Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

COMBITECH

STUDIE

Strategisk styrning i kommunernas krisberedskap

Effekterna av styrdokumenten

Faktaruta

Strategisk styrning i kommunernas krisberedskap

2017

Combitech AB

Elin Johansson och Monika Wagner

Denna studie har genomförts i syfte att se om kommunernas styrdokument (utifrån överenskommelsen mellan MSB och SKL kopplat till kommunernas krisberedskap) lett till en ökad strategisk styrning av krisberedskapsarbete, samt om de anvisningar som finns om innehåll och form är ändamålsenliga. Studien innehåller en dokumentstudie och en analys av intervjuer som genomfördes med länsstyrelser och kommuner.

MSB:s kontaktpersoner:
Daniel Holmberg, 010-240 54 43
Therese Wikström, 010-240 54 14

Publikationsnummer MSB1158 - December 2017
ISBN 978-91-7383-891-0

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna studierapport. Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Innehållsförteckning

Sammanfattning **4**
1. Inledning **7**
1.1 Bakgrund 7
1.2 Syfte 7
1.3 Mål 7
1.4 Metod och genomfört arbete 7
1.4.1 Kvantitativa studien 7
1.4.2 Kvalitativa studien 8
1.5 Avgränsningar 8
2. Resultat **9**
2.1 Kvantitativ studie - dokumentation 9
2.1.1 Genomläsning dokument 9
2.2 Kvalitativ studie - intervjuer 11
2.2.1 Kommuner 11
2.2.2 Länsstyrelser 20
3. Analys **30**
Referenser **33**
Bilaga 1: Vägledning styrdokument **34**
Bilaga 2: Visualisering **41**
Bilaga 3: Mognadsmodell **43**

Sammanfattning

Denna studie har genomförts i syfte att se om de styrdokument som kommunerna tagit fram (utifrån överenskommelsen mellan MSB och SKL kopplat till kommunernas krisberedskap) lett till en ökad strategisk styrning av kommunens arbete med krisberedskap, samt om de anvisningar som finns om styrdokumentens innehåll och form är ändamålsenliga. Strategisk styrning kan tolkas på flera olika sätt - antingen som att man utövar styrning på strategisk (politisk) nivå, eller att innehållet i styrningen medvetet är långsiktigt och målbaserat. Initialt låg studiens fokus på att se om styrdokumenten har lett till att arbetet med krisberedskap återspeglas i den övriga strategiska styrningen inom kommunerna. Vid genomläsningen av de utvalda kommunernas övergripande styrdokument, översiktsplaner och verksamhetsplaner kunde man snart konstatera att det inte gick att utläsa om dessa dokument hade bidragit till utökad styrning av krisberedskapen på strategisk nivå. De styrande dokumenten inom kommun behandlade krisberedskap i mycket liten utsträckning.

De kommuner och länsstyrelser som medverkade i den kvalitativa studien var relativt eniga i många frågor. Nästan alla intervjuade kommuner anser att styrdokumenten har haft en positiv effekt på den strategiska styrningen av den kommunala krisberedskapen. Hur effekten har yttrat sig skiljer sig dock mellan kommunerna. Fler av kommunerna ser det interna arbetet med förvaltningarna som en stor framgångsfaktor för att göra arbete med krisberedskap mer strategiskt och långsiktigt. Flera av kommunerna önskar att på sikt uppnå en effekt där krisberedskap ses som ett verksamhetsperspektiv som lyfts i hanteringen av andra frågor. Länsstyrelserna delar inte kommunernas uppfattning om styrdokumenten. Endast en länsstyrelse tror att styrdokumenten har lett till en ökad strategisk styrning. Länsstyrelserna har svårt att se hur styrdokumenten kopplar samman med kommunernas övriga verksamhet. Hälften av länsstyrelserna är kritiska till att det redan finns ett flertal andra dokumenten som behandlar liknande uppgifter som de som efterfrågas till styrdokumentet. Det här kan vara kopplat till att länsstyrelserna sitter längre bort från den verksamhet som har reglerats av styrdokumenten, och därmed ännu inte har hunnit se några regionala effekter av dem.

Samtliga kommuner använder sin risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som ett underlag när de tar fram sina styrdokument. Flera av kommunerna och länsstyrelserna vill tona ner RSA-rapportens betydelse och påtalar istället vikten av att se RSA som en process, där arbetet är viktigare än produkten.

Inför kommande styrdokument önskar sig kommunerna en något bredare tolkning av vad de ska innehålla. Här lyfter kommunerna klimatanpassning, social hållbarhet, civilt försvar och kontinuitetshantering som möjliga frågor att inkludera. Både länsstyrelser och kommuner har önskemål om att civilt försvar på något sätt knyts samman med kommunöverenskommelsen.

Merparten av kommunerna saknar en tydlig bild av vad MSB förväntar sig av länsstyrelserna och i förlängningen av kommunerna. Flera av kommunerna och länsstyrelserna anser även att MSB bör öka sin kunskap gällande kommunernas interna processer och arbetssätt, för att därmed kunna anpassa kommande uppdrag bättre. Flera av kommunerna har även synpunkter på finansieringsmodellen och känner att den nuvarande modellen innebär mycket uppföljnings för relativt lite pengar. Flera kommuner uppger att de känner sig ifrågasatta av sin länsstyrelse eller av MSB. Flera av kommunerna har även synpunkter på den regionala samordningen av 2:4-medel.

Den enskilt viktigaste frågan för både länsstyrelserna och kommunerna är stöd. Behovet av stöd är den röda tråden som återfinns i samtliga intervjuer. Länsstyrelserna upplever att det är svårt att ge rätt stöd till kommunerna, och kommunerna har önskemål om att kontakterna med länsstyrelserna riktas om från kontroll och uppföljning till att istället bli ett stöd. Merparten av länsstyrelserna hade synpunkter på hur kommunuppföljningen genomförs. Ett genomgående tema är att man anser att uppföljningen ska användas för att stödja kommunerna i deras arbete. Fler av länsstyrelserna tycker att fokus på uppföljning ska minska till förmån för stödjande insatser. En majoritet av länsstyrelserna tycker att det är viktigt att stödja kommunerna i att mäta utvecklingen i deras arbete. Man vill att MSB ska bistå med att hitta mål för kommunernas beredskap. Flera av länsstyrelserna vill ha möjlighet att mäta långsiktiga effekter av genomfört utvecklingsarbete. Hälften av länsstyrelserna önskar sig metoder för att mäta mjuka värden inom kommunerna kopplat till exempelvis gemensamma grunder för samverkan och ledning. Kommunerna är relativt eniga om vad stödet till dem bör innebära: det ska vara flexibelt, anpassningsbart och ge handlingsfrihet i arbetet. Flera kommuner och länsstyrelser påpekar att de vill att stödet ska gå att anpassa utifrån de olika förutsättningar som finns i kommunerna. Upplevelsen är att aktörerna vill att målen för beredskapen ska vara övergripande och gemensamma, men att stödet ska vara flexibelt och anpassningsbart. För att tillvarata dessa synpunkter har tre förslag på åtgärder tagits fram. Åtgärdsförslagen kan ligga till grund för framtida arbete inom området.

Det första åtgärdsförslaget är att ta fram en vägledning för styrdokumenten som kan fungera som ett stöd i det praktiska arbetet. En vägledning tydliggör syftet med styrdokumenten och underlättar för kommunerna när dessa tas fram och underlättar för länsstyrelserna när arbetet följs upp. Vägledningen kan byggas upp likt en projektplansmall med förslag på rubriker och disposition med tillhörande vägledande text som hjälper författaren och publikationen kan även innehålla flera goda exempel på enskilda styrdokument som redan tagits fram. Vägledningen bör inte vara för styrande i sin utformning.

Det andra åtgärdsförslaget är en visualisering av alla pågående processer inom krisberedskapens olika nivåer. En visuell bild av processerna skulle utgöra ett tydligt underlag vid till exempel verksamhetsplanering, men också kunna bidra till ökad samsyn och perspektivförståelse mellan organisationerna. Genom att visualisera processerna kan man också visa hur olika dokument förhåller sig till varandra hierarkiskt.

Det tredje åtgärdsförslaget har tagits fram för att svara på kommunernas och länsstyrelsernas önskemål i studien om ett verktyg för att kunna följa upp sin egen utveckling över tid och som ett komplement till risk- och sårbarhets-analyserna och uppföljningen som genomförs. Syftet med modellen är att skapa ett mer flexibelt verktyg för att kunna identifiera vilket stöd som behövs och för att kunna anpassa stödet utifrån vilken mognadsnivå organisationen har. Modellen består av många olika delmoment, men en specifik del handlar om att genom att identifiera nuläget skapa en samsyn kring vilka åtgärder som behövs lokalt, regionalt eller nationellt för att utveckla den gemensamma krishanteringsförmågan.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2016 genomfördes studien Styrdokument i praktiken (ISBN 978-91-7383-744-6) i syfte att studera utfallet från det styrdokument som kommunerna tagit fram utifrån överenskommelsen mellan MSB och SKL kopplat till kommunernas krisberedskap. Studien hade som mål att kunna bidra med insikter och erfarenheter för att ligga till grund för en ny överenskommelse mellan MSB och SKL.

2017 beställde MSB denna uppföljningsstudie för att ta tillvara på de erfarenheter som kommuner och länsstyrelser har samlat på sig under arbetet med styrdokumenten från innevarande mandatperiod. MSB ville se vilken effekt som styrdokumenten hade fått i kommunernas arbete, samt få ytterligare underlag inför kommande överenskommelse med SKL.

1.2 Syfte

Syftet med studien var att närmare undersöka om styrdokumenten lett till en ökad strategisk styrning av kommunens arbete med krisberedskap, samt om de anvisningar som finns om styrdokumentens innehåll och form är ändamålsenliga.

1.3 Mål

Studien bör ge sådana insikter och erfarenheter om den praktiska tillämpningen av styrdokument så att dess resultat kan ligga till grund för en vidareutveckling av hur kommunernas inriktning (styrdokumenten) av arbetet med samhällsskydd och beredskap kan ske. Studien kan också innehålla förslag till hur MSB kan inrikta/stödja länsstyrelser (och kommuner) i hur de ska inrikta sitt arbete med samhällsskydd och beredskap.

