:ns bidrag till organisationen

Rapporteringen uppåt i det nationella krishanteringssystemet är något som respondenterna själva lyfter fram som en viktig del av RSA:n. Många tycker dock att det är otydligt hur kommunernas rapportering tas tillvara och saknar även feedback på sina analyser från den regionala och nationella nivån. Flera säkerhetssamordnare betonar också vikten av att slutrapporten är utformad så att den är lättillgänglig och begriplig för kommunpolitikerna. Samtidigt ska länsstyrelserna kunna få ut den information de behöver. Alla säkerhetssamordnare tycker inte att kraven från dessa två målgrupper är förenliga med varandra.

De föreskrifter som reglerar RSA-arbetet fokuserar framförallt på rapporteringen, till exempel vilka rubriker som ska användas och vilka parametrar som ska redovisas. Vägledningarna på området uppehåller sig också till stora delar vid själva analyssteget i RSA:n, men belyser inte i samma utsträckning hur rapporten kan användas i organisationen. Denna rapporteringsfokuserade syn på RSA:ns nytta lägger dessutom större vikt vid vad som kan åstadkommas med slutprodukten än vad som kan tänkas uppnås under processen i sig. Ett synsätt där RSA i första hand ska stötta beslut förordas bland annat i MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser från 2011 (se avsnitt 3.3.6) och kallas där för ett *beslutsstödsperspektiv*.

Något som flera säkerhetssamordnare lyft fram är det värde, nytta eller ”direkt-avkastning” som uppstår löpande under RSA-arbetet, inte sällan inom arbete som sker tillsammans med förvaltningar och kommunala bolag. Flera respondenter hävdar dessutom att detta är det bästa sättet att få med sig förvaltningar och bolag i säkerhetsarbetet. Ett exempel på denna typ av värdegenerering är att kommunens verksamhetsgrenar under en RSA-workshop förstår behovet av att bedriva verksamhetsutveckling eller starta ett projekt som bidrar till någon form av säkerhetsrelaterade åtgärder. Denna typ av värdegenerering som uppstår fortlöpande och ibland spontant, är förknippad med vad MSB kallar *processtöds-perspektivet*, det vill säga ett perspektiv där RSA stöttar riskhanteringsprocesserna direkt.

Utvecklingen av ett processtöd bör inte ta utgångspunkt i något enskilt perspektiv. Istället bör det utgå från att värdegenerering kan och bör ske både under processens gång och vid dess slut. RSA-processens direkta värdegenerering behöver undersökas för att identifiera hur den manifesterar sig,

men även var den kan uppstå och hur den kan förstärkas. På samma sätt bör även möjligheterna att öka slutrapportens genomslagskraft och nytta analyseras vidare i det fortsatta arbetet.

6.4 En centraliserad eller decentraliserad process?

En av respondenterna förde ett resonemang om att tillämpa krisberedskapssystemets ansvarsprincip på förvaltnings- och bolagsnivå. Varför se kommunen som den slutgiltiga instansen i RSA-systemet? Bör inte förvaltningarna, som driver den kommunala verksamheten, genomföra egna RSA:er till grund för sitt säkerhets- och kontinuitetsarbete? En annan respondent beskrev en RSA-process där samtliga förvaltningar och bolag utbildades för att var och en kunna bidra med rådata till kommunens övergripande RSA. Med en sådan process skulle rådata samtidigt kunna användas som utgångspunkt för förvaltningarnas och bolagens egna analyser.

Utifrån dessa resonemang kan vi härleda två olika modeller för hur en kommun organiserar sitt RSA-arbete, samt en hybridvariant.

I en första *centraliserad* modell, finns kompetensen att genomföra en RSA hos en av kommunens centrala funktioner, till exempel säkerhetssamordnaren (eller motsvarande). Denne samlar in information från verksamheterna, antingen genom att samla nyckelpersoner från verksamhetsgrenarna eller genom att besöka dem under organiserade former. Därefter sammanställs materialet och analysen tar vid.

