



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete



En mittlägesutvärdering av ett pilotprojekt i
Värmlands Län

MSB:s kontaktpersoner:

Mats Alentun, 010-240 41 03

Marie Lundqvist, 010-240 56 67

Publikationsnummer MSB823 – Februari 2015

ISBN 978-91-7383-546-6

Innehållsförteckning

1. Inledning och metodik	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Utvärderingens syfte.....	7
1.3 Målgrupper	7
1.4 Utvärderingsfrågor	7
1.5 Metod	7
1.6 Avgränsningar.....	8
1.7 Rapportens disposition	8
1.8 Utvärderingens projektgrupp	8
2. Projektet	9
2.1 Projektdokument	9
2.1.1 Projektplan - ansökan om medel från anslag 2:4.....	9
2.1.2 Projektplan Tryggt och Säkert Län.....	10
2.2 Organisation	12
3. Bedömningsgrund och utvärderingsramverk	14
3.1 Bedömningsgrund	14
3.2 Utvärderingsramverk	15
4. Observationer	17
4.1 Utgångsläge.....	17
4.2 Förberedelser	19
4.3 Förväntningar	21
4.4 Genomförande	22
4.4.1 Utveckla och konkretisera konceptet	22
4.4.2 Utveckla och konkretisera organisation	23
4.4.3 Informera alla Värmlands kommuner	24
4.4.4 Inleda arbetet i tre kommuner samt sätta tidsplan.....	25
5. Slutsatser	28
5.1 Förväntningar	28
5.2 Relevans	29
5.3 Effektivitet.....	30
5.4 Bärkraftighet	32
6. Rekommendationer	34
Bilaga 1: Källförteckning	35
Bilaga 1: Enkätfrågor	36

Sammanfattning

Under slutet av 2013 startade projektet ”Tryggt och säkert län” (TSL). Syftet är att stödja Värmlands läns kommuner i att utveckla sina säkerhetsarbeten utifrån faktabaserade problembilder. Utifrån ett nationellt perspektiv är TSL av pilotkaraktär. TSL löper fram till december 2016 och har en totalbudget på 2,1 miljoner kr.

Projektet leds av en styrgrupp där Länsstyrelsen Värmland, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), Karlstads Universitet, Konsumentverket, Landstinget i Värmland, Räddningstjänsten Karlstadsregionen och Polisen i Värmland ingår.

Arvika, Kil och Karlstad är de tre värmländska kommuner som under 2014 hade hunnit påbörja sina aktiviteter i projektet. De utgör TSL:s pilotkommuner. Den praktiska implementeringen av projektet ute i de tre kommunerna leds av särskilt utsedda processledare. Flera andra kommuner i länet avser att ansluta sig under 2015.

Enligt projektets projektplan ska den påbörjade processen i tre pilotkommunerna utvärderas. Föreliggande rapport är ett resultat av denna utvärdering. Utvärderingen har utgått från fyra utvärderingsfrågor inom följande områden: förväntningar, relevans, effektivitet och bärkraftighet.

Gällande förväntningar har utvärderingen funnit att...

- 1) De intervjuades förväntningar på projektets aktiviteter och mål i stora drag överensstämmer med varandras, men otydligheter rör de inledande kommunernas status som piloter.
- 2) Projektets genomförande uppfattas av några respondenter att andas ett uppifrån-perspektiv.
- 3) Projektet inte i tillräcklig omfattning uppmuntrat kommunerna att ta ett mer omfattande ägarskap över sitt eget förändringsarbete, vilket hade förväntats av några respondenter.

Inom området relevans har utvärderingen noterat att...

- 4) Projektplanen till stora delar är förtjänstfull, men att ett parallellt övergripande mål att utveckla ett koncept för fortsatt utvecklingsarbete på nationell nivå saknas i det slutliga projektdokumentet.

Från området effektivitet finns följande bedömningar att återge...

- 5) Projektet har huvudsakligen genomfört eller påbörjat det som planerades för 2014.

- 6) Kartläggningar av oönskade händelser utgjorde bulken av arbetet i kommunerna under 2014. Utvärderingen bedömer emellertid att det inte är en hållbar lösning att MSB, så som var fallet under 2014, utarbetar underlagen till kartläggningarna.
- 7) Utvärderingen bedömer att projektgruppen och resurspersoner, på bekostnad av kommunerna, i allmänhet tagit på sig ett alltför stort ansvar att utföra vissa projektaktiviteter.
- 8) I högre grad än idag bör de erfarenheter som görs inom projektet systematiskt dokumenteras.
- 9) Den under 2014 reviderade projektorganisationen bedöms i huvuddrag som ändamålsenlig, men utvärderingen anser att mindre kommuners perspektiv borde vara representerade i styr- och projektgrupp.
- 10) Trots att projektet förefaller att ha funnit sin slutliga organisation har utvärderingen konstaterat att det föreligger uppfattningar om otydligheter gällande ansvarsfördelning och beslutsmässighet mellan styrgruppen och projektgruppen. Även processledarnas roll förefaller inte som tydlig för alla deltagare.
- 11) Information har spridits direkt till länets kommuner på flertalet sätt under året. Informationsinsatserna förefaller både som omfattande och väl utformade.

Gällande bärkraftighet har utvärderingen bedömt att...

- 12) Ett participatoriskt förhållningssätt har hittills provats alltför sparsamt. Utvärderingen gör bedömningen att projektledningen inte är tillräckligt medveten om betydelsen av ett participatoriskt förhållningssätt för att uppnå bärkraftiga resultat. Framsteg som görs inom ramen för projektet löper därmed risk för att inte bli bestående.

Utvärderingen lämnar i ett avslutande kapitel ett antal rekommendationer. De är i första hand riktade till TSL:s styrgrupp, men även till projektgruppen och andra aktörer.

1. Inledning och metodik

1.1 Bakgrund

En idé om att på ett samlat sätt stödja Sveriges kommuner i att utveckla sina säkerhetsarbeten utifrån faktabaserade problembilder har under senare år diskuterats i olika myndighetsnätverk där bland annat Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) ingått.

Under 2012 vidareutvecklades idén om att i ett samarbete mellan berörda myndigheter i Värmland utforma ett effektivt stöd till länets kommuner för att, utifrån deras behov, kunna förebygga och hantera olyckor, skador, allvarliga händelser och kriser.

Tankarna formaliserades under 2013 genom att Länsstyrelsen Värmland lämnade in ett projektförslag med finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap under titeln ”Samlat stöd för ett tryggt och säkert Värmland”. Utifrån ett nationellt perspektiv anges i ansökan att projektet är av pilotkaraktär.

Utvecklingsprojektet är nu pågående och genomförs under benämningen Tryggt och Säkert Län (TSL). Det löper under perioden oktober 2013 till december 2016 med en total budget som omsluter 2,1 miljoner kr. Budgeten avser 2014, 2015 och 2016 med 700.000 kr för vardera år¹.

Arvika, Kil och Karlstad är de tre värmländska kommuner som under 2014 påbörjat sina aktiviteter. De är att betrakta som pilotkommuner i länet. Flera andra kommuner i länet avser att ansluta sig till projektet under 2015.

Projektet styrs av en styrgrupp. I den ingår Länsstyrelsen Värmland, MSB, Karlstads Universitet, Konsumentverket, Landstinget i Värmland, Räddningstjänsten Karlstadsregionen och Polisen i Värmland.

Projektet genomförs av en projektgrupp under ledning av en projektledare. I projektgruppen ingår representanter från Karlstads Universitet, MSB, Länsstyrelsen i Värmland och Karlstadsregionens räddningstjänstförbund. Även andra resurser är knutna till projektet, bl.a. utvärderare och andra medarbetare från enheten för lärande av olyckor och kriser vid MSB samt ämneskompetens från Landstinget i Värmland.

Den praktiska implementeringen av projektet ute i tre pilotkommuner leds av tre processledare, anställda av Länsstyrelsen, MSB samt Karlstads kommun. De ansvarar för arbetsprocessen med varsin pilotkommun.

Enligt projektets projektplan ska, under det andra halvåret 2014, den påbörjade processen i tre pilotkommunerna utvärderas, en så kallad mittlägesutvärdering. Föreliggande rapport är ett resultat av denna mittlägesutvärdering.

¹ Projektplan – ansökan om medel från anslag 2:4 Krisberedskap 2014, MSB

1.2 Utvärderingens syfte

Syftet med utvärderingen är att bidra till lärande för arbetet under den kvarvarande projektperioden.

1.3 Målgrupper

Primär målgrupp är projektets styrgrupp. Sekundär målgrupp är projektledaren och andra medlemmar i projektgruppen.

1.4 Utvärderingsfrågor

Utvärderingen syftar till att svara på följande fyra frågeställningar:

1) Förväntningar

Är olika uttalade och outtalade förväntningar på projektets genomförande och resultat överensstämmande med varandra – och är de rimliga?

2) Relevans

Är projektets logik sådan att det finns ett realistiskt kausalt samband mellan aktiviteter och resultat?

3) Effektivitet

Har projektet, så här långt, genomfört planerade aktiviteter och uppnått planerade resultat? Hur ser förutsättningarna ut för att de kommer att uppnås?

4) Bärkraftighet

Förefaller både uppnådda resultat, och sådana resultat som kan förutses, att vara bärkraftiga?

Utvärderingsfrågorna 2-4 motsvarar också utvärderingskriterier.