1.4 Metod och genomfört arbete

Metoden för att genomföra uppdraget baserades på arbetet med studien *Styrdokument i praktiken*. Studien genomfördes med en kvantitativ och en kvalitativ del. Under den kvantitativa delen har endast kommuner som medverkade i förra årets kvantitativa studie granskats. I den kvalitativa studien har ungefär hälften av de intervjuade medverkat i förra årets studie. Detta för att kunna se hur arbetet i kommunerna har utvecklats på sikt, samtidigt som nya perspektiv har omhändertagits.

1.4.1 Kvantitativa studien

I dokumentstudien lästes 12 kommuners dokumentation igenom och bedömdes utifrån både innehåll och hur dokumenten använts i förankrings-arbetet inom kommunens förvaltningar.

Urvalet av kommuner baserades på att de skulle ha en geografisk spridning över landet samt att de skulle representera både större städer och landsorter.

Dokumentstudien omfattade kommunövergripande styrdokument, översiktsplaner, verksamhetsplaner och protokoll från kommunstyrelse och nämnder. De verksamheter som särskilt studerades var nämnderna för teknik och samhällsbyggnad, vård och omsorg samt barn och utbildning.

Vid genomläsning av de övergripande dokumenten så användes en enkel bedömningsmatris för att ringa in om några särskilda områden fanns med i dokumenten samt i vilken omfattning. Dessa åtta områden var samhällsviktig verksamhet, krisberedskap, RSA/risker, krishantering, utbildning/övning, totalförsvar, samverkan samt rapportering/samband.

För varje område så gjordes en bedömning om innehållet beskrevs i hög grad, i begränsad omfattning eller inte alls.

1.4.2 Kvalitativa studien

I den kvalitativa studien genomfördes intervjuer med totalt åtta kommuner och sex länsstyrelser. De kommuner och länsstyrelser som intervjuades valdes ut för att ge en geografisk och storleksmässig spridning. Vid två tillfällen intervjuades kommuner på rekommendation av deras länsstyrelser, då de kommit särskilt långt med sitt arbete med styrdokumenten eller RSA-processen. Ungefär hälften av de intervjuade medverkade i 2016 års studie.

1.5 Avgränsningar

Strategisk styrning kan tolkas på flera olika sätt - antingen som att man utövar styrning på strategisk (politisk) nivå, eller att innehållet i styrningen medvetet är långsiktigt och målbaserat. Initialt i studien låg fokus på att se om styrdokumenten har lett till att arbetet med krisberedskap återspeglas i den politiska strategiska styrningen inom kommunerna. Efter att den kvantitativa delen av studien var genomförd kunde man utläsa att styrdokumenten ännu inte gett någon större påverkan på denna nivå. Under den kvalitativa studien styrdes därför fokus om på frågeställningarna till att istället undersöka om styrdokumenten gett någon effekt på den strategiska styrningen av krisberedskapen inom kommunerna utifrån målarbete och långsiktighet.

2. Resultat

2.1 Kvantitativ studie - dokumentation

2.1.1 Genomläsning dokument

Vid genomläsningen av de utvalda kommunernas övergripande styrdokument, översiktsplaner och verksamhetsplaner kunde man snart konstatera att det inte gick att utläsa om dessa dokument hade bidragit till den strategiska styrningen av kommunens krisberedskap. Därför fick den kvalitativa delen av studien ett större fokus, där tanken var att genom intervjuer ringa in vilka styrmekanismer kommunerna använder för det strategiska arbetet med krisberedskap.

Dokumentstudien bidrog samtidigt till några generella slutsatser om kommunernas övergripande styrdokument, deras utformning och hur förankringsprocessen ser ut inom kommunerna.

Majoriteten av de styrdokument som lästes i studien uppfyllde de flesta kraven på ett styrdokument. Dock var kvaliteten på innehållet varierande. Styrdokumenten innehöll generellt sett både övergripande strategiska delar och mer operativa delar som beskrev organisationens uppgifter.

Vissa kommuner hade inkluderat styrdokumentet i kommunens krishanteringsplan och vice versa. Andra kommuner hade använt styrdokumentet som ett underlag för verksamhetsplanering.

I enstaka kommuner hade nämnder antagit egna krisplaner för att tydliggöra hur de organiserar sig och hanterar kriser i den egna förvaltningen.

Det gick även att utläsa att kommuner där det inträffat händelser generellt sett hade en högre kvalitet på sina kommunövergripande dokument och planer.

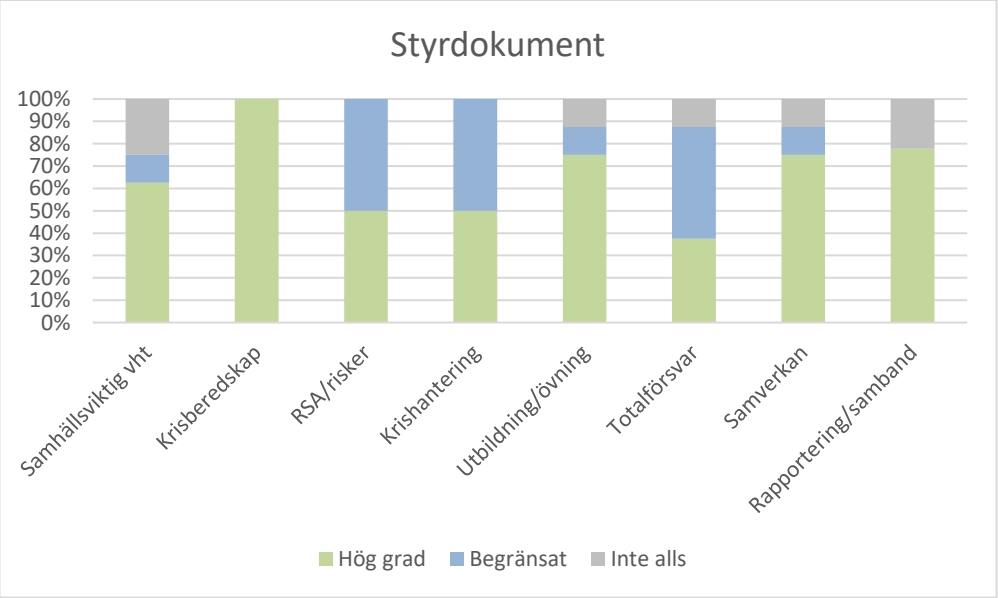


Diagram 1: Innehåll i kommunernas styrdokument och andra övergripande dokument som omfattar området krisberedskap.

Majoriteten av de översiktsplaner som lästes igenom innehöll en beskrivning av de risker som identifierats i kommunens risk- och sårbarhetsanalys och hur riskerna påverkar den fysiska planeringen inom kommunen.

Det som främst lyftes fram i översiktsplanerna var området klimatanpassning, där klimatförändringar som ökad nederbörd, ökad temperatur och risker för ras och skred belystes utifrån att dessa bidrar till ökad risk för skyfall, översvämningar, värmeböljor, torka och skogsbränder.

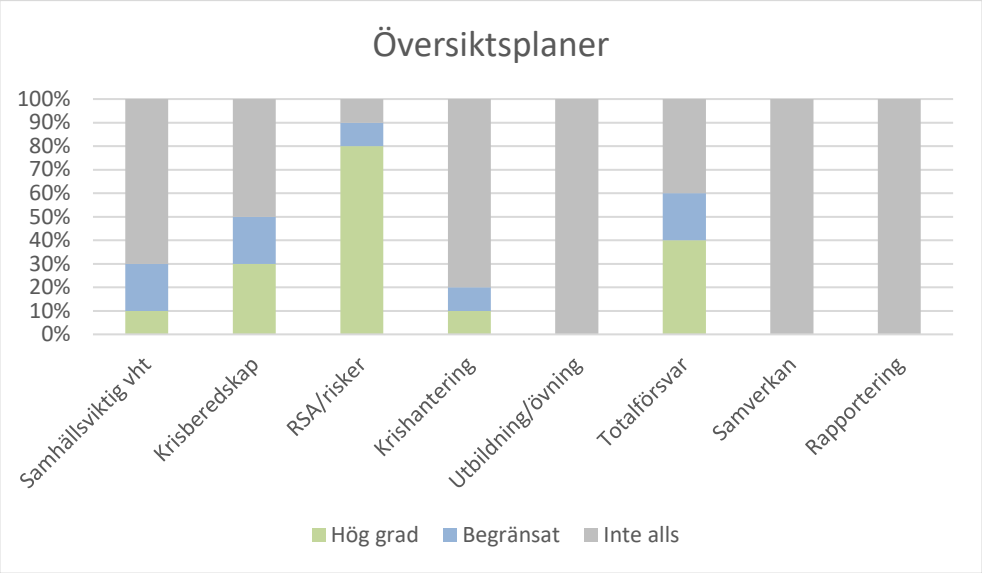


Diagram 2: Innehåll i kommunernas översiktsplaner.

Kommunövergripande dokument som rör krisberedskap hanteras generellt sett inom kommunstyrelsen. Området krisberedskap berörs sällan eller inte alls i de enskilda nämnderna, och då endast när styrdokument eller kommun-övergripande planer skickas på remiss.