I en *decentraliserad* modell finns RSA-kompetensen även hos verksamhetsgrenarna. RSA:n görs inom den egna förvaltningsorganisationen, resultaten tas tillvara, och slutprodukten skickas till säkerhetssamordnaren som sammanställer, vidtar nödvändiga åtgärder på central nivå och återkopplar till verksamheterna.

En hybridmodell blandar den decentraliserade och den centraliserade modellen. Vissa förvaltningar och bolag genomför själva sina egna RSA:er, medan säkerhetssamordnaren besöker resterande förvaltningar för datainsamling och stöd i processen.

Bedömningen är att få kommuner har en renodlat decentraliserad process, även om erfarenheterna från intervjuerna pekar på att resultatet blir bättre när förvaltningarna involveras i arbetet. Däremot finns många exempel på kommuner som har en centraliserad process. Framöver bör man närmare undersöka de olika modellernas för- och nackdelar och ta reda på vilken modell som passar vilken typ av organisation. Oavsett modell så finns det också anledning att se över hur arbetet på förvaltningsnivå ska bedrivas och eventuellt ta fram råd om hur

exempelvis workshopar kan arrangeras. För den decentraliserade modellen finns också ett uttryckligt behov från kommunerna att ta fram riktlinjer för hur en aggregering av resultat kan göras.

En särskild fråga att beakta är också om, och i så fall hur, privata aktörer som genom sina verksamheter är av relevans för RSA:n (t.ex. om de genom sina verksamheter utgör potentiella risker inom kommunen, eller om de tvärtom utgör potentiella resurser som kan öka dess säkerhet) kan omfattas av modellerna ovan.

6.5 Planering och åtgärder

Två delar av RSA-processen som vi uppfattar är antingen eftersatta eller svåra att genomföra är planering och åtgärdshantering.

Endast ett fåtal av de intervjuade säkerhetssamordnarna indikerade att det finns en sammanhållen planering av RSA:er över hela fyraårscykeln. Ett verktyg för planering av RSA:n över fyraårscykeln skulle underlätta för en säkerhetssamordnare att hitta struktur i framförallt uppstartsfasen men även det fortsatta genomförandet. Det är därutöver enklare att arbeta flera personer i ett projekt med en tydlig struktur, samtidigt som RSA-processen blir mindre känslig för de problem som kan uppstå vid överlämningar då säkerhetssamordnaren byts ut.

Åtgärder ses som en av RSA:ns viktigare resultat, både de som uppstår spontant, parallellt med RSA-processen, och de som uppstår efter att RSA-rapporten är färdig. Ett processtöd skulle kunna stötta klassificering och prioritering av åtgärder. Vilka åtgärder bör tas upp i en kommunövergripande åtgärdsplan som förankras hos politiker och kommunledning, och vilka åtgärder kan stanna på en förvaltnings- eller kommunalt bolagsnivå? Är det enbart åtgärder som antingen är avsevärt resurskrävande eller som överskrider förvaltningsnivåns mandat och ansvar, som bör lyftas till beslut på kommuncentral nivå?

6.6 Angränsande processer

Vissa av de aspekter som beskrivs i rubrikerna ovan är inte unika för just RSA, utan kan härledas till kommunalt säkerhetsarbete eller i vissa fall även säkerhetsarbete i största allmänhet. Det är omöjligt att fullständigt försöka skilja RSA från säkerhetsarbete. Tvärtom är det önskvärt att se över hur man bör arbeta övergripande med säkerhetsarbete i kommunerna och vilken roll RSA-arbetet har i det. Därför kommer de lösningar, stöd och verktyg som tillsammans bildar ett processtöd även påverka vissa av de förutsättningar som ligger till grund för kommunalt säkerhetsarbete och även annat arbete inom kommunen. Ett, i högre grad värdegenererande, RSA-arbete kommer att behöva förhålla sig till, och interagera med, angränsande processer inom säkerhetsarbetet (t.ex.

brottsförebyggande arbete eller övningsverksamhet) men även den kommunala fysiska planeringen och klimatanpassningsarbete.