1.5 Metod

Utvärderingen har utgått från en bedömningsgrund som inbegriper de mest centrala projektdokumenterna. Utifrån bedömningsgrunden har ett utvärderingsramverk utarbetats (se stycke 3.2).

Datansamling har skett genom (se vidare källförteckningen i bilaga 1):

- 1) En enkät som skickas till medlemmar av projektgruppen (se bilaga 2)
- 2) Fokusgruppsintervju/workshop med projektmedlemmarna
- 3) Intervjuer med representanter från de tre pilotkommunerna
- 4) Dokumentläsning

En utvärderingsplan fastställdes i oktober 2014, varefter datainsamlingen påbörjades. Ett utkast på utvärderingsrapport färdigställdes i januari 2015 och skickades ut till berörda parter för faktagranskning. Efter att ha tagit del av kommentarerna fastställdes rapporten i februari 2015.

1.6 Avgränsningar

Utvärdering och uppföljning ingår som aktiviteter i projektdokumentet. Även om dessa vid ett par tillfällen omnämns i utvärderingsrapporten så omfattas de inte av den föreliggande utvärderingen.

Utvärderingen omfattar endast tidsperioden fram till den 31 december 2014.

1.7 Rapportens disposition

Rapporten fortsätter i nästa kapitel med en presentation av projektet, både av projektdokument och organisation. I kapitel 3 presenteras den bedömningsgrund som utvärderingen utgår från och det utvärderingsramverk som utarbetats. I det efterföljande kapitlet lämnas en redogörelse över de observationer som utvärderingen gjort, och i kapitel 5 drar utvärderingen sina slutsatser. I det avslutande kapitlet lämnas rekommendationer.

1.8 Utvärderingens projektgrupp

Utvärderingens projektgrupp har bestått av Mats Alentun (projektledare) och Marie Lundqvist (projektmedarbetare), bägge från Enheten för lärande av olyckor och kriser vid MSB.

2. Projektet

2.1 Projektdokument

Två huvudsakliga projektdokument föreligger för projektet. Dels en projektplan som ingick i ansökan om medel från anslag 2:4 Krisberedskap 2014, dels en projektplan som antogs av projektets styrgrupp relativt sent men som föregicks av ett antal utkast som hade en vägledande funktion².

2.1.1 Projektplan - ansökan om medel från anslag 2:4

Idéerna om att i ett samarbete mellan berörda myndigheter i Värmland utforma ett effektivt stöd till länets kommuner för att kunna förebygga och hantera olyckor, skador, allvarliga händelser och kriser formaliserades under 2013. Länsstyrelsen Värmland lämnade under hösten 2013 in ett projektförslag ("Samlat stöd för ett Tryggt och Säkert Värmland") med ansökan om finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap. Anslaget förvaltas av MSB som godkände projektförslaget.

Drivande samarbetsparter till länsstyrelsen under planeringsarbetet för projektet var Enheten för lärande av olyckor och kriser vid MSB samt Karlstads universitet.

Startdatum för projektet sattes till den 1 oktober 2013 med avslut den 31 december 2016, d.v.s. omfattades en projektperiod på drygt tre år. Total budget för projektet beslutades till 2,1 MSEK med en jämn fördelning mellan åren 2014, 2015 och 2016. För 2013 finansierades aktiviteterna med andra medel.

Som **problembild** angavs att (utdrag):

- "Kommunernas arbete med olyckor, allvarliga händelser och kriser är ofta inte samordnat utan sker avskilt i olika kommunala verksamheter".
- "Det går inte att ge någon generell bild av hur kommunerna arbetar med att tillvarata erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser. Analysen visar på att förmågan att ta tillvara erfarenheter av olyckor och allvarliga händelser är mycket beroende på hur den politiska styrningen sker samt om man har skapat organisation, arbetsformer och resurser för ett tvärsektorielt arbete."

Som **mål** för projektet sattes (utdrag):

- Att utveckla och tillhandahålla ett **effektivt stöd** till kommunerna i Värmland för deras arbete med olyckor, allvarliga händelser och kriser.

² Texterna i stycke 2.1.1 och 2.1.2 återger projektdokumenterna utan att fullt ut följa den struktur som dokumenten är skrivna efter. Styrande har istället varit texternas innehåll. Utvärderingen har också valt att efter eget val markera vissa särskilt betydelsefulla ord med fet stil.

- Att ta fram och marknadsföra ett **koncept** för myndigheters stöd till kommunerna för deras arbete med olyckor, allvarliga händelser och kriser.

Som **delmål** angavs (utdrag):

- År 2013: Utveckla och konkretisera konceptet och stödet samt marknadsföra och etablera samarbetet med kommunerna.
- År 2014: Genomföra problemanalysen i kommunerna. Utveckla och etablera arbetsformer för säkerhetsarbetet i kommunerna.
- År 2014 - 16: Stödja kommunerna med expertkunskap från berörda myndigheter.

Som **prestationer** angavs:

- Projektet kommer att för varje kommun leverera **problemanalys**, **organisation** och **arbetsformer** för säkerhetsarbetet, **åtgärdsförslag** och **utbildningar**.
- Projektet kommer att utveckla ett **koncept** för myndigheter att på ett samordnat sätt stödja kommunerna i deras arbete med olyckor, allvarliga händelser och kriser. Konceptet bör kunna vara ett effektivt hjälpmedel för länsstyrelserna som geografiskt områdesansvar och för deras och andra myndigheters stöd till kommunerna.

Under rubriken ”aktivitetsplan” angavs att en projektplan med aktiviteter skulle vara klar till oktober 2013.

2.1.2 Projektplan Tryggt och Säkert Län

Arbetet med den projektplan som aviserades i ansökan om finansiering från anslag 2:4 påbörjades under hösten 2013. Ett flertal utkast utarbetades innan den slutliga versionen kunde antas av projektets styrgrupp den 6 oktober 2014. Det innebar ett års försening jämfört med den tidsplan som angavs i ansökan om finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap.

Innan den slutliga projektplanen antogs förelåg ett antal utkast vilka, trots att de formellt sett inte var antagna, var vägledande för projektet. Utvärderingen har tagit del av två sådana utkast, daterade till den 9 december 2013 samt till den 8 augusti 2014. Formuleringarna nedan är hämtade från slutversionen.

Som **problembild** angavs att (utdrag):

- Antalet medborgare som dör och skadas allvarligt i hem- och fritidmiljöer ökar. Antalet självdestruktiva händelser ökar. Samhällets kostnader för skador är 64 miljarder kronor. I Värmland belastar dessa skador och olyckor kommunernas med sammanlagt 177 miljoner kronor, och Landstingets med 315 miljoner kronor.
- Kommunernas arbete med olyckor, skador, allvarliga händelser och kriser är sällan tillräckligt samordnat utan sker avskilt inom olika kommunala verksamheter.

- Det finns mycket data, analyser och expertis i samhället som kan stödja kommunerna i arbetet, men den används eller efterfrågas inte alltid. I Värmland har särskilt landstinget data över alla skadade som besöker akutmottagningarna i Karlstad, Arvika och Torsby. Ett flertal sektorsmyndigheter har data och analyser som inte används i kommunerna.

Som **projektidé** angavs att:

- I ett utvecklat samarbete mellan berörda myndigheter och organisationer utforma ett effektivt stöd till kommunerna utifrån deras behov, för att ge dem möjlighet att vidareutveckla ett faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete.

Som **mål** för projektet sattes (utdrag):

- Tjänstemännen i deltagande kommuner har ökad **kompetens** för ett faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete.
- Kommunerna har utformat **organisation** och **arbetsformer** för ett faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete.
- Aktörer med ansvar för oönskade händelser på läns- och regionnivå har etablerat ett bestående **nätverk** och ett arbetssätt för ett faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete.
- Berörda aktörer tillämpar effektiva och adekvata **metoder** för ett faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete.
- Kommunen har skapat tillräckliga **resurser** (ex. kompetens, pengar, organisation, arbetsformer) för säkerhetsarbetet.
- Kommunen har etablerat **styrning** av det faktabaserade säkerhetsarbetet i det ordinarie styrsystemet.

Projektplanen uttrycker **visionen** att uppfyllandet av målen ovan ska leda skapa ett tryggt och säkert Värmland med:

- Färre **oönskade händelser**
- Minskat **mänskligt lidande** och minskade **samhällskostnader**

Projektplanen förutsåg följande **aktiviteter** (hela projektperioden):

- **Kartläggning** av oönskade händelser tillsammans med en tjänstemannagrupp i kommunen.
- **Presentation** av kartläggning för Kommunledningen.
- Kommunen **prioriterar** 2-3 problemområden att arbeta med.
- **Analys** av problemområden och arbetsprocesser.
- Kommunen planerar och **genomför** åtgärder i samverkan.