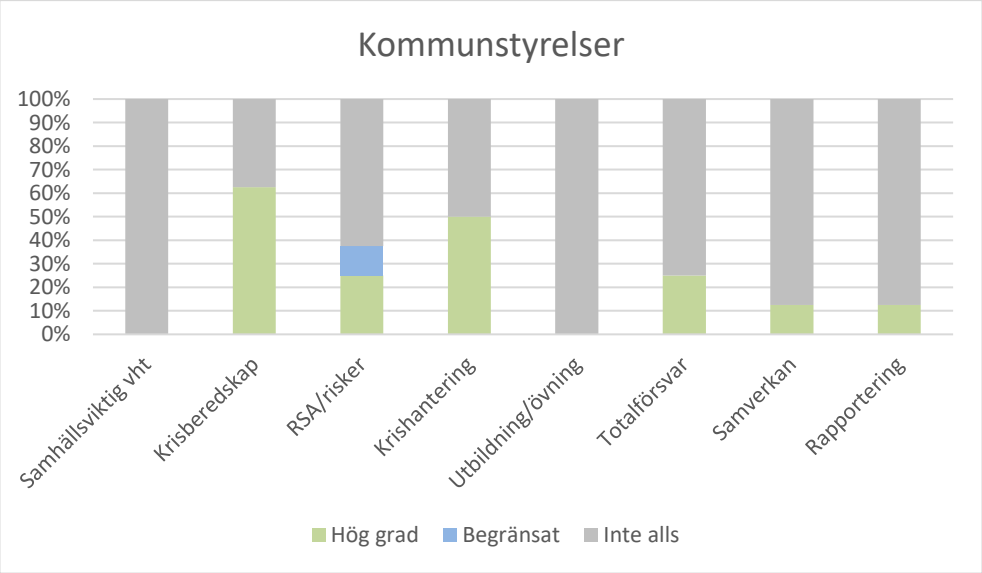


Diagram 3: Innehåll i kommunstyrelseprotokoll för verksamhetsåret 2016.

2.2 Kvalitativ studie - intervjuer

2.2.1 Kommuner

I intervjuerna medverkade både räddningstjänstförbund och enskilda kommuner. Samtliga kommer nedan att kallas *kommunen*. Vissa kommuner har flera anställda som arbetar med beredskapsfrågor, medan andra har en hel- eller deltidsanställd säkerhetssamordnare. I de frågor där detta inte är avgörande kommer samtliga funktioner nedan att kallas *säkerhetssamordnaren*.

Kommunernas strategiska arbete med krisberedskap
Under intervjuerna fick kommunerna svara på om de anser att styrdokumenten har lett till en ökad strategisk styrning av krisberedskapen i det kommunala arbetet. Kommunerna fick även möjlighet att beskriva hur de har arbetet med frågan under innevarande mandatperiod.

Generellt anser nästan alla kommunerna att styrdokumenten har haft en positiv effekt på den strategiska styrningen av den kommunala krisberedskapen. Graden av denna effekt är dock varierande. Endast en kommun anger att de inte sett någon effekt alls. De anser att de inte jobbat effektivt med de verktyg de har, och att man behöver jobba mer med styrdokumentet som en process över tid som förankras i organisationen. En annan kommun är tveksam och tycker att det faktum att mycket av innehållet i styrdokumentet återkommer i andra dokument försvårar förankrings-processen. En kommun anser att krisberedskapen inte fått större påverkan på den övergripande strategiska styrningen i kommunen, men att man har börjat arbeta mer strategiskt inom krisberedskapsområdet tack vare styrdokumentet. Kommunen beskriver att styrdokumentet är ett bra verktyg att använda för dialog med andra inom kommunen, mycket tack vare att det är ett politiskt fastslaget dokument. Vidare anser man att styrdokumentet hjälper till med att få politikerna att förstå att det är de som har ansvaret och som fattar beslut rörande krisberedskapen, även om det är tjänstemännen som genomför det som beslutas. Styrdokumenten leder till att krisberedskapen lyfts på dagordningarna och beslut fattas. En kommun anser att styrdokumentet har hjälpt dem att öka medvetenheten om krisberedskapsfrågor i kommunen och att styrdokumentet har lanserat frågan på en bredare front.

Två kommuner beskriver hur styrdokumenten kom helt rätt i tiden för dem utifrån krisberedskapsarbetet de redan hade planerat för. En av kommunerna har under perioden flyttat sin krisberedskap från räddningstjänsten till en central position inom kommunen. Numera är beredskapssamordnaren ofta hos ledningsgruppen och pratar om krisberedskap och säkerhet. Styrdokumentet bidrog till att politiskt förankra inriktningen och vad som skulle genomföras. Den andra kommunen beskriver att man har synkat styrdokumentet utifrån kommunens utveckling. Syftet med styrdokumentet har för dem aldrig varit att få kommunen att ändra sin inriktning, utan snarare att krisberedskapen ska följa kommunens övriga utveckling. Denna kommun beskriver styrdokumentet

som ett ”extremt stort lyft”. Två kommuner beskriver att man redan har bra fart i beredskapsfrågorna och att de har en bra kommunikation med fullmäktige och politikerna. Krisberedskap ansågs vara en viktig fråga redan innan styrdokumentet klubbades. En av kommunerna tror att detta beror på en ökad sårbarhet för kommunerna i och med en mer utsatt verksamhet och just-in-time-leveranser. En kommun reflekterar över att kommunerna har blivit vana att hantera kriser och att man därmed fått större medvetenhet kring frågan generellt. Kommunen är självkritisk och önskar att de hade lagt ner mer tid på sitt styrdokument, eftersom det inte har fått lika stor betydelse som andra kommuners styrdokument.

Flera av kommunerna beskriver hur de arbetar med krisberedskap rent generellt för att öka sin förmåga. En kommun framhåller att man har ett kommunstyrelsebeslut på att krisberedskap ska vara en parameter i arbetet med exempelvis detaljplaner. En annan kommun anger att det är först i och med styrdokumentet som man har fått till stånd ett krishanteringsråd i kommunen.

Samtliga kommuner beskriver hur de använder sig av förvaltningarna för att bedriva ett förebyggande krishanteringsarbete. En kommun har anställt krisberedskapshandläggare ute på förvaltningarna för att säkerställa att frågan hanteras långsiktigt och strategiskt inom varje enskild förvaltning. En annan kommun talar om vikten av att göra sig synlig och tillgänglig för förvaltningarna för att få dem att själva driva frågan vidare. En kommun beskriver hur viktigt det är att se till bredden i krisberedskapsfrågan. Där ryms även sociala frågor, kontinuitetshantering, robusthet, utanförskap, klimatanpassning och hållbarhet. Det gör det svårt att avgränsa, men ökar kraven på att man jobbar kommunövergripande. Kommuner säger att det som händer i verksamheterna måste förvaltningarna ta ansvar för, och krisberedskapsfunktionen arbetar som en central resurs med att stötta dem. En annan kommun tycker inte att man ännu är helt i mål med att få in krisberedskap i förvaltningarnas verksamhetsplaner, men att hanteringen av flyktingsituationen 2015 har gjort att man har kommit en god bit på väg. Man beskriver hur det tidigare varit vattentäta skott mellan förvaltningarna, men att man nu har byggt upp ett tvärsektoriellt arbete. En kommun framhåller vikten av att identifiera vilken typ av stöd förvaltningarna har behov av för att kunna samordna och effektivisera arbetet. En annan kommun utgår från RSA för att följa upp och säkerställa att förvaltningarna arbetar med att åtgärda sina risker och sårbarheter. Kommunen tycker dock att man får vara glad om hälften av de planerade åtgärderna genomförs som det är tänkt. En kommun beskriver hur man har tagit fram mål med alla förvaltningars krisberedskapsarbete, där säkerhetssamordnaren hjälper förvaltningarna att prioritera bland målen. Därefter är det upp till förvaltningarna att genomföra åtgärderna för att nå upp till de mål som satts upp. För att lyckas krävs det att det finns kompetens ute på förvaltningarna som kan bevaka frågorna. Kommunen beskriver att det är en långsam kulturförändring som genomförs för att säkerhetssamordnarna ska få möjlighet att arbeta mer strategiskt. En kommun påpekar att det inte går att ställa krav centralt, utan att kraven måste komma från verksamheterna för att

skapa bra påtryckningsmöjligheter. Som ett led i detta har man jobbat för att skapa intresse hos ledningsgruppen för frågorna.

Kommunerna fick även beskriva vilken strategisk styrning av krisberedskapen som var önskvärd på sikt. En kommun vill se krisberedskapen integrerad som ett verksamhetsperspektiv. Styrdokumentet ska hänga ihop med kommunens övergripande mål. Kommunen poängterar även att det är viktigt att förvaltningarna kommer till en punkt där de äger och driver krisberedskapsfrågan inom sin verksamhet. En annan kommun vill få kommunens verksamheter att ta med krisberedskap som ett perspektiv i arbetet med investeringar och ombyggnationer för att bygga ett mer resilient samhälle. En kommun påpekar att det är alldeles för tidsödande att ta fram ett styrdokument som svarar mot hela den övergripande strategin i kommunen. Dock vill man på sikt få in styrdokumentet i förvaltningarnas verksamhetsplaner. En annan kommun vill arbeta vidare med att få hela kommunen att engagera sig i frågan.

Kopplingen mellan RSA och styrdokument

Samtliga kommuner använder sin RSA som ett underlag när de tar fram sina styrdokument. Flera av kommunerna beskriver hur deras styrdokument helt och hållet bygger på resultat från RSA:n och hur processen för att ta fram dokumenten har varit densamma.

En majoritet av kommunerna hade starka åsikter om RSA-rapportens betydelse för arbetet. En kommun förklarar att RSA:n inte är ett beslutsdokument, utan bara ett underlag med åtgärdsförslag. Kommunen anser att det då behövs ett styrdokument för att inrikta förslagen till åtgärder från RSA:n och lyfta dem vidare. Styrdokumentet blir därmed ett prioriteringsdokument för hur långt man vill komma med sitt risk- och sårbarhetsarbete under de kommande fyra åren. Kommunen tycker att man lägger för mycket tid på att författa RSA:n istället för att lägga tid på åtgärderna, och att styrdokumentet ska ha mer tyngd och få mer fokus än RSA:n. En annan kommun har en liknande inställning och ser RSA:n som ett beslutsunderlag för styrdokumentet. En annan kommun anser att RSA:n ska ses som en beskrivning av riskarbetet, men att man på det hela taget ska tona ner vikten av RSA:n som dokument. Kommunen tycker att det viktiga är processen när man tar fram sin RSA, inte produkten det resulterar i. Därefter kan man lyfta ut åtgärderna och fatta ett säkerskilt beslut på dessa, så att de inte riskerar att försvinna i ett dokument som ofta blir en hyllvärmare. En annan kommun säger att RSA:n är en process som man gör för sin egen skull och som sedan resulterar i en rapport som man skickar iväg. Dokumentet är därmed en avrapportering som är ganska irrelevant. Kommunen önskar att man hade haft färdiga RSA-underlag när man författade sitt styrdokument. De tror att RSA:n i framtiden kommer vara ett bra underlag för deras mål. För att uppnå detta tror man dock att man måste sluta se RSA:n som något som görs vart fjärde år, och istället som en ständigt pågående process. En kommun beskriver att de risker, sårbarheter och utvecklingsmöjligheter som var kopplade till strategisk ledning togs med i styrdokumentet. Kommunen anser

inte att styrdokumentet och RSA:n tar ut varandra på något sätt. Framförallt är det mycket som inte ska vara offentligt i en RSA, medan styrdokumentet är en del av kommunens ansikte utåt.