6.7 Att lära sig av andra kommuner

Utöver att identifiera och sprida innovativa lösningar på gemensamma problem, har flera respondenter uppmärksammat behovet av att veta vilka kommuner som liknar dem till exempelvis storlek och riskbild och hur dessa kommuner har organiserat sin krisberedskap, vad de tar upp i sina RSA:er och vilka lösningar de tillämpat. Kommuner med exempelvis många Seveso-anläggningar eller stora risker för ras och skred ser fördelar med att ha ett erfarenhetsutbyte med andra kommuner med liknande förutsättningar. Lösningar riktade mot detta behov kan exempelvis vara ett informationsutbyte mellan kluster av kommuner med liknande riskbild eller ett IT-stöd som låter kommuner enkelt identifiera andra liknande kommuner för att ta del av deras RSA:er och arbetssätt.

En annan möjlighet till utbyte mellan kommuner är att låta förvaltningar och kommunala bolag som hanterar samma typer av frågor i olika kommuner utbyta erfarenheter avseende säkerhetsarbete.

6.8 Risk- och sårbarhetsanalysens standardinformation

Trots att kommuner skiljer sig avsevärt i hur RSA:n genomförs, ställer MSB krav på vilka element som slutprodukten ska avhandla. Exempel är *risk*, *samhällsviktig verksamhet* och *beroenden*. Kan vissa delar av den standardinformation som ofta återkommer i en RSA tillgängliggöras för att underlätta för kommunerna? Man skulle kunna tänka sig en katalog över olika typer av oönskade händelser och förslag till hur de ska kategoriseras. Denna katalog skulle med fördel kunna sammanställas på regional eller nationell nivå. Det kan även behövas någon form av generisk beroendekartläggning för verksamhet inom kommunens geografiska område. Sådan dokumentation skulle sedan kunna användas som referensmaterial inom kommunerna, för säkerställande av att viktiga eller intressanta parametrar inte utelämnas.

6.9 Begreppsapparaten

Den begreppsapparat som tillämpas inom svensk RSA innehåller en hel del oklarheter som det finns ett behov av att reda ut. Ett möjligt angreppssätt kan vara att ta reda på vad samordnarna verkligen *behöver uttrycka* och skapa en lämplig begreppsapparat runt det. Till att börja med skulle man kunna ta fram en minimal begreppsmodell som klarar det viktigaste och sedan, baserat på den

beprövade och verifierade enkla modellen, gå vidare med en begreppsmodell som fyller mer avancerade behov. Modellen bör inte nödvändigtvis definiera och koppla begrepp i någon strikt mening – ett processtöd som hjälper användaren att förstå ett visst problematiskt begrepp kan vara bra, men ännu bättre är det att försöka bidra till en bild av det som verkligen *behöver uttryckas*.

6.10 Ett levande dokument

Flera respondenter har uttryckt en önskan om att RSA:n ska vara ett ”levande dokument”, vilket med utgångspunkt i intervjumaterialet är ett dokument som:

- Används återkommande i det kommunala arbetet, refereras till och utgör ett beslutsunderlag.
- Upprättas i början av fyraårscykeln (eller oberoende av denna), och fylls på med information efterhand.

Detta arbetssätt väcker frågan vilken roll gamla RSA:er har. Bör RSA:erna existera i form av en databas istället för en rapport, i syfte att göra informationen mer åtkomlig och föränderlig?

6.11 Spårbarhet

En utmaning i RSA-arbetet kan sammanfattas i svårigheter att bedöma, artikulera och dokumentera värden för exempelvis risknivå, sannolikhet och konsekvenser. Dessa svårigheter kan medföra att det bakomliggande resonemanget för bedömningen tappas bort eller förvanskas. I arbetet med att analysera beroenden finns en liknande problematik. Ett antal beroenden mellan objekt kan konstateras, men resonemangen bakom varför det föreligger ett beroendeförhållande förloras.