Tidsplan

Den **tidsplan** som slogs fast i projektplanen från oktober 2014 omfattar följande aktiviteter:

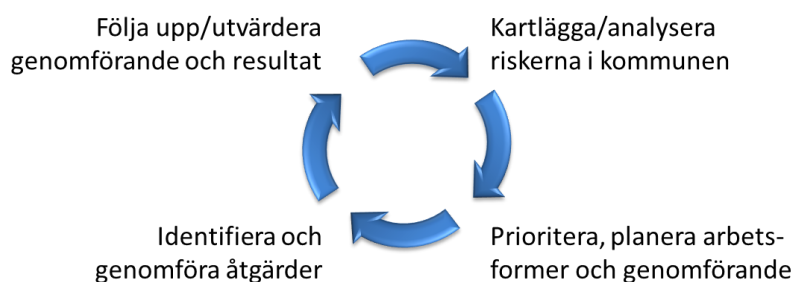
År 2014:

- Utveckla och konkretisera konceptet och organisation under våren.
- Informera alla Värmlands kommuner om det förestående projektet. Inleda arbetet i tre kommuner samt sätta en tidsplan för detta arbete.
- Utvärdera påbörjad process i de tre pilotkommunerna.

Åren 2015 -16:

- Starta arbetet successivt i fler kommuner.
- Utveckla metoder för att bättre stödja kommunerna.
- Följa upp och utvärdera projektet.

Enligt projektdokumentet avsåg man att i kommunerna introducera metoden att arbeta genom ett cykliskt säkerhetsarbete, vilket figur 1 nedan illustrerar.



Figur 1: Cykliskt säkerhetsarbete

2.2 Organisation

Ansvarig myndighet för TSL-projektet är Länsstyrelsen Värmland där myndighetens beredskapsdirektör är projektägare.

Projektets organisation har varit föremål för vissa förändringar sedan projektstarten. I ursprungsupplägget fanns både en styrgrupp, projektledningsgrupp, projektgrupp, arbetsgrupp, referensgrupp och resurspersoner. I stor utsträckning satt samma personer i flera grupper. Efter en omorganisation lades arbetsgruppen, projektledningsgruppen och referensgruppen ner. Istället för att ha en fast grupp med referenspersoner kopplas referenterna istället in vid behov och är att jämföras med resurspersoner. I dagsläget finns alltså en styrgrupp och en projektgrupp, samt resurspersoner.

Projektet leds av styrgruppen. Styrgruppen företräds av en ordförande som engagerats särskilt i denna roll. Utöver ordföranden sitter åtta ledamöter i styrelsen. Dessa representerar Länsstyrelsen i Värmland, Karlstads Universitet,

Konsumentverket, MSB, Landstinget i Värmland, Karlstadsregionens räddningstjänstförbund och Polisen i Värmland.

Projektgruppen är arbetande i projektet. Gruppen leddes till och med december 2014 av en projektledare från Karlstads Universitet, därefter av en projektledare från Länsstyrelsen i Värmland. Från oktober 2013 till omkring oktober 2014 var projektledaren också administratör för alla grupperingar inom projektet, mötessekreterare, samt även ansvarig för kommunikationsfrågor.

Övriga medlemmar i projektgruppen är en konsult, tillika processledare, anlitad av Länsstyrelsen i Värmland samt företrädare för MSB, Länsstyrelsen i Värmland, Karlstadsregionens räddningstjänstförbund och Karlstads Universitet. Några av projektgruppsmedlemmarna har eller har haft följande funktioner:

- För var och en av de tre pilotkommunerna har en processledare utsetts av projektet. Med det avses, enligt den slutliga projektplanen, att vara ”bryggan till projektet och att stimulera och motivera ansvariga i kommunen”. Processledarna har en central funktion för att driva aktiviteterna framåt i projektet. Länsstyrelsen i Värmland, MSB och Räddningstjänsten Karlstadsregionen har tillhandahållit en processledare vardera.
- För stöd inom statistik, faktaunderlag och analyser har medarbetare från Enheten för lärande av olyckor och kriser vid MSB engagerats.
- För projektadministration och kommunikationsfrågor var en projektadministratör från Karlstads Universitet anlitad under den senare delen av andra halvåret 2014.

Även medarbetare från Enheten för lärande av olyckor och kriser vid MSB som inte sitter i projektgruppen är engagerade som resurspersoner för projektet. Främst är de sakkunniga inom statistik, analys av olycksdata och utvärderingsmetodik.

I Arvika är säkerhetssamordnaren i kommunen kontaktperson inom projektet och är sammankallande för den s.k. Riskgruppen i kommunen som också engagerats för att arbeta med TSL. Gruppen rapporterar till kommunens ledning.

I Kil är kommunens administrativa chef kontaktperson inom projektet och sammankallande för det s.k. Säkerhetsrådet som rapporterar direkt till kommunchefen. Kil är medlem i Karlstadsregionens räddningsförbund och har fått visst tekniskt stöd därifrån.

För Karlstads kommun är säkerhetskoordinatören inom räddningstjänsten Karlstadsregionen kontaktperson för TSL och rapporterar till kommunens förvaltningschef. I kommunen har ett antal aktörer knutits till projektarbetet, både specialister och generalister, och bildat en särskild TSL-grupp. Kontaktpersonen i Karlstad, till skillnad mot övriga kontaktpersoner, är också medlem i TSL:s projektgrupp och har samtidigt rollen som processledare för Karlstad.

3. Bedömningsgrund och utvärderingsramverk

En bedömningsgrund ligger till grund för utvärderingen. Utifrån den har ett utvärderingsramverk utarbetats.

Med utvärderingsramverket som utgångspunkt underlättas bedömningarna av projektets **relevans** och **effektivitet**, samt de hittills uppnådda resultatens **bärkraftighet**. Även kartläggning och bedömning av **förväntningar** på projektets aktiviteter och resultat underlättas. De fyra områdena markerade i fet stil motsvarar utvärderingens utvärderingsfrågor (se stycke 1.4).

3.1 Bedömningsgrund

Utvärderingens bedömningsgrund utgörs huvudsakligen av ”Projektplan Tryggt och Säkert Län”, slutversionen daterad till den 6 oktober 2014.

I en jämförelse mellan ”Projektplan Tryggt och Säkert Län” från hösten 2013, och projektplanen från ansökan om medel från anslag 2:4 från hösten därpå, framkommer att de till stora delar är stringenta med varandra.

Utvärderingen har trots det noterat att det uttalade målet i projektplanen från ansökan om medel från anslag 2:4 att ta fram och marknadsföra ett **koncept** för myndigheters stöd till kommunerna för deras arbete med olyckor, allvarliga händelser och kriser saknas i den definitiva projektplanen.

I bokstavlig mening är det en väsentlig förändring jämfört med projektplanen i ansökan, främst eftersom det där framgår tydligare att projektet i Värmland är ett **pilotprojekt** för den nationella nivån. Under rubrikerna för tidsplan och risker i det slutliga projektdokumentet nämns emellertid konceptet på ett sådant sätt att det förefaller underförstått att det som angavs i den ursprungliga ansökan fortfarande kvarstår som ett viktigt mål. I rapporteringen för 2014 uttrycks likaså i slutordet att ”Värmland utgör pilotlän i något som bör kunna utvecklas till ett nationellt koncept”³. Även de intervjuer som genomförts under utvärderingen bekräftar att så är fallet.

Att utvecklingen av konceptet framkommer så vagt i den slutliga projektplanen får därför ses som en oavsiktlig förändring och utvärderingen har justerat bedömningsgrunden i linje därmed. Inga andra justeringar har emellertid gjorts.

³ ”Verksamhetsuppföljning 2014 – Projektet Tryggt och säkert Län TSL”, 2014-12-

3.2 Utvärderingsramverk

Utifrån vad som är beslutat i den slutliga projektplanen framkommer i en tolkning utvärderingsramverket i figur 2 nedan. Därutöver, enligt vad som diskuterats i stycket ovan, tillkommer målet att generera lärdomar för att utveckla ett koncept som kan tillämpas för fortsatt arbete för faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete i andra län.



Figur 2: Utvärderingsramverk ”Tryggt och Säkert Län”

Av utvärderingsramverket, som alltså är en uttolkning som bygger på projektplanens logik, framgår att projektets aktiviteter förväntas generera de sex direkta resultaten (prestationerna) A-F. Dessa resultat förväntas i en effektkedja (d.v.s. genom kausala samband) leda till tillämpat faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete i de värmländska kommuner som deltar i projektet.

Säkerhetsarbetet förväntas leda till färre oönskade händelser i kommunerna, vilket i sin tur förväntas leda till minskat mänskligt lidande och minskade samhällskostnader. Dessa effekter, i sin tur, förväntas bidra till ett tryggt och säkert Värmland.

De planerade projektaktiviteterna, enligt projektdokumentet, är för hela projektperioden att⁴:

1. **Kartlägga** önskade händelser tillsammans med en tjänstemannagrupp i kommunen.
2. **Presentera** kartläggningen för kommunledning.
3. Kommunen **prioriterar** 2-3 problemområden att arbeta med.
4. **Analysera** problemområden och arbetsprocesser.
5. Kommunen planerar och **genomför** åtgärder i samverkan.
6. Uppföljning och utvärdering genomförda

Projektaktiviteterna för perioden fram till den 31 december 2014:

1. Utveckla och konkretisera **konceptet** och organisation under våren.
2. **Informera** alla Värmlands kommuner om det förestående projektet.
3. **Inleda** arbetet i tre kommuner samt sätta en tidsplan för detta arbete (Kommentar: innebär att inleda de planerade projektaktiviteterna i paragrafen ovan, punkt 1-5).
4. Utvärdera påbörjad process i de tre pilotkommunerna.

⁴ Aktiviteterna omskrivna i verbform i jämförelse med ursprunglig text.

4. Observationer

I föreliggande kapitel lämnas en redogörelse för de data som samlats in under utvärderingen. I huvudsak är texterna beskrivande. I det efterföljande kapitel 5 görs däremot en analys utifrån insamlad data.