En kommun önskade tydligare struktur och riktlinjer kopplat till RSA:n. Detta för att inte riskera att man överbelastar nyckelpersoner i organisationen om man återkommer med liknande behov vid flera tidpunkter.

En kommun lyfter att det är viktigt att RSA:n inte ska fokusera på specifika händelser, utan istället lyfta den generella beredskapen. Detta för att skapa en organisation som är beredd på att hantera även nya risker.

Två kommuner beskriver att detta är en långsam process om man vill skapa förändringar på sikt. Det innebär att man inte alltid skapar en förmågehöjning som går att mäta.

Synpunkter på kommande styrdokument

I intervjuerna fick kommunerna möjlighet att beskriva vad de tycker är viktigt när nästa omgång styrdokument ska tas fram. Flera kommuner hade synpunkter på vad styrdokumenten bör innehålla.

Flera kommuner menar att det är svårt att hitta en balans mellan det som är övergripande och det som är mer detaljerat. En kommun beskriver att det är svårt att följa upp ett alltför övergripande och strategiskt styrdokument. En kommun berättar att de hade mycket detaljer i sitt styrdokument denna gång, men att de inte tycker att man bör ha det i framtiden. Istället hade kommunen önskat mer beskrivande text om vad inriktningen för krisberedskapen ska vara, exempelvis hur man ser på sitt geografiska områdesansvar. En beskrivning av vad och när tenderar att bli svår att jobba efter under en fyraårsperiod, eftersom den lätt blir inaktuell. Kommunen nämner som exempel att civilt försvar inte var en speciellt stor fråga när man tog fram sitt förra styrdokument. En annan kommun vill att dokumentet ska vara strategiskt och lyfta fram målen med kommunens krisberedskap. En kommun framhåller särskilt att styrdokumenten måste vara flexibla för att kunna anpassas till kommunens behov.

Fem kommuner vill se en något bredare tolkning av vad som ska in i styrdokumenten. En kommun vill komma bort från scenarioarbetet och istället tänka grundläggande kontinuitet. Kommunen önskar större tydlighet i vilka effekter det är som är önskvärda så att de kan kartlägga vilka processer som krävs för att uppnå dessa effekter. Två kommuner vill bredda innehållet som ska in i styrdokumentet. De tycker att det är viktigt att vi inte bara ser till LEH, utan även till klimatanpassning och social hållbarhet. En av kommunerna påpekar att många gånger arbetar förvaltningarna med krisberedskap utan att veta om det. De kallar det inte för krisarbete, även om det stärker kommunens förmåga. Två av kommunerna vill även se större långsiktighet i processen. De poängterar att det tar flera år att utveckla sin förmåga och att implementera detta. En kommun tror att nyckeln till ett lyckat styrdokument är att kunna

paketera det med andra kommunala frågor. De påpekar att kommunerna inte vill jobba med enfrågesaker, då man har begränsade resurser och vill kunna jämföra vad som ger ”mest pang för pengarna”.

Två kommuner poängterar att det är viktigt att kommunerna får fortsätta med samma processer i och med nästa styrdokument och att man inte ändrar för mycket, då det är resurskrävande att börja om från början varje gång.

Fyra kommuner hade synpunkter på vilka förändringar som bör göras inom de interna processerna inför nästa omgång styrdokument. En kommun lyfter vikten av att följa upp vad som gjorts och inte gjorts i detta styrdokument och utvärdera vilka åtgärder som ska tas med till nästa mandatperiod. Tre av kommunerna ser det som en ledningsfråga som måste lyftas ytterligare. Den ena kommunen vill få med sig kommunledningen ytterligare. De reflekterar över hur man ser på andra strategiska områden inom kommunen och hur man ska se på krisberedskap i skenet av det. Den andra kommunen tycker att det är viktigt att få med sig politikerna i processen när man tar fram nästa styrdokument, och att länsstyrelsen kan ha en samordnande roll. Den tredje kommunen anser att man ska ställa högra krav på ledningsgruppernas kunskap, eftersom det ändå är hos dem en händelse hamnar i skarpt läge. Kommunen tycker att krisberedskap ska vara en fullmäktigefråga som inte ska knuffas ned till kommunstyrelsen. I samband med detta anser kommunen även att de kommuner som har krisberedskap utlokaliserat till räddningstjänsten bör flytta in den mer centralt för att få driv i frågorna. Det är dock väldigt viktigt att fortsätta ha ett mycket gott samarbete med räddningstjänsten. En kommun poängterar att fyra år är en för kort tidshorisont för en kommun och att det ännu är svårt att se vilka effekter ett styrdokument kan få. Därför bör man fundera på hur pass omfattande åtgärder som bör finnas med i det nya styrdokumentet.

Behov av stöd från länsstyrelsen och MSB

En av intervjufrågorna till kommunerna var vilket stöd de förväntar och önskar sig av sin länsstyrelse. Flera kommuner framhöll att man också behövde stöd från MSB i vissa frågor.

Sex kommuner tycker att de saknar en tydlig bild av vad MSB förväntar sig av länsstyrelserna och i förlängningen av kommunerna. Flera kommuner önskar att MSB får en tydligare roll i förhållande till länsstyrelsernas arbete, samt att kommunerna uppfattar det som att länsstyrelserna arbetar på helt olika sätt. En kommun tycker att det saknas en struktur för hur länsstyrelsen ska se på sin roll. För att åstadkomma detta krävs en regional behovsanalys av hur man samarbetar i länet. Kommunen anser att denna struktur bör vara lika för alla länsstyrelser. Två av kommunerna anser sig ha högre kompetens inom frågorna än vad deras respektive länsstyrelse har. Den ena kommunen går så långt som att beskriva hur de måste stödja sin länsstyrelse i deras arbete, eftersom kommunen själv har kommit längre. Den andra kommunen anser att deras länsstyrelse bromsar upp kommunens utveckling. Samma kommun önskar att länsstyrelsernas uppdrag definieras tydligare av MSB, så att

kommunerna vet vad de kan förvänta sig av sin länsstyrelse. En annan kommun anser att regeringen bör tillåta MSB att bli en tydligare kravställare gentemot kommuner och landsting, och att en tydlig målbild då blir en viktig framgångsfaktor. En annan kommun anser att MSB behöver få länsstyrelserna att bli mer trygga i sin uppgift. En tredje kommun önskar sig en högre grav av styrning, framförallt avseende styrdokumenten. Där önskas ett tydligare syfte för att kunna skapa ett ändamålsenligt dokument.

När kommunerna tillfrågas om hur de ska nå upp till de krav som ställs är de relativt överens i sina svar. Drygt hälften anger att de vill ha ett anpassningsbart stöd för att kunna uppnå målen. De önskar ett flexibelt stöd som ger dem större handlingsfrihet i arbetet. En kommun önskar att MSB ska ge exempel på hur olika kommuner kan arbeta utifrån sina förutsättningar. Styrdokumenten behöver kunna anpassas till den politiska kontexten i kommunen. En kommun ser att länsstyrelsens roll ska vara att i samtal med kommunerna identifiera vilket stöd och vilka vägval som kan vara lämpliga för dem. Kommunen önskar att man från nationellt håll tar fram ett antal exempel på hur man kan arbeta. Kommunen har även ett resonemang om olika vägval. Kommunen påpekar att det är viktigt att man tar fram konkreta exempel för att sedan guida kommunerna och stötta dem i vad som ska finnas med i deras styrdokument. Kommunen tipsar om EU:s Smart Mature Resilience-modell för att mäta mognadsgraden hos en kommun och på så sätt kunna anpassa stödet till organisationen. En annan kommun önskar sig en gemensam metodik för hur man kan arbeta med specifika frågor, exempelvis kontinuitetshantering. Två kommuner anser sig inte behöva något stöd i sitt arbete, men de ser att andra kommuner kan behöva det.

Tre av kommunerna lyfter sina regionala krissamverkansråd som en framgångsfaktor. Den ena kommunen säger att det har räckt ganska långt för dem i arbetet med deras styrdokument. Den andra kommunen säger att rådet har haft en viktig roll i processen med att säkerställa att alla länets kommuner arbetar med gemensamma grunder för samverkan och ledning, och med att komma fram till hur kommunerna ska arbeta med krisberedskap i skarpa händelser. Den tredje kommunen beskriver att de får ett bra idéutbyte genom existerande nätverk, samt att de har tagit fram gemensamma strukturer på regional nivå.

Två kommuner vill ha stöd i arbetet med länsövergripande frågor. De önskar sig en tydligare nationell samordning av exempelvis samhällsviktig verksamhet som kan vara svår för kommunen att samordna på egen hand. En kommun beskriver hur de har svårt att motivera större företag att medverka i regional samverkan, då dessa företag kan vara etablerade i många kommuner. Här önskar man sig en utveckling mot större samordning på regional och nationell nivå med dessa aktörer, för att samverkan ska fungera bättre i en krissituation. Kommunen anser att samverkansområdena kan vara en bra arena för att hantera dessa frågor. En annan kommun föreslår ett liknande arbete, men med samordning av frivilligorganisationer. Två andra kommuner har synpunkter som går på samma linje: de önskar sig att MSB samordnar de regionala risk- och sårbarhetsanalyserna för att skapa en översiktlig bild. Kommunerna tror

dock att arbetet med RSA behöver likriktas ytterligare på kommunnivå för att kunna uppnå detta. En av kommunerna är mer specifik och önskar sig en RSA för rikstäckande verksamhet för att skapa ett bredare perspektiv.