Förändringar i omvärlden och inom kommunen medför oundvikligen att RSA:ns olika parametrar och analyser behöver korrigeras, varför bakomliggande resonemang för tidigare bedömningar och analyser behöver vara tillgängliga. Därför kan ett processtöd behöva stärka möjligheten att föra tydliga resonemang och göra dem spårbara. Detta skulle kunna implementeras i form ett rent IT- och dokumentationsstöd, eller ett ramverk med rutiner för hur RSA-dokumentationen bör organiseras.

7 Avslutning

I denna rapport har vi presenterat en processmodell och ett antal utmaningar som ger en bild av vad ett framtida processtöd potentiellt ska kunna hantera. Här följer en sammanställning av de olika utmaningarna och i några fall idéer om hur ett stöd i princip skulle kunna vara utformat:

- *Kompetensförsörjning*: Framkomliga vägar för hantering av kompetensförsörjning behöver identifieras, både avseende kommunkännedom och metodkunskap. Tänkbara stöd är en kompetenskravspecifikation för den person som ska arbeta med RSA, samt underlag till kommunernas arbetsbeskrivningar för säkerhetssamordnare.
- *Påverkansplattformen*: Oavsett om en ny säkerhetssamordnare har tidigare förankring i en kommun eller inte kan ett processtöd peka på nödvändiga organisatoriska åtgärder som en kommun kan vidta för att den nytillträdde ska ha grundläggande förutsättningar för att få gehör för sina frågor. Dessa åtgärder innefattar tillgång till förvaltnings- och bolagsledningar, formella nätverk inom kommunen, integrationen av RSA:n i budget- och styrprocesser samt strategier för att vinna engagemang i organisationen. Potentiellt viktig är även relationen till de privata aktörerna.
- *Värdegenerering – RSA:ns bidrag till organisationen*: Projektet bör utgå från att värdegenerering kan och bör ske *både* under processens gång och vid dess slut. Fortsatta studier bör därför fokusera på den direkta värdegenereringen (hur den manifesteras, var den kan uppstå och hur den kan förstärkas) såväl som på hur ett slutresultat kan utgöra ett effektivt beslutsunderlag.
- *En centraliserad eller decentraliserad process?*: Bedömningen är att få kommuner tillämpar en renodlat decentraliserad modell för sitt RSA-arbete. Däremot finns många exempel på kommuner som tillämpar den centraliserade motsvarigheten. Det finns anledning att närmare undersöka de olika varianternas för- och nackdelar relativt olika typer av organisationer och hur respektive modell kan stöttas. En fråga är också om, och i så fall hur, privata aktörer kan omfattas av modellerna.
- *Planering och åtgärder*: Ett verktyg för planering av RSA:n över fyraårscykeln skulle underlätta för en säkerhetssamordnare att hitta struktur i framförallt uppstartsfasen men även i det fortsatta genomförandet. Ett processtöd skulle även kunna stötta klassificering och prioritering av åtgärder.
- *Angränsande processer*: Ett i högre grad värdegenererande RSA-arbete kommer att behöva förhålla sig till, och interagera med, angränsande

processer inom säkerhetsarbetet (t.ex. brottsförebyggande arbete eller övningsverksamhet) men även den kommunala fysiska planeringen och klimatanpassningsarbete.