4.1 Utgångsläge

Som grund för beskrivningen av utgångsläge utgör både de dokument som projektet genererat och en tidigare studie från MSB, samt intervjuer med utvärderingens respondenter.

Projektdokument och powerpoint-presentation

Enligt TSL:s projektdokument ökar antalet personer som dör och allvarligt skadas i hem- och fritidsmiljöer. Även antalet självdestruktiva händelser ökar enligt projektdokumentet. I Värmland, uppges det, belastar dessa skador och olyckor kommunerna med sammanlagt 177 miljoner kronor, och Landstinget belastas med 315 miljoner kr⁵.

Enligt powerpoint-presentation ”Tryggt och säkert län – ett innovativt samverkansprojekt om faktabaserat säkerhetsarbete”, framställd av projektgruppen, presenterades prognoser för 2014. Enligt prognoserna skulle cirka 240 värmlänningar omkomma till följd av skador, 6.000 läggas in på sjukhus och 33.000 värmlänningar tvingas uppsöka akutmottagning. De totala samhällskostnaderna uppskattades till 2,2 miljarder kronor varav kommun och landsting skulle belastas med 500 miljoner kr och enskilda och företag med 1,7 miljarder kr⁶.

I dokumenten och i presentationen målas en bild upp av att kommunernas säkerhetsarbete med olyckor, skador, allvarliga händelser och kriser sällan är tillräckligt samordnade med varandra utan istället sker avskilt inom olika kommunala verksamheter.

Reviderade uppgifter

Enligt reviderade uppgifter av utgångsläget som utvärderingen tagit del av är utgångsläget allvarligt – men inte fullt lika allvarligt som uppgifterna ovan gör gällande. Enligt de reviderade uppgifterna ser utgångsläget ut som följande⁷:

⁵ Projektplan Tryggt och säkert län TSL, s. 4, 2014-10-06

⁶ Powerpoint-presentation ”Tryggt och säkert län – ett innovativt samverkansprojekt om faktabaserat säkerhetsarbete”

⁷ Utvärderingens respondenter har uppgett följande källor: 1. Injury database och STRADA, Landstinget i Värmland 2. Patientregistret, Socialstyrelsen 3. Dödsorsaksregistret, Socialstyrelsen

- Drygt 17 000 personer tas emot på länets tre akutsjukhus till följd av skador och förgiftningar. Av dessa bedöms cirka 13 000 som lindriga skador.
- Drygt 3 500 värmlänningar blir varje år inlagda på sjukhus till följd av olycksfall.
- Över 300 värmlänningar blir varje år inlagda på sjukhus till följd av självdestruktiva handlingar.
- I genomsnitt avlider 166 värmlänningar per år till följd av skador och förgiftningar.

Studie av MSB

Som svar på ett regeringsuppdrag till MSB redovisade myndigheten 2011 en studie om hur svenska kommuner följer upp och analyser olyckor och allvarliga händelser⁸. Utredningen byggde på data från 30 kommuner. Bland annat konstaterades att samhällets säkerhetsarbete präglas av stark **sektorisering** och att **styrformerna varierar** kraftigt mellan olika områden och för olika olyckstyper.

Studien drog slutsatsen att det inte går att ge någon generell bild av hur kommunerna arbetar med att ta tillvara erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser, men menade att förmågan att ta tillvara erfarenheter av olyckor och allvarliga händelser är mycket beroende på hur den **politiska** styrningen sker samt om man har skapat **organisation, arbetsformer** och **resurser** för ett tvärasektoriellt arbete.

Enligt studien bör politikerna...

- Ställa krav på att få svar på följande frågor:
 - Vilka olyckor och allvarliga händelser har inträffat i kommunen?
 - Var inträffade de?
 - Varför inträffade de?
 - Vilka skador ledde det till?
- Se till att beslut fattas om organisation, arbetsformer och resurser för ett tvärasektoriellt arbete i syfte att ta tillvara erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser.
- Ställa krav på att det i exempelvis årsredovisningen eller på annat sätt för respektive förvaltning översiktligt redovisas inträffade avvikelser, genomförda utredningar, erfarenheterna av dessa och vilka åtgärder som vidtagits.
- Samarbetet med landsting, Trafikverket, MSB, polisen, försäkringsbolag med flera bör utvecklas för att komma åt och analysera olycks- och skadedata för kommunen.

⁸ "Hur tar kommunerna tillvara erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser", Mona Pütsep och Mats Junghage, MSB, 2011

- Riktlinjer bör läggas fast för vilka händelser som ska utredas, vilka metoder som ska tillämpas samt hur resultaten ska tas tillvara.

Intervjuer

Projektgruppen och de tre kommunerna ger en beskrivning av utgångsläget som i stora drag överensstämmer med dokumenten ovan, men med vissa reservationer.

Vid intervjuerna har det framkommit att flera anser att det inte är ovanligt att samordningen av säkerhetsarbetet är begränsad inom kommunerna, men samtidigt har det uttryckts en besvikelse över den bild av kommunernas arbetsätt som projektet förmedlat. Man menar att det framställts som att ”ingen gör något i kommunerna”, men att det i själva verket sker mycket där som inte kommer på pränt och som inte syns utåt.

Gemensamt för de som intervjuats är emellertid att man delar bilden av att kommunerna inte fullt ut utnyttjar fakta kring önskade händelser och att kommunerna brister i intern samordning i säkerhetsarbetet. Sammantaget leder det till svårigheter att se den samlade säkerhetsbilden och att vidta ändamålsenliga åtgärder.

4.2 Förberedelser

Utvärderingen har konstaterat att projektet i sitt upplägg är av *process-orienterad* karaktär. Med det menas att en betydande del av det förberedande och förankrande arbetet utförs under pågående projekt istället för att ha utförts innan projektet startade. Ganska exakt ett år efter projektstart antog styrgruppen den projektplan som även inbegriper aktiviteter (se även stycke 2.1).

Kampanjer

Som ett första steg i kontakten med de värmländska kommunerna fick säkerhets- och beredskapssamordnare i Värmland en förhandsinformation om projektet vid en nätverksträff under hösten 2103.

TSL fick därefter möjlighet att informera om projektet vid Region Värmlands månadsmöte för kommunledningar i januari 2014. Både tjänstemän och politiker från Region Värmland deltog i mötet. Responsen uppfattades som god och ledde bland annat till kontakt med de två första pilotkommunerna Kil och Arvika.

I juni 2014 anordnades en upptaktskonferens - ”Tryggt och säkert Värmland” vid Karlstads universitet, vilket innebar en möjlighet till en bred presentation av TSL-projektet. Dagen inleddes av Landshövding Kenneth Johansson som följdes av ett stort antal föredragshållare från organisationer som arbetar med skadeförebyggande frågor. Konferensen samlade 70 deltagare, varav 15 av de 16 värmländska kommunerna.

Fem av konferensens föreläsningar bandades och lades ut på Youtube. Länkar till dessa lades ut på projektets web-baserade hemsida (se underrubriken *kommunikation* nedan). Media visade intresse för konferensen, bl.a. sände Radio Värmland (P4) ett inslag med rubriken ”Nytt projekt ska göra Värmland tryggare”⁹. Även MSB:s tidning Tjugofyra 7 uppmärksammade konferensen¹⁰.

Utvecklande av projektplan

Ett antal utkast på projektplaner utarbetades under det första projektåret. I april 2014 hölls en halvdags workshop inom projektgruppen med stöd av två av MSBs utvärderare med syfte att lägga grunden för att senare kunna utforma en uppföljnings- och utvärderingsbar projektplan. Workshopen bidrog till att skapa en gemensam bild av nuläget och vad projektet kan bidra med. Därefter utarbetade projektgruppen ett nytt utkast på projektplan som fastställdes av styrgruppen i oktober 2014.

Förankring i kommunerna

I praktiken innebar projektets processororienterade karaktär att kommunerna i huvudsak fick kännedom om projektet först efter det att det startat. De fick därför inte heller möjlighet att påverka utformningen av ansökan om 2:4-medel och den bakgrundsanalys som där ges.

Den slutliga projektplanen (med aktiviteter) fastställdes emellertid i oktober 2014, ett år efter projektstart, så tidsmässigt fanns möjligheter för projektet att involvera de kommuner som redan anslutit sig till projektet i denna planering. Utvärderingen konstaterar emellertid att kommunerna inte i någon noterbar omfattning inbjudits till det.

Utvärderingen har vidare noterat att det faktum att de tre initiala kommunerna utgör *piloter* för projektet i viss mån kommunicerats till dem, men inte fullt ut.

Kommunikation

Som en del av de förberedande aktiviteterna har under 2014 en rad kommunikationsaktiviteter ägt rum, bl.a. TSL-konferensen i juni och deltagandet vid Värmlands månadsmöte i januari. Information om projektet har därutöver riktats till de värmländska kommunerna genom personliga kontakter och besök. Kommunikationsaktiviteter som nyhetsinslag i Radio Värmland, artikel i MSB:s tidning Tjugofyra7 och meddelanden på Twitter förekommit.

Under våren togs en grafisk profil fram för projektet, däribland en logotyp och en power point-mall.