Tre kommuner önskar en större tydlighet i kraven på vad som ska produceras. En kommun påpekar att eftersom överenskommelsen inte är ett lagkrav så är det svårare att få gehör för insatserna kopplade till denna. En annan kommun vill ha tydligare styrning från länsstyrelsen gällande hur styrdokumentet ska se ut och vad det ska innehålla.

En kommun lyfter avsaknaden av metodstöd för RSA som ett problem när man ska arbeta med LEH-frågor inom kommunen. Kommunen påpekar att det exempelvis inte finns några kurser i hur man ska skriva en bra RSA, och lyfter fram samhällsviktig verksamhet som ett område där man har arbetat bra med metodstöd.

Perspektivförståelse

Merparten av kommunerna valde själva att belysa frågor där de ser brister avseende perspektivförståelsen i krishanteringssystemet. Flera kommuner anser att MSB inte har tillräcklig insikt i hur kommunerna arbetar och hur de kommunala processerna fungerar.

Flera av kommunerna ser ett problem i att det saknas möjligheter för länsstyrelsen att göra anpassningar utifrån hur kommunen ser ut. Man upplever att det finns en idé om att det blir orättvist om alla kommuner inte behandlas lika. Dock har kommunerna så olika förutsättningar och är så olika organiserade att likabehandlingen riskerar att slå fel. En kommun påpekar att det alltid kommer att finnas behov av lokala anpassningar. En annan kommun önskar en större tydlighet från statlig nivå, där samverkan ska vara en nyckelfråga för att uppnå ökad perspektivförståelse, men att det då krävs en inriktning för samverkan från MSB.

Två kommuner anser att det är problematiskt att riskbedömningen hos kommunerna överlag är så spretig och att det finns så många olika riskmatriser som kommunerna använder sig av. En av dem påpekar att om man kommer överens i länet om vilka risker man har och vad konsekvenserna av dessa rimligen kan bli, så får man på så sätt liknande ingångsvärden i RSA-arbetet. I dagsläget anser kommunen att det görs väldigt olika bedömningar gällande sannolikhet och konsekvens i kommuner där riskerna bör vara desamma. Den andra kommunen menar att MSB bör ensa riskmatriserna så att de anpassas för kommunernas behov.

En kommun beskriver hur de känner att länsstyrelsen sitter som ett filter mellan dem själva och SKL och MSB, vilket gör att mycket information går över huvudet på kommunen. Kommunen understryker att de inte misstror länsstyrelsens kompetens, men de upplever att länsstyrelsen ibland inte förstår vad som kan vara relevant för en kommun att vara involverad i. Samma kommun tycker att överenskommelsen har en för avgränsad bild av vad

krisberedskap är, samtidigt som MSB arbetar med en väldigt bred tolkning av krisberedskap. Kommunen anser att detta leder till att länsstyrelsen följer upp kommunernas arbete enligt mycket snäva parametrar, vilket gör att kommunerna själva inte kan använda MSB:s mer komplexa underlag i sina processer. En annan kommun påpekar att det kan vara svårt för MSB att få insikt i kommunernas arbete, eftersom MSB inte ser effekterna av det. Kommunen tror att styrdokumenten kan bli ett verktyg för detta, men att man då måste veta hur man ska mäta effekterna av arbetet, exempelvis om det handlar om genomförda aktiviteter, övningar eller dylikt.

Civilt försvar

Alla kommuner utom en kom in på området civilt försvar under intervjuerna. Ingen av intervjufrågorna handlade om civilt försvar. De flesta kommunerna pratar om hur man ska samordna arbetet inom LEH och LSO med civilt försvar.

En kommun funderar på att ta fram ett motsvarande styrdokument för sitt arbete med civilt försvar. En annan kommun påpekar att det arbete som man gör inom kommunen med RSA är av stor vikt för arbetet med civilt försvar. Kommunen beskriver hur man utifrån ett kontinuitetsperspektiv kan fråga sig om det skulle bli annorlunda resultat vid höjd beredskap. En kommun beskriver hur det är problematiskt att arbeta med riskbedömningar och åtgärder när det handlar om civilt försvar, eftersom så många av de konsekvenserna måste hanteras på nationell nivå, exempelvis total avsaknad av drivmedelsleveranser till kommunerna.

En kommun säger att de inte vill ha några större förändringar i direktiven för hur nästa styrdokument ska tas fram, med undantaget att arbetet med civilt försvar gärna få ges större utrymme.

En kommun önskar att MSB gör en översyn av hur arbetet med civilt försvar, LSO och LEH ska hänga ihop. En annan kommun tycker att det taktar illa då länsstyrelserna har anställt flera personer som arbetar med civilt försvar, vilket gör att många nya uppgifter hamnar ute hos kommunerna som de inte har resurser för att hantera.

En kommun lyfter arbetet med civilt försvar som ett exempel där man tycker att MSB har arbetat bra med stöd ut till kommunerna. Kommunen uppskattar att man utgår från föreskrifterna, ser vilka krav som ställs på kommunerna och sedan bryter ner det hela till konkreta mål och åtgärder. Då får man en beskrivning av hur staten ska stötta kommunerna i deras arbete för att nå målen.

Finansiering och uppföljning

I princip samtliga kommuner hade synpunkter på finansieringen och uppföljningen som är kopplad till LEH och kommunöverenskommelsen. Ingen av intervjufrågorna handlade om finansiering och uppföljning.

Generellt har flera av kommunerna en känsla av att de är ifrågasatta av sin länsstyrelse eller av MSB. En kommun tycker att staten ska respektera och acceptera att kommunerna vill jobba med dessa frågor och att det inte behövs kontroll, utan snarare stöd. MSB och länsstyrelsen ska istället matcha kommunernas behov och stötta dem i arbetet. En annan kommun påpekar att det årligen dör 300 personer i trafikolyckor och 100 personer i bränder, men att MSB inte har några krav på styrdokument för dessa verksamheter. MSB fokuserar istället på att rigoröst kontrollera sällanhändelser, bara för att man skjuter till pengar från statens sida. Kommunen anar en misstro från statens sida, och anser att man är fullt medveten om sitt ansvar och sin samhällsviktiga verksamhet. En annan kommun säger att länsstyrelsen i deras län mest jobbar med att ifrågasätta om de uppfyller kraven eller inte. Kommunen tycker att det hela kompliceras av att mycket av den verksamhet de bedriver kommer att ha effekt på sikt, men att det inte alltid går att mäta vad de uppnått från år till år. Kommunen påpekar att ”krisberedskap är långsiktiga frågor och det handlar om att bygga ett resilient samhälle, inte om att köpa sandsäckar”. Kommunen önskar att länsstyrelsen skulle lita mer på att kommunen vill få till ett bra resultat. Avslutningsvis tycker kommunen att det är bra att en ny överenskommelse är på gång, och de hoppas att den på sikt kan leda till föreskrifter och en ökad tydlighet i arbetet.

Flera kommuner har svårigheter att samordna sig med sin länsstyrelse i finansieringsfrågan. En kommun tycker att 2:4-medlen hade kunnat få disponeras till tekniskt stöd för att frigöra mer tid hos kommunerna. En annan kommun brottas med att länsstyrelsens cykler med 2:4-ansökningar inte är synkroniserade med kommunernas processer. De önskar sig en struktur där kommunerna kan få lämna in önskemål om projekt till länsstyrelsen. De poängterar att de inte får ta del av 2:4-medlen, men att länsstyrelsens projekt ofta kräver medverkan från kommunerna, vilket tar resurser och tid i anspråk som behövs för att kunna lösa sin egen grunduppgift. Därför bör stödet vara löpande och inte projektbundet, så att länsstyrelsen kan arbeta mer flexibelt mot kommunerna. En kommun påpekar att det är väldigt mycket uppföljning i förhållande till pengarna, och att man lägger många persontimmar på att kontrollera och följa upp relativt lite pengar. Kommunen anser inte att detta är kostnadseffektivt; istället behövs det en balans i analysarbetet, uppföljningen och åtgärdsarbetet. Kommunen funderar på om länsstyrelsen hade behövt samma finansieringssystem som kommunerna, där de får en pott med pengar, ett styrdokument och att MSB sedan följer upp dem. Detta för att processerna ska takta bättre. En kommun tycker att det är problematiskt att kommunerna ser så olika ut, men att de ändå ska rapportera in till länsstyrelsen på samma sätt.

En kommun tycker att det är problematiskt att finansieringen från statligt håll är så kortsiktig. Man anser att det haglar frågor över kommunerna, men att de inte tilldelas nog med resurser för att arbeta med dem. De pengar som skjuts till från nationellt håll är inte garanterade framöver, vilket gör det svårt att anställa någon på sikt. Även om det inte är mycket pengar så är de viktiga för en kommun som redan är nere på noll. Kommunen säger att kompetensen

måste byggas upp igen på nytt, och det går inte om man ska anställa någon kortsiktigt.

2.2.2 Länsstyrelser

Funktionerna som intervjuades på de olika länsstyrelserna varierade. Länsstyrelserna fick själva välja vilka som medverkade i intervjuerna. I hälften av intervjuerna medverkade beredskapsdirektörer.