- *Informationsdelning*: Kan vissa delar av den information som ofta återkommer i en RSA tillgängliggöras för flera kommuner? Man skulle exempelvis kunna tänka sig en katalog över olika typer av oönskade händelser och förslag på hur de ska kategoriseras, samt någon form av generisk beroendekartläggning. För att kommuner ska kunna lära sig av varandra kan man också tänka sig informationsutbyte inom kluster av kommuner med liknande riskbild, eller ett IT-stöd som låter kommuner enkelt identifiera andra liknande kommuner för att ta del av deras RSA:er.
- *Begreppsapparaten*: Den begreppsapparat som tillämpas i dagens RSA:er innehåller en hel del oklarheter som det finns ett behov av att reda ut. Ett möjligt tillvägagångssätt kan vara att ta reda på vad som verkligen *behöver uttryckas* och skapa en lämplig begreppsapparat utifrån det.
- *Ett levande dokument*: Önskemål om att RSA:erna ska vara ett levande dokument väcker frågor kring vilken roll gamla RSA:er har. Bör RSA:erna existera i form av en databas istället för en rapport – i syfte att göra informationen mer åtkomlig och föränderlig?
- *Spårbarhet*: En utmaning i RSA-arbetet kan sammanfattas i svårigheter att bedöma, artikulera och dokumentera värden för exempelvis risknivå, sannolikheter och konsekvenser vilket kan medföra att det bakomliggande resonemanget tappas bort eller förvanskas. Därför kan ett processtöd behöva stärka möjligheten att föra tydliga resonemang och göra dem spårbara.

7.1 Fortsatt arbete

Under 2016 kommer projektet att involvera kommunerna och Länsstyrelsen i Västra Götalands län i arbetet med att vidareutveckla den processmodell som presenteras i kapitel 5. Processmodellen kommer bland annat att kompletteras med information om vad som initierar en aktivitet, hur aktiviteten genomförs steg för steg och av vem, samt vad aktiviteten ska resultera i. Detta arbete är ett led i utvecklingen av den verktygslåda som ska ingå i processtödet. Beskrivningarna ska i ett första steg vara *lösningsoberoende*, vilket innebär att de inte ska involvera en potentiell lösning i form av ett stödsystem. Först i nästa steg sätts beskrivningarna av aktiviteterna i ett lösningsperspektiv för att identifiera möjliga stöd.

Processmodellen kommer även att ligga till grund för utformningen av ett första förslag till processtödets ramverk. Även detta arbete kommer att förankras och testas iterativt hos kommunerna och Länsstyrelsen. Ramverket ska exempelvis kunna peka ut när, hur och varför ett visst verktyg används och hur resultaten bör tolkas.

I ramverkets utformning ingår även att ge förslag på hur klimatanpassningsdelen i RSA:erna kan stärkas. Vi kommer att göra ett antal intervjuer med personer som har ansvar för klimatanpassning i fokuskommunerna. Resultatet av intervjuerna kommer att ligga till grund för att vidareutveckla vissa av aktiviteterna i processmodellen så att de bättre stödjer analysen av extrema väderhändelser.

Arbetet med att ta fram verktygslådan och ramverket kommer återkommande att stämmas av mot de utmaningar som identifieras i kapitel 6 för att säkerställa att dessa beaktas, samt för att identifiera nya utmaningar i den mån sådana dyker upp.

Projektets två avslutande år (2017–2018) kommer att vara inriktade mot integrering av ramverk och verktygslåda samt tester, utvärdering, kunskapsåterföring och utveckling av goda exempel. Målet är att det slutliga processtödet ska fungera som självständigt stöd till RSA-processen.

Bilaga 1. Respondenter

Nedanstående personer intervjuades inom studien.

Pilotstudien

Peter Birgersson Dafteryd, kommunstyrelsens ordförande, Strömstads kommun

Hans Ingbert, tf räddningschef, Räddningstjänsten Östra Skaraborg

Tommy Johansson, kommunstyrelsens ordförande, Melleruds kommun

Huvudstudien

Magnus Edenmyr, säkerhetsstrateg, Orust kommun

Patrik Sällinen, beredskapssamordnare, Tjörns kommun

Bengt Nordström, tf säkerhetssamordnare, Mölndals stad

Per Ahlström, säkerhetssamordnare, Töreboda, Mariestads och Gullspångs kommun

Emma Fång, samordnare, Tidaholms och Falköpings kommun

Alexander Tiderman, säkerhetssamordnare, Ulricehamns kommun

Henrik Ohlén, planeringsledare, Göteborgs stad

Emelie Tillgren, lokal utvärderare SAMÖ 16, Göteborgs stad

Christian Nilsson, planeringssekreterare, Dals-Eds kommun

Pia Björemark, beredskaps- och säkerhetssamordnare, Lilla Edets kommun

Björn Segelod, säkerhetssamordnare, Uddevalla kommun

Henrik Gustafsson, säkerhetssamordnare, Partille kommun

Natalie Winqvist, utredare och säkerhetssamordnare, Vara kommun

Patrik Tellander, gata/parkchef, Melleruds kommun

Bilaga 2. Intervjuguide

Intervjuguiden användes vid intervjuerna av säkerhetsamordnare (motsvarande) i Västra Götalands län under hösten 2015.