⁹ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=93&artikel=5885548>

¹⁰ <http://www.tjugofyra7.se/msb/Avdelningar/Nyhet/Varmland-startar-Tryggt-och-sakert-lan/>

Under våren 2014 påbörjades framtagningen av en presentationsfolder för projektet. Den färdigställdes under hösten i pdf-form. Denna form valdes för att enkelt kunna distribuera foldern via mejl samt placeras för nerladdning på hemsidan. Därutöver trycktes en mindre upplaga i pappersform.

Vidare är en extern myndighetsgemensam projektsida publicerad på webben, men är fortfarande under uppbyggnad. Ett domännamn är inköpt och i drift med adressen: www.tslvarmland.se.

4.3 Förväntningar

Som grund för beskrivningen av deltagarnas förväntningar på upplägget av projektet utgör utvärderingens intervjuer.

Överlag visar utvärderingen att de intervjuades förväntningar på projektets aktiviteter och mål överensstämmer med varandras.

En otydlighet rör emellertid de inledande kommunernas status som piloter. Viss vetskap finns hos kommunerna att de är "först ut", men inte full insikt om vad det innebär i praktiken.

Vidare har utvärderingen funnit att några respondenter uttryckt en förvåning över den bakgrundsanalys och syn på kommunernas säkerhetsarbete som projektet bygger på. De menar att den lägesbild av kommunernas arbetssätt som förmedlats känns främmande och andas ett uppifrån-perspektiv (se även stycke 4.1 – underrubriken *intervjuer*).

Även om respondenterna från kommunerna skiljer sig något åt i sina förväntningar så är den övervägande bilden den att kommunerna hade förväntat sig att de själva skulle ha varit mer delaktiga och aktiva i arbetet med att göra bakgrundsanalyserna.

Några respondenter förvånas också av att uppläggen för arbetet i varje kommun är alltför standardmässigt, utan att ta hänsyn till olikheter. En kommun illustrerade sina synpunkter med att det "inte går att hitta en generell metod som kan tillämpas på såväl Stockholm som Munkfors". Bland annat har det framhållits att storleken på en kommun avgör i vilken grad som man kan förvänta sig att kommunens högsta ledning engagerar sig i projektet. I en större kommun, menar en respondent, är det mer naturligt att kontaktytan företräds av kommunens förvaltning medan det i en mindre kommun inte är lika främmande att kommunledningen kan vara kontaktytan.

En respondent menade vidare, vilket inte bara har med kommunernas storlek att göra, att "projektets bakgrundsbilder borde ha tagit ta hänsyn till att kommunerna ser väldigt annorlunda ut idag än tidigare - och att varje kommun i dagsläget är mer unika organisationer än vad som fallet var för". "Tidigare", uppgavs det, "kunde man kopiera en kommunkiss och lägga den på en annan och den passade". Idag finns en myriad varianter av organisationer, menar

respondenten, vilket ”kräver ett mer anpassat utvecklingsarbete i varje enskild kommun”.

Andra respondenter, å andra sidan, hävdar att det just är sådana erfarenheter som dessa som är viktiga att göra för att slutligen utforma konceptet – och att det är ett förväntat resultat i sig att sådana erfarenheter görs.

4.4 Genomförande

I stycke 2.1.2 presenterades de planerade aktiviteterna för tidsperioden fram till den 31 december 2014, samt för hela projektperioden. I beskrivningen nedan görs en redovisning av genomförda aktiviteter under den första verksamhetsperioden med utgångspunkt i de planerade aktiviteterna.

4.4.1 Utveckla och konkretisera konceptet

Att utveckla och konkretisera konceptet för faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete, på kommunal nivå, var en av de planerade aktiviteterna för 2014. Exakt vad det innebär, och ska leda till, förefaller emellertid något otydligt och utvärderingen visar att olika bilder finns hos olika deltagare. Utvärderingen har tolkat innebörden som två-faldigad:

- Dels att utveckla ett koncept för Länsstyrelser och andra myndigheter att stödja kommuner att etablera faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete
- Dels att utveckla en metod som kommunerna kan vägledas av i kommunalt faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete

Konceptet

Utvärderingen menar att en grundläggande förutsättning för att konceptet ska kunna utvecklas i projektet är att man provar vedertagna metoder för kapacitetsförstärkande åtgärder, just eftersom sådana kan förväntas ingå i ett slutligt välutvecklat koncept.

Dessa metoder skulle för TSL innebära att **gemensamma** kartläggningar och nulägesanalyser görs, mål formuleras och att projektet och dess aktiviteter förankras, planeras och självklart genomförs, samt att förväntade resultat följs upp och utvärderas. Dessa aktiviteter borde alltså så långt som möjligt utföras gemensamt, d.v.s. stödjande organisationer borde utföra aktiviteterna tillsammans med kommunerna. I facklitteraturen hänförs detta ofta till ett **participatoriskt** förhållningssätt. I det participatoriska förhållningssättet skulle för TSL också ingå att kommunerna stimulerades och tilläts känna ägarskap över förändringsarbetet.

TSL-projektet påbörjades under 2014 och därför har olika metoder som kan ingå i ett framtida koncept börjat att prövas under året. Utvärderingen konstaterar att vilka metoder man väljer att prova, och vilka lärdomar som man slutligen kommer att dra från erfarenheterna, är beroende av vilken grundsyn man hos de stödjande myndigheterna har på kapacitetsförstärkande åtgärder,

inte minst i vilken grad som man tillämpar participatoriska metoder. Utvärderingen menar att denna grundsyn är av avgörande betydelse för hur pass väl man slutligen kommer lyckas att utveckla ett väl fungerande koncept.

Utvecklingen av konceptet är fortfarande i sin linda, men i jämförelse med vad som kan förväntas av ett utvecklingsprojekt har utvärderingen noterat att det participatoriska förhållningssättet provats mycket sparsamt under året.

I övrigt har emellertid utvärderingen noterat att man i projektet provat många aktiviteter som är mycket väl värda att prova och som mycket väl kan komma att förekomma i ett slutligt väl utvecklat koncept. I kapitel 5 framkommer emellertid vissa slutsatser, utöver bristen på ett participatoriskt förhållningssätt, som också är viktiga för projektet att reflektera över för att fortsätta att utveckla konceptet. Men, dessa slutsatser är självklart inte på något sätt uttömmande. Det är därför av vikt att de reflektioner som projektmedlemmarna gör fångas upp på ett systematiskt sätt. Utvärderingen har emellertid inte sett att någon sådan erfarenhetsdokumentering görs i dagsläget.

Metod

En dokumentmall för att dokumentera kartläggningarna av oönskade händelser har utvecklats, vilken under hösten använts av de tre pilotkommunerna.

Under året har även en rubrikstruktur för en metodhandbok för faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete utvecklats.

4.4.2 Utveckla och konkretisera organisation

Under 2014 har projektorganisationen utvecklats och funnit en, vad det uppges, bestämd formell form (se även stycke 2.2).

Styrgruppen har sammanträtt vid åtta tillfällen under året. Utvärderingen har konstaterat att viktiga aktörer ingår i styrgruppen, men att ingen representant finns från någon kommun utanför Karlstadsregionen.

Projektgruppen bytte sammansättning ett par gånger under 2014. I den slutliga formen ingår sju medlemmar. Under 2014 sammankallades projektgruppen vid 21 tillfällen. Tidigare fanns också en arbetsgrupp, men under 2014 utkristalliserades en arbetsform där arbetsgruppen gick upp i projektgruppen.

Under året upphörde även en referensgrupp. Referenspersoner kopplas istället in vid behov och är att jämställa med resurspersoner. En annan organisatorisk förändring under 2014 är också att en projektledningsgrupp lades ned.

Projektgruppen leddes under 2014 letts av en projektledare från Karlstads universitet. Som stöd verkade en biträdande projektledare, tillika en av processledarna. Under senhösten 2014 avlastades projektledaren, som då trappade ner verksamheten på grund av annat uppdrag i tjänsten, av den biträdande projektledaren. En extra resurs tillfördes då också genom att en

projektadministratör från universitet kopplades till projektgruppen. Denna övertog projektledarens uppgifter som projektadministratör, mötessekreterare och kommunikatör. Sedan 2015 leds projektgruppen av en projektledare från Länsstyrelsen i Värmland. Liksom i styrgruppen saknas i projektgruppen representation från någon kommun utanför Karlstadsregionen.

De tre processledarna, vilka också ingår i projektgruppen, har under 2014 varit kontaktpersoner gentemot varsin kommun. I projektplanen anges att ”de har i uppgift att vara bryggan till projektet och att stimulera och motivera ansvariga i kommunen”. I praktiken innebär det att de har en central roll för att driva projektaktiviteterna framåt.

Trots att projektet förefaller att ha funnit sin formella organisation har utvärderingen konstaterat att det föreligger uppfattningar om otydligheter gällande ansvarsfördelning och beslutsförmåga mellan styrgruppen och projektgruppen. En person har uppgett att det verkar som att ”styrgruppen är projektgrupp, och projektgruppen arbetsgrupp”. En snarlik reflektion är att ”det är svårt att förstå gränsytan i beslutsfattande för styrgruppen, projektgruppen och processledarna. En annan person har uppgett att ”projektgruppen inte lyckas leverera i tid, t.ex. med en statistik-presentation”. Det senare reflekterar alltså just en sådan syn på projektgruppen att den förväntas ha en operativ funktion. Även processledarnas roll förefaller inte som tydlig för alla deltagare.