Länsstyrelsernas arbete med kommunerna
Merparten av länsstyrelserna tror inte att styrdokumentet har påverkat den strategiska styrningen av kommunernas krisberedskap. Endast en länsstyrelse slår fast att styrdokumenten har hjälpt i det strategiska arbetet. Fyra län säger rakt ut att de inte tror att dokumentet har haft någon större påverkan. Den länsstyrelse som är mest negativ säger att styrdokumentet endast är en pappersprodukt utan större inflytande på något annat, och att den i dagsläget saknar ett syfte. Samma länsstyrelse har även svårt att se hur det är tänkt att styrdokumentet ska kopplas till RSA:n. Vidare tycker man att få av länets kommuner har tagit fram ett styrdokument som har något större värde och att endast en av länets kommuner har tagit fram ett styrdokument som har ett framåtblickande perspektiv. En annan länsstyrelse ser en skillnad mellan det som styrdokumenten innehåller och vad kommunerna faktiskt gör, och att styrdokumenten därmed är frikopplade från det övriga arbetet. Däremot tycker man att det har påverkat kommunernas interna diskussioner kring krisberedskap, men att denna diskussion är beroende av hur organisationen i kommunen är funtad. En länsstyrelse har svårt att se hur styrdokumenten har påverkat arbetet, men tror att de kan ha tvingat kommunerna att tänka mer långsiktigt. Däremot tycker man att det har varit för många olösta frågor under resans gång, och att länsstyrelsen själv har behövt tolka åt kommunerna vad styrdokumenten ska innehålla. En länsstyrelse tycker att kommunerna har haft svårt att se vad styrdokumenten ska ha för syfte, och att deras kommuner inte ser någon nytta med dokumentet. Samma län säger att det ofta finns en bra intern diskussion om dessa frågor i kommunen, men att den inte är dokumenterad.

Hälften av länsstyrelserna anser att det finns för många dokument som kommunerna ska ta fram, och att många delar som ska ingå i styrdokumentet redan finns i andra planer. En länsstyrelse gav sina kommuner rekommendationen att det viktigaste var att få med innehållet från överenskommelsen, även om det innebär att samla ihop redan befintliga dokument. Man tycker att RSA tillsammans med en övnings- och utbildningsplan samt en LEH-plan är lika med ett styrdokument. Samma länsstyrelse tycker inte att de styrdokument som kommunerna tagit fram tillför så mycket nytt, samt att styrdokumenten främst beskriver vad man redan *har* gjort i kommunen. Då får styrdokumentet ingen funktion, utan blir bara en uppföljning av övrigt arbete. Länsstyrelsen anser att styrdokumentet bör vara en övergripande inriktning som tillför något utöver de planer och dokument som redan är framtagna, och att det ska ha ett högre syfte.

Drygt hälften av länsstyrelserna beskriver att de regionala samverkansplattformarna har varit viktiga i arbetet med styrdokumenten, och att de fortsätter att vara viktiga framöver. En länsstyrelse anger att de planerar sin verksamhet utifrån mandatperioderna, och att man synkroniserar 2:4-ansökningarna för att tvinga kommunerna att medverka i den länsgemensamma planeringen. Länsstyrelsen planerar för övergripande frågor och ger kommunerna en möjlighet att delta i arbetet. I det regionala rådet planerar man för kommande gemensamma aktiviteter och ansökningar. Produktionen från det regionala rådet blir sedan ingångsvärden till organisationernas verksamhetsplaner. En annan länsstyrelse använder också sitt regionala råd för att planera strategiska länsgemensamma frågor. En länsstyrelse har precis genomgått en regional utvecklingsprocess tillsammans med MSB, vilket har gett en överenskommelse i länet som har resulterat i en riskhanteringsprocess. Utifrån det här har man sedan kunnat skapa en åtgärdslista för länets strategiska utveckling. En länsstyrelse har tillsammans med kommunerna tagit fram ett stöddokument för att stödja kommunerna i framtagandet av styrdokumentet. Dokumentet ska hjälpa kommunerna att strukturera sitt arbete med krisberedskap på sikt. Ett liknande dokument har tagits fram för RSA. Kommunerna har varit delaktiga i framtagandet av dokumenten och länsstyrelsen gör bedömningen att kommunerna är mycket nöjda.

Länsstyrelserna har även fått frågan hur de tycker att det framtida arbetet med styrdokumenten ska se ut. Flera länsstyrelser trycker på att det är viktigt att få med sig politikerna i processen, men att man måste hitta rätt nivå. En länsstyrelse påpekar att när ett dokument ska beslutas av kommunfullmäktige får det inte vara för detaljerat eller tydligt. Samma län säger att det nog inte är överenskommelsen som sådan som har gjort att saker inte fungerar, utan att det snarare finns bakomliggande orsaker, där politikernas ointresse och bristen på politisk förankring är en stor del. En annan länsstyrelse gör en liknande analys och säger att det inte är föreskrifterna som är problemet, utan att kommunerna inte får något gehör på den politiska arenan. Länsstyrelsen tycker att politikerna saknar kompetens inom krisberedskap, men att det är svårt att utbilda dem då de inte vill lägga ner den tid som krävs. Länsstyrelsen påpekar att det är svårt att fatta beslut som man inte förstår eller har kunskap om. En annan länsstyrelse säger att det blir fel när vissa kommuner slår fast sin RSA i kommunfullmäktige och sedan ska gå samma väg med sitt styrdokument. Det blir tungrott och tar mycket tid för handläggarna på kommunal nivå. Ett annat län säger att det är viktigt att MSB förtydligar syftet med styrdokumenten, då det är svårt för säkerhetssamordnarna att förankra dokumentet hos politikerna om man inte vet vad nyttan ska vara av styrdokumentet. En annan länsstyrelse säger att man i nästa överenskommelse bör fokusera på kommunens goda krisberedskap och inte beredskapssamordnarens krisberedskap. Då krävs det en engagerad ledning. Länsstyrelsen tycker att det behövs särskilda insatser mot ledningen eftersom kompetensen är väldigt personbunden i många små kommuner.

Länsstyrelserna har även synpunkter på formatet för kommande styrdokument. Två länsstyrelser anser att det är viktigt att man inte gör för

stora förändringar inför kommande styrdokument, utan att man istället ska förtydliga syftet och tanken med dokumentet. En länsstyrelse tycker att det är viktigt att styrdokumenten ska vara levande dokument som uppdateras och revideras årligen. Detta då det är svårt för kommunerna att beskriva sin verksamhet så långt i förväg. Länsstyrelsen tror att man kan hjälpa kommunerna genom att ta fram långsiktiga övningsplaner. Då får kommunerna möjlighet att se vilka förmågor som behöver stärkas, och kan anpassa sina övnings- och utbildningsplaner för att dra nytta av de gemensamma aktiviteterna. En annan länsstyrelse önskar sig ett tillägg i överenskommelsen som är kopplat till civilt försvar. Eftersom planeringen och personerna är desamma är det viktigt att få med alla aktiviteter i samma process.

Två länsstyrelser tycker att det är viktigt att MSB blir bättre på att delge länsstyrelserna en bakgrund när man ger dem nya uppgifter. En av länsstyrelserna tycker dessutom att alla nya uppdrag från MSB bör komma med en handledning från början. En annan länsstyrelse tycker att länsstyrelserna antingen måste få vara med i processerna att ta fram nya uppdrag eller få en utförligare beskrivning om vad som är tänkt med uppdraget. En länsstyrelse efterfrågar en kommunöverenskommelsekonferens där MSB och SKL kan presentera den nya överenskommelsen och beskriva den ytterligare.

Kommunuppföljningen

En fråga som flera av länsstyrelserna dröjde länge kring och hade många synpunkter på var kommunuppföljningen. Ett genomgående tema för majoriteten av svaren är att man anser att uppföljningen ska användas för att stödja kommunerna i deras arbete. Två länsstyrelser använder uppföljningsbesöken som ett sätt att lyfta frågan på den politiska agendan i kommunerna.

Två länsstyrelser har synpunkter på hur kommunerna kan svara i kommunuppföljningen. Båda länsstyrelserna tycker inte att ja eller nej-frågor är ett bra sätt att mäta det kommunerna har åstadkommit. En länsstyrelse säger att det är omöjligt att se vad kommunerna menar när de svarar ”ja” på en fråga. Kommunerna ställer olika höga krav på sig själva vid uppföljningen, vilket gör svaren onyanserade och missvisande. Länsstyrelsen anser att man behöver jobba med att få kommunerna att bli mer tydliga och ärliga i sina svar. Den andra länsstyrelsen tycker att man måste hjälpa kommunerna med jämförbarhet, liknande som man arbetar med LSO-tillsynen. Att ha en plan och svara ja på en fråga är inte samma sak som att man har en bra och användbar plan. Länsstyrelsen tycker att frågorna ska vara formulerade som ”på vilket sätt…?” snarare än som ”ja eller nej”.

Fem av länsstyrelserna tycker att det är viktigt att man kan stödja kommunerna med att mäta utvecklingen i deras arbete. En länsstyrelse menar att det framförallt är kvaliteten på RSA och styrdokument som måste höjas hos kommunerna. De efterfrågar ett verktyg för att kunna se den långsiktiga utvecklingen, då man i dagsläget ställer samma frågor år efter år. En annan

länsstyrelse säger att det inte handlar om att säga att en kommun är sämst eller bäst, utan snarare om att skapa en medvetenhet om utvecklingen. En länsstyrelse tycker att MSB måste våga sätta ord på vilken förmåga som är önskvärd hos kommunerna. En annan länsstyrelse framhåller att det måste finnas balans mellan uppföljning och uppdrag, och att man i uppföljningen ska ha en utvärderingsdel där man tittar på vad resultatet blev av uppdragen och vilka effekter genomförda åtgärder har fått. En länsstyrelse säger att kommunuppföljningen är ett sätt att mäta hur kommunen mår, vilket inte alltid framgår av kommunens olika dokument. Länsstyrelsen tycker att det är viktigt att det finns en öppenhet i uppföljningsmötet. De tycker att man redan börjar se en skillnad i vilka frågor som ställs på mötena och att man har utvecklats med tiden.

Tre länsstyrelser önskar sig en metod för att mäta mjuka värden i och med uppföljningen. En länsstyrelse säger att MSB har fastnat på att LEH-arbetet ska vara fokuserat på de stora händelserna. I verkligheten handlar det mesta av kommunens operativa krishanteringsarbete inte om extraordinära händelser. Här tycker länsstyrelsen att det är viktigt att få med en parameter som kan mäta kommunens arbete med *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Medvetenhet, förhållningssätt och kultur bör följas upp, då det är de mjuka organisationsfrågorna som avgör förmågan. En annan länsstyrelse undrar hur MSB ser på kommunernas arbete med strategisk styrning. De tycker att MSB ska rikta en särskild insats mot länsstyrelserna i och med nästa överenskommelse för att göra arbetet mer strategiskt på länsnivå. Länsstyrelsen berättar att på den kommunala nivån går det inte att slå fast politiskt *hur* man ska göra något, utan att det måste hållas på en strategiskt övergripande nivå. En länsstyrelse vill ha indikatorer på hur man ska mäta systematiskt krisberedskapsarbete i kommunerna.