Teckenförklaringar:

Kursiv text	Att komma ihåg för intervjuaren
❖	Öppen fråga. Vanligtvis en per avsnitt. (Kan lämpligtvis vara upplevelseorienterad).
●	Mer detaljorienterad fråga.
o	Aspekt av fråga som, om den inte kommer fram under de öppna frågorna, intervjuaren kan ta upp specifikt.
✓	Informationspunkt före och efter intervjun.

Perspektiv som behöver tillvaratas under intervjuerna:

– Vad som är formellt, och vad som är informellt, avseende det arbete som görs.
– Vid beskrivningar av problem och framgångsexempel: viktigt att be respondenten att skilja på *nuläge* och *önskat läge*?

Be om exempel och vidareutvecklingar.

Uppvärmning (sammanfattas alternativt i e-post inför intervjun)

✓ Presentera studien – vilken funktion fyller förstudien. Vad ska huvudstudien mynna ut i – processtöd, vars karaktär vi i nuläget inte kan veta.
✓ Vilka vi är som intervjuar.
✓ Forskarrollen – vill veta vad som fungerar och vad som inte fungerar – studien som grund för två saker 1) huvudstudien och 2) myndigheters allmänna förbättringsarbete (MSB, Länsstyrelserna, etc.). För att kunna designa ett bra processtöd – viktigt med ärliga svar och tydliga problembeskrivningar och framgångsexempel.
✓ Hur ska vi använda materialet; transkribering, för att sedan förutsättningslöst hitta gemensamma nämnare – men även jämföra med vår egen ”förklaringsmodell”.
✓ Är det ok att vi citerar (anonymt eller inte)? Respondenten får möjlighet att godkänna citaten.
✓ Viktigt att informera om att statliga myndigheter (inklusive FOI) inte kan garantera anonymitet.
✓ Respondenten ska få möjlighet att ge synpunkter på rapporttexten.

✓ Är det ok att vi spelar in?
✓ Kommuner använder olika benämningar på sina säkerhetsfunktioner. Vi använder den vanligaste benämningen ”säkerhetssamordnare”, väl medvetna om att det likaväl kan vara ”säkerhetschef”, ”beredskapssamordnare”, ”säkerhetsstrateg”, etc. Be respondenten att ha överseende om vi använder fel benämningar i intervjun.

Vem är säkerhetssamordaren?

- Vem är du? Berätta lite om dig själv!
  - … vill du berätta om din utbildnings- och yrkesbakgrund?
- Dina egna erfarenheter av RSA-frågor? (Hur har du varit i kontakt med RSA?)
  - … hur många RSA-omgångar?
  - … inom vilken typ av verksamhet? Privat, offentlig?

  (*Vi återkommer till konkreta RSA-frågor senare i intervjun)*
- Hur skulle du beskriva din roll inom RSA
  - … i egenskap av tidigare säkerhetssamordnare?
  - … vad behöver en säkerhetssamordnare vara bra på?
  - … hur länge innehar vanligtvis en säkerhetssamordnare sin befattning?
  - … hur sker överlämningen? (*Kontinuitet*)

Säkerhetssamordnarens plattform i kommunen

- Vilka möjligheter upplever du att du har som säkerhetssamordnare att påverka kommunens verksamhet? (*Din plattform*)
- Var i organisationen finns din funktion? (t.ex. i räddningstjänsten, centralt i kommunen)
  - För- och nackdelar? (att din funktion är placerad x eller y)
  - Vem är din omedelbara chef?
- Upplevde du att du hade stöd från kommunens ledningsskikt i ditt arbete?
  - … politiska ledningen?
  - … ledningen på tjänstemannasidan?
  - … engagemang i förvaltningarnas och bolagens ledningsgrupper – men även de tjänstemän som arbetar konkret med säkerhetsfrågor (samordnare vid förvaltningarna, t.ex.)?