I de tre pilotkommunerna har en kontaktperson utsetts och arbetsgrupper bildats utifrån redande existerande grupperingar som representerar en stor bredd av relevanta verksamhetsområden i kommunerna.

4.4.3 Informera alla Värmlands kommuner

I stycke 4.2. redogjordes i korthet för de informationsaktiviteter som projektet genomfört under 2014 gentemot länets kommuner. Utvärderingen konstaterar att information spridits direkt till kommunerna vid Region Värmlands månadsmöte för kommunledning i januari, och till 15 av 16 kommuner i länet i upptaktskonferensen ”Tryggt och säkert Värmland” i juni månad.

Information om projektet har därutöver riktats direkt till de värmländska kommunerna genom personliga kontakter och besök där bl.a. processledarna och styrgruppens ordförande varit särskilt aktiva. Ett särskilt presentationsmaterial har utvecklats i både power-point och i word som beskriver projektet och dess nödvändighet. Detta material har använts vid ett stort antal tillfällen i kontakten med kommunerna, särskilt av projektets processledare.

Genom mer allmänna kommunikationskanaler såsom nyhetsinslag i Radio Värmland, artikel i MSB:s tidning Tjugofyra7 och meddelanden på Twitter har även fler förutsättningar skapats för att sprida information till kommunerna.

En extern myndighetsgemensam projektsida är också publicerad på webben, men är fortfarande under uppbyggnad och är vid årsskiftet 2014/15 inte tillräckligt informativ.

4.4.4 Inleda arbetet i tre kommuner samt sätta tidsplan

Den rubricerade aktiviteten är planerad för 2014 och omfattar fyra områden i enlighet med projektplanen och som är av relevans för utvärderingens avgränsning.

Ingen närmare precisering ges i projektets övergripande planering vilka områden som förväntas ha påbörjats och/eller slutförts under 2014, men detta bedömer utvärderingen som naturligt eftersom det ingått som en del av planeringsarbetet i kommunerna under året att fastställa just sådana planer.

Kommunernas tidsplanering bygger på en generell arbetsplan som utvecklats av projektet under 2014 och som delar upp arbetsprocessen i kommunerna i sju faser. Den bygger på de planerade projektaktiviteterna i projektplanen (se stycke 3.2), men vissa skillnader finns.

De fem första faserna i den generella arbetsplanen hänför sig till analys och planering, de två sista till genomförande av säkerhetsarbete.

De sju faserna är:

- 1) Presentation av TSL och arbetsprocess
- 2) Kartläggning av oönskade händelser
- 3) Fakta och analys av oönskade händelser
- 4) Prioritering och planering
- 5) Fördjupad analys och identifiera åtgärder
- 6) Avstämning av arbetsprocess och genomförda åtgärder
- 7) Uppföljning och utvärdering av genomförande och resultat

Noterbart är att Karlstad valt att utarbeta en arbetsplan som delvis skiljer sig mot den generella arbetsplan som utvecklats av projektet. Framförallt ingår inte kommunledningen som målgrupp. Det skäl som uppges för detta är att Karlstad är en större kommun och därför har en annan organisationsstruktur, vilket innebär att det inte är kommunledningen som förväntas fatta sådana beslut som arbetsplanen innefattar.

Presentation av TSL och arbetsprocess

Den första fasen, som är en del av det förberedande arbetet och därför inte innebär något utvecklingsarbete i sig, har fram till årsskiftet 2014/15, inklusive de tre pilotkommunerna, genomförts i sju av länets kommuner. De övriga fyra kommunerna är Munkfors, Kristinehamn, Sunne och Årjäng. Vid presentationerna har projektgruppen använt sig av powerpoint-presentationer som på ett lättfattligt sätt beskriver problemområdet och projektet. Presentationerna har i första hand riktat sig till kommunledningarna.

Kartläggning av oönskade händelser - samt fakta och analys

Kartläggning, fakta och analys motsvarar fas två och tre i arbetsplanerna och har utgjort bulken av kommunernas arbete under 2014. Under året kartlade alla de tre pilotkommunerna olycks- och skadeläget. Varje kommun tog fram ett "besluts-PM" som varit vägledande för det fortsatta arbetet.

I Arvika har en kartläggning av oönskade händelser genomförts under hösten som sammanställts i ett besluts-PM:et enligt den mall som utvecklats av projektet. Säkerhetssamordnaren och Riskgruppen plus en representant från gatu- och trafikkontoret har varit engagerade, men i huvudsak tog MSB på sig rollen att arbeta fram ett baspaket med de fakta som ligger som grund för kartläggningen. Arvika hade förväntat sig mer eget arbete, t.ex. "hemläxor" mellan mötestillfällena. Arbetet blev försenat under hösten, främst på grund av att MSB försenades i sitt arbete med detaljerad statistik inom områden som Riskgruppen valt ut. Kommunen uppger att processledaren haft en viktig funktion som länk mellan projektet och kommunen.

Även i Kil har en kartläggning av oönskade händelser genomförts under hösten och som sammanställts i ett besluts-PM enligt den mall som utvecklats av projektet. MSB ansvarade för att arbeta fram data från de nationella systemet och kommunen jobbade självt fram lokal data. Säkerhetsrådet var berett att mer aktivt ta fram underlagen, men blev överraskade av att MSB tog på sig ett så stort operativt ansvar – vilket emellertid uppfattades som en stor hjälp: "det är skönt att MSB gjort det". Även Kils kommun uppger att processledaren haft en viktig funktion som länk mellan projektet och kommunen.

Karlstad anslöt sig till TSL senare än Arvika och Kil. För kommunen har också en kartläggning av oönskade händelser genomförts under hösten. Här stod MSB för i stort sett hela kartlägningsarbetet. Kartläggningen presenterades för kommunens TSL-grupp.

Utvärderingen har sammanfattningsvis noterat att kartläggningarna genomförts, och att de är informativa, men att processledarna och projektgruppen, framförallt genom MSB:s representanter, tagit på sig ett stort ansvar för att producera dem. I Arvikas och Kils fall tog projektgruppen ett mycket större ansvar för kartlägningsarbetet än vad kommunerna förväntat sig. I Karlstad, den kommun som senast anslöt sig senare till TSL, så förväntade man sig emellertid detta. Utvärderingen noterar dock att detta inte ligger i linje med ett participatoriskt förhållningssätt.

Samtidigt har utvärderingen konstaterat att det varit en stor utmaning, framförallt för MSB, att utarbeta de faktaunderlag som man tagit på sig att göra. Det visade sig vara ett mer omfattande arbete att utarbeta de kommunspecifika underlagen än vad som hade förutsetts. Framförallt Arvika blev försenat i sitt arbete på grund av att MSB inte lyckades hålla tidsplanen. I längden, bedömer MSB, "är detta arbete inte hållbart". Med det menar man att det är alltför tidskrävande.

Karlstad har man alltså valt att utarbeta och följa en arbetsplan som delvis skiljer sig mot den generella arbetsplan som utvecklats av projektet. I Karlstad blev i ett tidigt skede kommunens förvaltningsgrupp informerad av förvaltningschefen om att kommunen skulle delta i TSL, och ett förslag lades då

fram att *suicid* skulle kunna vara ett prioriterat område för säkerhetsarbetet. MSB slutförde därefter kartläggningen och presenterade den för TSL-gruppen vid ett möte.

Utvärderingen har noterat att Landstinget, som administrerar skadestatistik från hälso- och sjukvården, till skillnad mot MSB har intagit en mindre aktiv roll under kartläggningsarbetet än vad som några respondenter förväntat sig. Värt att notera är att Landstingets skaderegistrering är mer fördjupad än vad den är i de flesta andra landsting i landet. Trots att Landstinget varit mindre aktivt i projektet har dess data använts i kartläggningarna.

Prioritering och planering

Både i Kil och Karlstad har kommunerna prioriterat problemområdena att arbeta med.

I Kil föreslog Säkerhetsgruppen områdena *oskyddade trafikanter* och *otrygga miljöer*. Ett beslutsunderlag arbetades fram och föredrogs för kommunledningen.

I Karlstad hade redan förvaltningsgruppen föreslagit *suicid* då MSB:s kartläggning presenterades för TSL-gruppen. Kartläggningen bekräftade bilden av *suicid* som ett prioriterat område, och gruppen valde att gå vidare med just *suicid* som ett prioriterat område. Till skillnad mot vad den generella arbetsplanen indikerar valde Karlstad endast ett, istället för två-tre områden, att gå vidare med.

Övriga faser

Ingen kommun hade under 2044 ännu påbörjat arbeten inom övriga faser (analysera problemområden och arbetsprocesser samt att planera och genomföra åtgärder). Utvärderingen bedömer att det heller inte är något som hade varit rimligt att förvänta sig.

5. Slutsatser

I detta kapitel dras slutsatserna utifrån tidigare delar av rapporten. Kapitlet är rubricerat utifrån de utvärderingsfrågor (se stycke 1.4) som utvärderingen syftar till att svara på.

5.1 Förväntningar

Den första utvärderingsfrågan lyder: ”Är olika uttalade och outtalade förväntningar på projektets genomförande och resultat överensstämmande med varandra – och är de rimliga?”

Generellt

I stora drag har utvärderingen funnit att de intervjuades förväntningar på projektets aktiviteter och mål överensstämmer med varandras.