Två länsstyrelser tycker att det är svårt att göra likadant i alla kommuner, oavsett om det är en liten eller stor kommun. Den ena länsstyrelsen tycker inte att man ska följa upp en liten kommun på samma sätt. Den andra länsstyrelsen tycker att det är länsstyrelsens roll att vara översättningsnyckel mellan kommunernas kompetens och förmåga. Länsstyrelsen tycker att man exempelvis inte kan kravställa hos en liten kommun att de ska ha en stor krisorganisation, för det finns inte människor nog att bemanna den. Kraven måste dimensioneras olika beroende på hur kommunen ser ut.

Tre länsstyrelser har synpunkter på det underlag som finns för att stödja länsstyrelserna i deras arbete med uppföljningen. En av länsstyrelserna tycker att MSB bör förtydliga vad de vill att länsstyrelserna ska följa upp, då produkten kommer att bli skiftande utan en tydlig instruktion. En länsstyrelse representeras av en handläggare som tidigare arbetet på en kommun. Denne blev förvånad när hen började på länsstyrelsen och insåg hur lite underlag det finns för länsstyrelserna. För LSO finns det metodstöd och handlingsplaner för tillsyn och uppföljning. För kommunuppföljningen finns en processbeskrivning och en anvisning om hur medel får användas. Det mesta av materialet är riktat mot kommunerna samtidigt som länsstyrelserna saknar stöddokument för uppföljningarna. En annan länsstyrelse saknar också stöd för uppföljningen

och tycker att det i dagsläget lämnas för mycket tolkningsutrymme kring hur man ska värdera frågor och vad man ska fokusera på.

En länsstyrelse tycker att kommunuppföljningen, RB21 och rapporteringen av RSA ställer samma frågor till kommunerna. Länsstyrelsen anser att MSB bör effektivisera användningen av den information som skickas in i rapporteringen, så att kommunerna inte måste dubbelarbeta.

Risk- och sårbarhetsanalyserna och styrdokumenten

Nästan alla intervjuade länsstyrelser ser en tydlig koppling mellan risk- och sårbarhetsanalyserna och styrdokumenten, där styrdokumenten är en effekt av RSA:n. Flera länsstyrelser ser styrdokumenten som ett komplement till RSA:n som behövs för att driva kommunernas arbete framåt. En länsstyrelse uttrycker att RSA:n bara är en redovisning av ett analysarbete, men att den inte säger något om kommunens prioriteringar och inriktning. Länsstyrelsen tror att kommunerna behöver göra bättre risk- och sårbarhetsanalyser för att få bättre ingångsmateriel till sina styrdokument. En annan länsstyrelse har en liknande syn på saken, men tycker att styrdokumentet kan vara delat: en del som beskriver hur man har arbetat med sin RSA och en del som beskriver hur man avser arbeta med den framöver. Länsstyrelsen sammanfattar att styrdokumenten ska beröra de problem som kommunen har, vad man har gjort åt dem och vad man avser göra åt dem i framtiden.

Flera länsstyrelser tycker också att man måste vidga synen på RSA-arbetet och börja se det mer som en långsiktig process där rapporten får mindre betydelse. En länsstyrelse påpekar att rapporten till MSB bara är en ögonblicksbild, och att RSA måste vara ett kontinuerligt arbete och inte bara ses som en redovisning. En annan länsstyrelse säger att det idag bedrivs ett hästjobb med att ta fram RSA-rapporterna, men att de sedan många gånger läggs på hyllan. Däremot tycker man att kommunerna har börjat se RSA mer som en process än som en produkt under de senaste åren. Länsstyrelsen anser även att de själva har blivit bättre på att identifiera brister och ta fram åtgärder gemensamt med flera inblandade aktörer. En länsstyrelse säger att det är ganska naturligt att styrdokumentet är ett resultat av RSA:n. När kommunerna har tagit fram sina åtgärder kan de prioritera vad man behöver arbeta med framöver. Resultatet av denna prioritering ska lyftas till styrdokumentet. RSA:n ska i sin tur vara en process som spänner över hela mandatperioden. På så sätt har man genererat ett styrdokument i och med att man fastställer sin RSA. Det är då viktigt att man inte först fastställer RSA:n politiskt, utan tanken är att styrdokumentet och RSA:n ska hänga ihop. Länsstyrelsen förtydligar att de ser RSA:n som processen, styrdokumentet som resultatet och verksamhetsplanen som de konkreta åtgärderna som behövs för att uppnå visionen och målen.

Tre länsstyrelser lämnar synpunkten att både styrdokumentet och RSA:n måste revideras över tid. En länsstyrelse menar att RSA är en ögonblicksbild och de åtgärder som lyfts i RSA:n ändras i takt med att omvärlden förändras. En annan länsstyrelse säger att det är svårt att lägga sig på rätt detaljnivå i styrdokument och RSA:n. Ett ”fluffigt” dokument är svårt att följa upp, medan

ett mer detaljerat dokument bara kan löpa på högst ett år i taget. Även i de lägen där riskbilden inte ändras kan åtgärdsbehoven göra det.

Länsstyrelsernas behov av stöd från MSB

Länsstyrelserna fick frågan om vilket stöd de önskar från MSB för att arbeta vidare med styrdokumenten och den strategiska styrningen av krisberedskapen. Ett antal synpunkter kring detta stöd framkom även i diskussionerna kopplade till kommunuppföljningen (möjlighet att mäta mjuka frågor, stöd för att genomföra kommunuppföljningen samt stöd för att mäta kommunernas utveckling). Nästan samtliga länsstyrelser efterfrågar ett anpassningsbart stöd. Majoriteten av länsstyrelserna önskar även en större tydlighet från MSB för att kunna se vad de behöver uppnå.

En av länsstyrelserna menar att det är viktigt att MSB lyssnar på länsstyrelsen när man väljer att ta fram stöd kopplat till styrdokumenten. Ett förslag är att använda sig av länskonstellationerna. Länsstyrelsen tycker att MSB inte ska ta fram något som inte är beställt, och att MSB inte ska ta fram alltför omfattande produkter som tar flera år att framställa. Då finns risken att de är inaktuella när de väl är klara och att länsstyrelserna har hittat på eget i väntan på stödet. En annan länsstyrelse håller med om att dialog är viktigt, och påminner MSB om att även om dialog nu förs med beredskapsdirektörerna gällande nästa kommunöverenskommelse så behöver också handläggarna vara direkt involverade för att kunna ge bra feedback. En länsstyrelse önskar att MSB anordnar en dag där länsstyrelserna får möjlighet att diskutera hur de har valt att jobba med kommunöverenskommelsen. Detta bör göras innan kommunerna får uppdraget, så att länsstyrelserna får en chans att ligga steget före. Länsstyrelsen tycker att de som arbetar med uppföljning bör få vara med i en dialog med MSB, alternativt att MSB skickar ut ett underlag som handläggarna får svara på.

Länsstyrelsernas önskemål om stöd är spridda, men vissa gemensamma nämnare finns. Flera länsstyrelser upprepar att de önskar stöd för att genomföra kommunuppföljningarna och för att tolka kommunöverenskommelserna. Flera länsstyrelser framhåller även att de önskar att man mäter prestation och inte dokument. En länsstyrelse säger att innehållet i överenskommelsen är bra, men att det är svårt att hitta en nivå på stödet som kan passa alla kommuner. Länsstyrelsen tycker att man måste hitta en lägstanivå för små kommuner som har begränsade resurser, men att stora kommuner kan jobba mer långsiktigt med frågorna. Två länsstyrelser återkommer till önskemål om stöd för att genomföra uppföljningen. Den ena önskar ett tydligare stöd för att likrikta länsstyrelsernas krav på kommunerna. De vill även ha med en möjlighet att värdera kommunernas svar. I och med detta hoppas länsstyrelsen att man kan hitta en röd tråd mellan kommunöverenskommelsen och 2:4-anslagen. Länsstyrelsen efterlyser de resultatmål som MSB tog fram en gång i tiden, men som aldrig togs i bruk. Samma länsstyrelse önskar att MSB kunde ta fram gemensamma hotbilder att jobba utifrån.

Gällande formen på stödet säger en av länsstyrelserna att det hade varit önskvärt med en manual vid förra mandatperioden, men att en sådan nu skulle bli överflödig. En annan länsstyrelse säger att MSB är på god väg, men att man ska undvika omfattande Excel-filer och att MSB ofta tar fram skrivbordsprodukter som inte är funktionella. Länsstyrelsen ber MSB tänka på att många säkerhetssamordnare bara jobbar på 25-50 % och att stödet och uppgifterna till dem måste vara verklighetsanpassat. Samma länsstyrelse vill inte ha några mallar, utan hellre en summering av vilket innehåll som MSB tycker är viktigt och flera goda exempel att inspireras av, på samma sätt som man har gjort med lägesbildsmallen. En annan länsstyrelse tycker att det finns för många dokument som innehåller samma saker och önskar sig en övergripande handbok. De hade även velat ha en tidsaxel att förhålla sig till för att kunna se vad en kommun ska göra under en mandatperiod. De efterlyser en processbeskrivning för hela mandatperioden, liknande den som finns för RSA-processen. En annan länsstyrelse instämmer och menar att det behövs hjälp för att förstå hur alla dokument hänger ihop med varandra. De önskar sig en visualisering av detta.