Hur utförs RSA-arbetet?

❖ Hur utförs RSA-arbetet i din kommun?

- … hur planeras arbetet över fyraårscykeln? (*respondenten kan här istället svara på hur man följer upp föreskrifterna, be då om att få veta hur samordnaren tänker kring sin egen planering av RSA*)
- … följer man någon speciell metod? (vilken – och varför?)
- … hur tänker ni kring kvalitetssäkring?
- … vilket tidsperspektiv användes när ni tittar på risker och sårbarheter?
  (vi tar gärna del av material som beskriver processen, om det finns)
- … hur passar RSA-arbetet in i kommunens övriga säkerhetsarbete?
- … finns det några delar av RSA-arbetet i din kommun som du är särskilt nöjd med? (varför?)
- Finns det några delar där du ser tydliga förbättringsområden? (varför?)
- Vilken roll har gamla RSA:er?

❖ Hur deltar förvaltningar och bolag i RSA-arbetet?
- … genomför de egna RSA:er? (hur, varför?)
- … hur aggregerar ni data till en kommunal nivå?
- … finns det några delar av kommunen som du tycker är särskilt viktiga att engagera i RSA-arbetet? (varför?)
- … är de engagerade idag?

❖ Inom RSA-arbetet: hur sker samverkan (inkl. Informationsutbyte) med andra aktörer inom det geografiska områdesansvaret?
- … privata aktörer?
- … andra aktörer?
- … sker samverkan inom speciella sakområden?
- Hur kan samverkan utvecklas? Hur skulle samverkan kunna ske i framtiden? Vilka behov och möjligheter ser du?

❖ Inom RSA-arbetet: sker (och i så fall hur?) samverkan med aktörer utanför det geografiska områdesansvaret?
- … kommuner?
- … myndigheter? (*Länsstyrelsen, Polisen, etc*.)
- … genomförs vissa moment i RSA-arbetet gemensamt?
- … privata aktörer?

❖ Hur tar du/ni fram kunskapsunderlaget till risk- och sårbarhetsanalysen?
- … informationskällor/insamlingsmetod/kategorier?
- … vilket underlag tas fram inom egen regi?
- … och vilket tas fram av andra? *(blir matade av andra aktörer)*
- ... finns det insamlingsbehov som inte är uppfyllda idag?
- … hur ser kunskapsunderlaget ut avseende väderhändelser?
- … hur ser kunskapsunderlaget ut avseende civilförsvar?

❖ Hur dokumenteras risk- och sårbarhetsanalysen?

- (… struktur?)
- … i vanliga dokument?
- … används något specifikt verktyg eller datorstöd?

❖ Hur ser du på de lagar, förordningar som finns på RSA-området?
- … riktlinjer och hjälpmedel?
- … vad kan bli bättre?

RSA – nytta och användningsområden

❖ Hur upplever du att din organisation nyttiggör RSA:n?
- … varför gör kommunen en risk- och sårbarhetsanalys?
- … vad används RSA:n till?
- … relation till LSO?
- … relation till kontinuitetsplanering?
- … relation till stadsplaneringen? (planprocessen, miljöfrågor, etc.)
- … koppling till budgetprocessen?
- … koppling till kommunens ordinarie styrprocesser, t.ex. resultatstyrning, målstyrning, kvalitetsarbete, styrkort, uppföljningssystem, etc.?
- Upplever du att RSA-arbetet/resultatet nyttiggörs av kommunens ledning?
- Upplever du att RSA-arbetet/resultatet nyttiggörs av kommunpolitikerna?