Status som pilotkommuner

Otydligheter rör emellertid de inledande kommunernas status som piloter. Utvärderingen menar att förekomsten av piloter i projektet innebär att två mål föreligger för arbetet i dessa kommuner. Dels att adekvata erfarenheter görs och som omsätts i praktiken i det fortsatta projektarbetet, dels att resultaten så långt som möjligt (trots att de är piloter) blir fullvärdiga i de tre pilotkommunerna. Viss vetskap finns hos kommunerna att de är ”först ut” och att ett koncept ska utarbetas på sikt, men de har inte full insikt om vad det innebär i praktiken för just dem. Utvärderingen menar att projektet kunde ha varit tydligare gentemot kommunerna om vad det innebär att vara pilotkommun.

Uppifrån-perspektiv

Projektets genomförande uppfattas av några respondenter att andas ett uppifrån-perspektiv, vilket inte förväntades. Utvärderingen menar att det finns fog för respondenternas upplevelser av detta och menar att det har sin bakgrund i ett svagt partiparticipatoriskt förhållningssätt (se vidare stycke 5.4. nedan).

Standardmässiga upplägg

Det har också uttryckts en överraskning hos ett par respondenter över att uppläggen för arbetet i varje enskild kommun varit alltför standardmässiga, utan att ta hänsyn till olikheter i enskilda kommuner (se stycke 4.3).

Utvärderingen menar samtidigt att framförallt i arbetet med de tre pilotkommunerna, så bör det kunna tillåtas att man utgår från ett standardupplägg. Senare i projektet, menar utvärderingen, kommer det emellertid vara av stor vikt att denna fråga om standardupplägg analyseras.

5.2 Relevans

Den andra utvärderingsfrågan lyder: Är projektets logik sådan att det finns ett realistiskt kausalt samband mellan aktiviteter och resultat?

Generellt

I kapitel 2 beskrivs projektets slutliga projektplan, daterad till oktober 2014. I kapitel 3, utifrån en tolkning av utvärderingen, ges i grafisk form en illustration av denna projektplan i form av ett utvärderingsramverk. Både texterna i kapitel 2 och grafen i kapitel 3 ligger som grund för slutsatserna nedan.

Utvärderingen bedömer att projektplanen till stora delar är förtjänstfull, framförallt den logik som visar på att tillämpat säkerhetsarbetet förväntas leda till färre oönskade olyckor i kommunerna, och att detta i sin tur förväntas leda till minskat mänskligt lidande och minskade samhällskostnader. Dessa effekter, i sin tur, förväntas bidra till ett tryggt och säkert Värmland.

Konceptmålet

Utvärderingen har dock konstaterat att det parallella övergripande målet att utveckla ett koncept för fortsatt utvecklingsarbete på nationell nivå saknas i det slutliga projektdokumentet, trots att det tydligt framgår i ansökan om 2:4-medel. Målet är emellertid fortfarande levande och styrande, och utvärderingen bedömer det som ett rent misstag att det föll bort den slutliga projektplanen.

Kommunens styrning – grunden för bärkraftiga resultat

I en fortsatt bedömning av projektplanen anser utvärderingen att det är viktigt att nämna att *kommunerna etablerat styrning av tillämpat faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete* lagts som ett parallellt mål jämte fem andra mål (se figur 2 i stycke 3.2).

Enligt projektplanen ska projektets aktiviteter bidra till *alla* de sex målen. Men, utifrån ett långsiktigt perspektiv anser utvärderingen att det främst genom att etablera ändamålsenlig styrning i en kommun som de fem andra målen kan bli bärkraftiga. Ett alternativ till projektlogik skulle därför ha kunnat vara att stärkt styrning förväntades leda till de övriga projektmålen: (ändamålsenlig kompetens, organisation/arbetsformer, bestående nätverk, metoder och resurser). Utvärderingen anser, trots det, att gällande projektlogik får anses som fullgod utifrån ett dynamiskt perspektiv: infriandet av flertalet projektmål kommer i hög grad ändå att vara ömsesidigt förstärkande.

5.3 Effektivitet

Den tredje utvärderingsfrågan lyder: Har projektet, så här långt, genomfört planerade aktiviteter och uppnått planerade resultat? Hur ser förutsättningarna ut för att resultaten kommer att uppnås?

Generellt

Projektet i sin helhet har huvudsakligen genomfört eller påbörjat det som planerades för 2014. Utvärderingen bedömer emellertid att projektgruppen, på bekostnad av kommunerna, tagit på sig ett alltför stort ansvar att utföra vissa aktiviteter, framförallt med kartläggning.

Karlstad utarbetade under hösten en arbetsplan som utvärderingen bedömer var bättre anpassad till den egna kommunala organisationen än den generella arbetsplanen.

Utveckla och konkretisera konceptet

Att utveckla och konkretisera konceptet för faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete, på kommunal nivå, var en av de planerade aktiviteterna för 2014. Exakt vad det innebär, och ska leda till, förefaller emellertid något otydligt. Utvärderingen har tolkat innebörden som två-faldigad:

- Dels att utveckla ett koncept för Länsstyrelser och andra myndigheter att stödja kommuner att etablera faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete
- Dels att utveckla en metod som kommunerna kan vägledas av i kommunalt faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete

Utvärderingen menar att en grundläggande förutsättning för att konceptet ska kunna utvecklas i projektet är att man provar vedertagna metoder för kapacitetsförstärkande åtgärder, just eftersom sådana kan förväntas ingå i ett slutligt välutvecklat koncept. Utvecklingen av konceptet är fortfarande i sin linda, men i jämförelse med vad som kan förväntas av ett utvecklingsprojekt har utvärderingen noterat att ett participatoriskt förhållningssätt provats alltför sparsamt under året (se även stycke 5.4 nedan). Utvärderingen gör bedömningen att projektledningen inte är tillräckligt medveten om betydelsen av ett participatoriskt förhållningssätt för att uppnå bärkraftiga resultat.

Utöver utvärderingsinstrumentet menar utvärderingen vidare att det är viktigt att de erfarenheter som görs inom projektet dokumenteras. Utvärderingen har emellertid inte sett att någon sådan erfarenhetsdokumentering görs i dagsläget. I detta reflekterande arbete borde inte bara de stödjande myndigheterna förekomma, utan återigen även kommunerna.

Rörande metod har en dokumentmall för att dokumentera kartläggningarna av önskade händelser utvecklats, vilken under hösten använts av de tre

pilotkommunerna. Under året har även en rubrikstruktur för en metodhandbok för faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete utvecklats. Den är dock ännu på en basal nivå.

Utveckla och konkretisera organisation

Utvärderingen bedömer den under 2014 reviderade projektorganisationen som ändamålsenlig. Utvärderingen har konstaterat att viktiga aktörer ingår i styrgruppen och projektgruppen, men med förbehållet att ingen representant finns från någon kommun utanför Karlstadsregionen. Utvärderingen anser att dessa kommuners perspektiv borde vara representerat i grupperna.

Tre processledare, vilka också ingår i projektgruppen, har under 2014 varit kontaktpersoner gentemot varsin kommun. Deras arbete har varit mycket uppskattat av kommunerna. Utvärderingen bedömer att processledarna har en nyckelfunktion för att introducera kommunerna i projektet, men att det också är viktigt att kommunernas eget ägarskap över utvecklingsprocessen inte förloras genom att processledarna gör alltför mycket arbete "åt kommunen". Detta har i förlängningen betydelse för förutsättningarna till bärkraftiga resultat.

Trots att projektet förefaller att ha funnit sin formella organisation har utvärderingen konstaterat att det föreligger uppfattningar om otydligheter gällande ansvarsfördelning och beslutsmässighet mellan styrgruppen och projektgruppen. Även processledarnas roll förefaller inte som tydlig för alla deltagare.

I de tre pilotkommunerna har en kontaktperson utsetts. I Kil och Arvika har arbetsgrupper bildats utifrån redande existerande grupperingar som representerar en stor bredd av relevanta verksamhetsområden i kommunerna. Utvärderingen ser det som en styrka att, om möjligt, utgå från existerande strukturer. I Karlstad fanns ingen passlig redan existerande arbetsgrupp att tillgå varför en särskild TSL-grupp bildades.

Informera alla Värmlands kommuner

Utvärderingen konstaterar att information spridits direkt till kommunerna på flertalet sätt under året. Informationsinsatserna förefaller både som omfattande och väl utformade. Däribland kan nämnas ett möte på Region Värmland, upptaktskonferensen "Tryggt och säkert Värmland", personliga kontakter och besök, nyhetsinslag i Radio Värmland, artikel i MSB:s tidning Tjugofyra7 och meddelanden på Twitter. En extern myndighetsgemensam projektsida har också publicerats på webben, men är under uppbyggnad. För presentationer har ett gediget presentationsmaterial utvecklats.

Inleda arbetet i tre kommuner

Arbetet med att kartlägga oönskade händelser har utgjort bulken av kommunernas arbete under 2014. Under året kartlade alla de tre pilotkommunerna olycks- och skadeläget. Varje kommun tog fram ett "besluts-PM". Utvärderingen har emellertid noterat att projektgruppen, tagit på sig ett

stort ansvar för att producera kartläggningarna, i en mycket högre grad än vad två av de tre kommunerna själva förväntat sig. Utvärderingen noterar att detta påskyndat arbetet i kommunerna, men att det inte ligger i linje med ett participatoriskt förhållningssätt. Utvärderingen anser att det är viktigt att kommunerna själva tillåts att ta ett större ansvar för att genomföra projektaktiviteterna (se även stycke 5.4).

Samtidigt har utvärderingen konstaterat att det varit en stor utmaning, framförallt för MSB, att utarbeta faktaunderlagen. Framförallt Arvika blev försenat i sitt arbete på grund av att MSB inte lyckades hålla tidsplanen. MSB upplever också att det inte är en hållbar lösning att myndigheten fortsättningsvis utarbetar kommunernas basunderlag - och att en annan lösning måste hittas. Utvärderingen delar den bedömningen, och menar att en sådan lösning bör utformas så att den samtidigt också skapar bättre förutsättningar för ökat ägarskap hos kommunerna.

Presentera kartläggningar

I Kil har kommunens kartläggning presenterats för kommunledningen under hösten. I Arvika däremot hade man fram till årsskiftet 2014/15 ännu inte genomfört denna fas i arbetsplanen. I Karlstad, som utgått från en reviderad arbetsplan, har arbetsgruppen "TSL-gruppen" beslutat att utgå från det förslag på prioritering som förvaltningsgruppen lämnat. Kommunledningen har inte engagerats som målgrupp i Karlstads arbete, vilket utvärderingen bedömer vara en avvägd anpassning.

Prioritera problemområden

Både i Kil och Karlstad har kommunerna prioriterat problemområden att arbeta med. För Kil föll valet de två områdena *oskyddade trafikanter* och *otrygga miljöer*. För Karlstad föll valet på området *suicid*.

Analysera

Utvärderingen har inte kunnat bedöma i vilken grad som kommunerna lyckats med sina analyser och att i förlängningen göra "rätt" prioriteringar av områden, men noterar att analysarbetet måste innebära en mycket stor utmaning, inte minst utifrån ett metodologiskt perspektiv. Det kräver också att tidigare bilder av vilka områden som bör prioriteras inte påverkar det faktabaserade analysarbetet. Ett faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete bör alltså vara så förutsättningslöst som möjligt.

5.4 Bärkraftighet

Den fjärde och sista utvärderingsfrågan lyder: Förefaller både uppnådda resultat, och sådana resultat som kan förutses, att vara bärkraftiga?

Utvärderingen bedömer att ett participatoriskt förhållningssätt saknas i projektet, och att faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete i kommunerna

därför löper risken att bli en ”specialsatsning på ett par år” eller en ”punktinsats”¹¹. Projektets resultat löper alltså risk för att inte bli bestående.

Utvärderingen menar att en större insikt om att detta är frågan om ett utvecklingsprojekt, och att vad det i regel kräver av både tid och ägarskap hos dem som projekten riktar sig till, inte tillräckligt tydligt manifesterats under planering och genomförande av projektet.

Utvärderingen menar att kommunerna i högre grad borde ha inbjudits till tidig dialog, engagerats i planeringen av projektet och borde ha tillåtits att ta ett större ansvar för aktiviteterna. Då hade förmodligen också kommunerna inte heller behövt uppleva något ”uppifrån-perspektiv” (se stycke 5.1.).

I planeringsarbetet, redan med ansökan om 2:4-medel, menar alltså utvärderingen att kommunerna borde ha beretts möjligheter att delta. I projektorganisationen borde kommunerna också ha beretts plats i styrgrupp och projektgrupp (inte bara Karlstadsregionen). I operativa termer menar utvärderingen att projektet borde ha tillåtits och stött kommunerna med att ta ett större operativt ansvar med att utveckla kartläggningarna.

Utvärderingen bedömer alltså att projektet löper risken för att uppnådda resultat inte blir bestående. Med bestående resultat menar utvärderingen sådana som inte bara bibehålls utan också utvecklas och anpassar sig till förändrade förutsättningar och omständigheter över tiden, även en tid efter det att de riktade projektaktiviteterna avslutats. Det kräver goda insikter och förankring både på tjänstemannanivå och i kommunernas ledning.

¹¹ Kommentarer från ett par av respondenterna under utvärderingens intervjuer.

6. Rekommendationer

Utifrån de observationer som gjorts och de slutsatser som dragits lämnar utvärderingen de rekommendationer som redovisas nedan. De är i första hand riktade till TSL:s styrgrupp, men även till projektgruppen och andra aktörer.

- 1) Det parallella målet att utveckla ett koncept för faktabaserat systematiskt säkerhetsarbete i landets övriga län bör formaliseras tydligare i projektdokumentationen och kommuniceras.
- 2) Med syfte att vidareutveckla konceptet bör former för löpande erfarenhetsåterföring och dokumentering etableras. I dessa arbeten bör inte minst kommunerna ingå.
- 3) Ett participatoriskt förhållningssätt måste introduceras i projektet. Projektets styr- och projektgrupp bör därför tillse att kommunerna i högre grad deltar i planering och uppföljning. Kommunerna måste också tillåtas att själva ta ett större ansvar för att genomföra projektets aktiviteter, inte minst kartläggningsarbetet.
- 4) Länets små och medelstora kommuner bör vara representerade i styr- och projektgrupp.
- 5) På sikt är det varken ändamålsenligt eller hållbart att MSB tar ett huvudansvar för att framställa kartläggningarna. Alternativa lösningar till att få fram kartläggningar måste utarbetas och provas. Dessa bör utgå från att kommunerna i framtiden själva gör jobbet och måste innebära att kartläggningsarbetet blir förenklat.
- 6) Projektet bör i dagsläget vara återhållsamt med att introducera nya kommuner. Projektgruppen har i dagsläget begränsade resurser med att ta sig an ännu fler kommuner.

Bilaga 1: Källförteckning

Enskilda intervjuer

Elin Dahlgren, kontaktperson Arvika
Jonas Gerborn, Karlstadsregionens Räddningsförbund, kontaktperson Karlstad
Cecilia Hurtig, kontaktperson, Kil
Jan-Olov Ragnarsson, kommunchef Kil

Fokusgruppsintervju (medlemmar i projektgruppen)

Liselotte Englund, projektledare
Tomas Erlandsson, processledare Arvika samt biträdande projektledare
Jonas Gerborn, Karlstadsregionens Räddningsförbund, processledare Karlstad
Mats Junghage, MSB, processledare Kil
Johan Olsson, Länsstyrelsen Värmland
Caroline Sjölander, MSB

Enkät

En frågeenkät skickades till sex av projektgruppens medlemmar (se frågorna i bilaga 2)

Dokument

Projektdokument och arbetsplaner
Minnesanteckningar från styr- och projektgrupp
Minnesanteckningar från kommunernas arbetsgrupper
Presentationer av projektet
Olycksstatistik och analyser
Kommunernas kartläggningsarbeten och besluts-PM
Utkast på struktur för metodhandbok
Verksamhetsuppföljning 2014

Publikation

”Hur tar kommunerna tillvara erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser”, Mona Pütsep och Mats Junghage, MSB, 2011

Bilaga 2: Enkätfrågor

Frågorna nedan skickades till sex medlemmar i projektgruppen. Alla svarade uttömmande på frågorna.

Relevans

- 1) Vad fanns, enligt dig, för tillkortakommanden vid projektstarten och som projektet är tänkt att lösa?
- 2) Känns projektets upplägg relevant för att undanröja tillkortakommandena?

Förväntningar

- 3) Känner du väl till vad projektplanen och arbetsplanerna säger?
- 4) Tycker du att dina egna förväntningar på projektet reflekteras i projektplanen och i arbetsplanerna?
- 5) Tycker du att dina egna förväntningar på projektet delas av andra deltagare (d.v.s. de tre pilotkommunerna, styrgruppen och andra i projektgruppen)?
- 6) Tycker du att projektets genomförande så här långt stämmer överens med dina förväntningar?

Effektivitet

- 7) Vilka projektaktiviteter har, enligt dig, blivit genomförda så här långt (t.o.m. oktober månad)?
- 8) Anser du att tidsplanen hålls?
- 9) Hur tycker du att projektaktiviteterna genomförts? Bra / mindre bra?
- 10) Om projektaktiviteter genomförts mindre bra: Vilka konsekvenser kan detta ha haft för möjligheterna att uppnå projektets mål?
- 11) Om projektaktiviteter genomförts mindre bra: Vad tycker du skulle ha gjorts annorlunda?
- 12) Tror du att det i praktiken är möjligt att genomföra hela projektet så som tänkt? Och att uppnå planerade mål?

Organisation

- 13) Känner du dig delaktig och engagerad i projektet? Varför / varför inte?
- 14) Känner du att du getts möjligheter att vara delaktig i projektet, och att dina tankar och synpunkter blivit lyssnade på?

- 15) I generella termer, tycker du att projektorganisationen är ändamålsenligt uppbyggd?
- (Med projektorganisation avses organiseringen i kommunerna, styrgrupp, projektgrupp, särskilda resurspersoner och utvärderare, samt hur dessa funktioner bemannats, hur de arbetar, vilka roller de har, och hur de samverkar varandra).
- 16) I generella termer, hur anser du att kommunikationen och informationsdelningen fungerar inom projektgruppen och projektet i stort?

Bärkraftighet

- 17) Tror du att det finns någon risk för att vissa resultat som kommer att vara uppnådda vid projektets slut inte kommer att vara bestående?
- 18) Tror du att man kan göra något för att höja sannolikheten för att resultaten blir bestående?

Övrigt

- 19) Övriga kommentarer och förslag till förbättringar.