Från analys till åtgärder

❖ Vad händer sedan? När RSA:n är avslutad, och resultatet finns nedskrivet – hur går kommunen då vidare?
- … upprättar du/ni en handlingsplan?
- … åtgärdslista?
- … finns det någon form av uppföljning eller spårbarhet?
- … upplever du svårigheter att gå från analys till åtgärder?
- … upplever du behov av någon form av verktygsstöd?
- … hur sker återkoppling gentemot Länsstyrelsen?
- … hur används förra RSA:n?

Avslutning

✓ Utifrån den diskussion som skett inom ramen för intervjun, ser du några speciella områden i RSA-arbetet som du tycker att ett processtöd behöver ta ställning till?

- ✓ Finns det något som du tycker att vi skulle fråga om, som inte togs upp under intervjun?
- ✓ Finns det något skriftligt material du vill dela med dig av, med bakgrund i intervjuns innehåll
- ✓ Känner du att det är något du vill tillägga?
- ✓ Med bakgrund i de frågor vi ställt och det du berättat, finns det någon mer person du tycker att vi borde prata med?
- ✓ Har du vid något tillfälle varit med om en kris i kommunen?

Hur går vi vidare nu, vi återkommer runt [datum]

Vart fjärde år ska Sveriges samtliga kommuner genomföra en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som omfattar kommunens geografiska områdesansvar. Resultatet ska rapporteras till länsstyrelserna. I denna rapport presenteras resultaten från en studie som utgör det första steget i att ta fram ett processtöd för kommunal RSA. Studien ingår i projektet *Processtöd för framtidens kommunala risk- och sårbarhetsanalyser* som löper under mandatperioden 2015–2018 och som görs på uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Bakgrunden till projektet är dels att länets kommuner behöver ökat stöd i hur de ska nyttiggöra RSA-resultaten i den egna organisationen, dels att kommunerna i framtiden kommer att utsättas för större påfrestningar till följd av klimatförändringar vilket ställer höga krav på RSA:n som fungerande process.

I studien har vi genomfört en inventering av befintliga stöd för RSA samt intervjuer med säkerhetssamordnare från 16 av länets 49 kommuner. På så sätt har vi byggt upp en förståelse för den kommunala RSA-processen och för behovet av stöd i processens olika delar. Med detta som utgångspunkt har vi analyserat RSA:ns olika ingående och omgivande aktiviteter, vem som ansvarar för dem och hur de hänger samman, i syfte att skapa en modell av RSA-processen som helhet. Slutligen har vi identifierat ett antal utmaningar att ta hänsyn till i utvecklingen av ett processtöd.

Resultatet visar att arbetet med kommunal RSA ofta är en stor utmaning eftersom kommunerna har mycket varierande förutsättningar att genomföra den. Arbetet bygger dessutom på att säkerhetssamordnaren har en förståelse för kommunens skilda verksamheter och en förmåga att engagera och involvera dem i ett gemensamt arbete. Den kommunala RSA:ns utmaningar finns inom områden som kompetensförsörjning, säkerhetssamordnarens påverkansplattform, RSA:ns bidrag till den egna organisationen, processens centralisering/decentralisering, planering, åtgärder, angränsande processer, informationsdelning, begreppsapparaten och dokumentationsformer.

Utmaningarna ska i det fortsatta arbetet användas tillsammans med processmodellen för att identifiera vilka aktiviteter och delprocesser som behöver stöd, varför de behöver stöd och hur dessa stöd bör utformas. I det fortsatta arbetet ingår även att ge förslag på hur klimatanpassningsdelen i RSA:erna kan stärkas. Målet för det fyraåriga projektet är att utveckla ett processtöd i form av en verktygslåda och ett tillhörande ramverk där verktygslådan ska kunna stötta processnära aktiviteter som strukturering av data, visualisering av risker samt presentation av resultat, medan ramverket bidrar med grundläggande begrepp, metodstöd, goda exempel, gränssnitt mot andra processer och stöd för användning av verktygslådan.

FOI

LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

ISSN1650-1942

www.foi.se