Länsstyrelsernas behov av uppföljning från MSB

Hälften av länsstyrelserna önskar sig mer uppföljning från MSB av länsstyrelsernas egen verksamhet. En länsstyrelse tycker att MSB måste ha ett mer samlat grepp i sitt arbete med länsstyrelserna, oavsett om man arbetar med LEH eller LSO. Länsstyrelsen anser även att man borde följa upp 2:4-medlen mer utifrån förmågan i länet och i allmänhet ha bättre insikt i länets övergripande arbete och verksamhet. En annan länsstyrelse går steget längre och efterfrågar en länsstyrelseöverenskommelse mellan MSB och länsstyrelserna. De önskar att MSB följer upp dem på samma sätt som länsstyrelserna gör med kommunerna. Länsstyrelsen önskar sig mer feedback från MSB så att man vet hur man ligger till med sitt arbete och har en möjlighet att jämföra sig med andra län. Länsstyrelsen anser att MSB bör ta fram en kartbild av uppföljningsresultaten från kommunerna, så att de kan se hur man har gjort i olika delar av landet. Länsstyrelsen tror att man kan få ökat driv med krisberedskapsarbetet hos ledningen om man kan visa på vad man gör bra respektive dåligt. En länsstyrelse tycker att MSB ska se att länsstyrelsen är mellanhand i alla processer och ska använda länsstyrelserna för att säkerställa att kommunerna har följt överenskommelsen.

Regionala styrdokument

En synpunkt som kom fram under studien *Styrdokument i praktiken* var att ett antal aktörer önskade sig ett regionalt styrdokument. Under den här intervjugenomgången var kommunerna generellt sett negativa till ett sådant dokument, medan länsstyrelsernas reaktioner var mer blandade. Hälften av länsstyrelserna är helt positiva, två länsstyrelser är tveksamma och en är helt negativt inställd.

Flera länsstyrelser svarade att de redan har processer och dokumentation som uppfyller det syftet. En länsstyrelse ansåg att de gjorde detta i samband med att de ansökte om 2:4-medel. Då gör de en tidslinje på fyra år tillsammans med länets kommuner, där det bestäms vilka verksamhetsfrågor man ska fokusera på och vilken gemensam inriktning man ska ha. Länsstyrelsen tycker att det

bästa hade varit om det underlaget hade varit det regionala styrdokumentet, och att MSB sedan hade låtit länsstyrelserna ansöka om 2:4-medel utifrån det, utan att länsstyrelserna måste motivera ytterligare. En annan länsstyrelse har liknande tankar och tycker att man redan går i den riktningen med 2:4-processen. Länsstyrelsen uttrycker att man vill komma överens om vad man vill göra i länet, och att man ofta använder RSA som en utgångspunkt för detta. Länsstyrelsen tror att det kan hjälpa dem att få med sig kommunerna i arbetet med den regionala RSA:n. Två länsstyrelser tycker sig se att den överenskommelse som man har tagit fram på länsnivå kan utvecklas till ett regionalt styrdokument. En annan länsstyrelse tycker att man redan har tagit fram detta i och med den verksamhetsplan som man har för sin regionala krissamverkan. En länsstyrelse tycker att det är en bra idé och säger att de redan idag försöker ta fram regionala inriktningar på årsbasis.

En länsstyrelse anser att man ska titta på det arbete som görs inom civilt försvar, där man försöker ta fram en gemensam grundsyn som ska bli ett länsstyrelsegemensamt inriktningsdokument.

En länsstyrelse är odelat negativ. Där tycker man att de redan har liknande dokument och att de inte arbetar på det sättet i länet. De anser att för många dokument bara bidrar till mer administration.

Finansiering

Likt kommunerna lyfter en övervägande majoritet av länsstyrelserna finansieringsfrågan, fastän det inte finns någon intervjufråga kopplad till finansiering. Synpunkterna är något spretiga, men gemensamt för dem är att de rör finansieringsmodellen på ett eller annat sätt.

Två länsstyrelser ifrågasätter vad den statliga ersättningen får användas till. En länsstyrelse säger att ersättningen visserligen är tänkt att gå till särskilda insatser, men att många små kommuner inte har någon grund utan de pengarna. Länsstyrelsen säger att visserligen skjuts det till mer pengar i och med arbetet med civilt försvar, men att MSB verkar tycka att det räcker med att öka krisberedskapen generellt. En ökad förmåga innebär inte per automatik att det civila försvaret utvecklas. En annan länsstyrelse önskar att kommunerna skulle kunna få använda pengarna till vissa investeringar, då större åtgärder tar tid att genomföra.

En länsstyrelse undrar vilka konsekvenser det kan få om en kommun inte följer kommunöverenskommelsen. De anser att MSB inte är intresserade att ta tillbaka medel, även om länsstyrelsens bedömning säger annorlunda. Länsstyrelsen tror att MSB saknar rutiner avseende frågan om hur medel ska återbetalas och önskar sig ett tydligt tillvägagångssätt för att kunna hantera detta. En annan länsstyrelse har en helt avvikande mening och anser att MSB fokuserar alldeles för mycket på reduceringsärenden och liknande när det gäller kommunuppföljning. Länsstyrelsen anser att MSB istället borde lägga den energin på att instruera länsstyrelserna i hur man följer upp kvalitet och förmåga. En annan länsstyrelse har en liknande åsikt och tycker att det är för

mycket fokus på ekonomisk uppföljning när man istället borde fokusera på stöd till kommunerna.

Två länsstyrelser anser att mindre kommuner missgynnas. En länsstyrelse säger att fördelningsprincipen bör ses över, då de mindre kommunerna har samma krav på sig om uppgifter och kvalitet men mindre interna resurser. En annan länsstyrelse har liknande åsikter och säger att det inte tjänar något till att dra in pengarna för små kommuner om de inte uppfyller överenskommelsen, för då tar man ifrån dem alla möjligheter att få något gjort. De lägger hellre fokus på goda relationer med sina kommuner och vill därför inte ställa för hårda krav avseende finansieringen.

Perspektivförståelse

Flera länsstyrelser har synpunkter på att det är önskvärt med bättre perspektivförståelse i krishanteringssystemet. Många synpunkter handlar om att det ställs samma krav på stora och små kommuner. En länsstyrelse säger att man behöver ta fram en lägstanivå för de små kommunerna som de kan förhålla sig till. Man kan inte förvänta sig samma prestationer från alla kommuner. Flera av de små kommunerna har även svårt att få tag på handläggare med rätt kompetens. En annan länsstyrelse säger att de små kommunerna har mycket större stödbehov från länsstyrelsen, medan de stora kommunerna har lättare att hitta stöd inom egen kommun.

Två andra länsstyrelser spinner vidare på samma problematik. De ifrågasätter varför även de små kommunerna måste ha lokala samverkansorgan kopplade till krisberedskapen. Den ena länsstyrelsen säger att det är svårt för kommunerna att upprätta samverkansorgan, då flera av de aktörer som behöver vara med säger nej med motiveringen att de arbetar mot regional eller nationell nivå. Båda länsstyrelserna har även varit med om kommuner som har svårt att motivera att man tar fram ett nytt samverkansorgan med fokus på krisberedskap, när kommunen redan har många nätverk med näringslivet. En länsstyrelse har nöjt sig så länge som kommunerna haft möjlighet att lyfta krisberedskapsfrågor i redan befintliga nätverk. Vidare beskriver några länsstyrelser hur kommunerna säger att samverkansforumen är lämpade för storstadskommuner och att det är svårt att applicera på mindre kommuner.

Hälften av länsstyrelserna önskar att MSB ökar sin förståelse och kunskap om hur kommunal verksamhet bedrivs. En länsstyrelse säger att saker tenderar att hamna fel i förhållande till kommunernas interna budgetprocesser. En annan länsstyrelse tycker att det saknas verklighetsförankring i flera av de uppgifter som MSB ger till kommunerna. En länsstyrelse tycker att MSB behöver göra studiebesök ute hos flera av landets kommuner, då man upplever att de har låg förståelse för hur processerna ser ut och hur saker förankras inom kommunerna. Länsstyrelsen menar att MSB behöver öka sin förståelse utifrån att kommunerna är politiskt styrda och har en politisk ledning. Eftersom kommunerna inte är tjänstemannastyrda organisationer blir det svårt att hantera snabba puckar som måste förankras politiskt.

En länsstyrelse reflekterar över att det ibland straffar sig att försöka vara proaktiv när det kommer nya uppgifter från MSB. Är man för snabb med att påbörja samordningen och arbetet med kommunen, riskerar man att det kommer nya direktiv från MSB som gör att man måste börja om från början. Länsstyrelsen upplever att så fort som man har hunnit ta tag i något så kommer MSB med nya regler och ska ändra på saker, vilket tar mycket tid i anspråk och sänker kommunernas förtroende för länsstyrelsens arbete.

Två länsstyrelser lyfter att man bör uppmärksamma att kommunernas förmåga har ökat under de senaste åren och att kommunerna överlag är mycket mer intresserade av krisberedskapsfrågor idag än tidigare. Denna tendens märks även på politikernivå.

En länsstyrelse anser att MSB bör tänka på att de konferenser och träffar som arrangeras med länsstyrelserna oftare har fokus på att länsstyrelserna ska leverera underlag till MSB, än på att ge länsstyrelserna förtydliganden och stöd från MSB. Länsstyrelsen påpekar att flera andra länsstyrelser har lyft samma synpunkt när de pratat om detta inom sina interna nätverk.

3. Analys

Den kvalitativa studien gav ett betydligt mer nyanserat och detaljerat underlag än den kvantitativa studien. Det är främst den kvalitativa studien som har legat till grund för analysen. Bland de intervjuade kommunerna och länsstyrelserna fanns det stor konsensus kring flera frågor. Därmed kan underlaget, även om det inte är statistiskt säkerställt, ses som en god fingervisning om de önskemål och åsikter som kommunerna och länsstyrelserna faktiskt har.

De kommuner som intervjuades var överlag nöjda med de effekter som styrdokumentet hade gett i deras kommun eller så såg de förbättringspotential med hur de skulle kunna använda dokumentet nästa år. Generellt var kommunerna mer nöjda med styrdokumentet som företeelse under detta års studie, trots att flera kommuner var med både i denna studie och i den som genomfördes 2016. Länsstyrelserna var däremot betydligt mer negativt inställda till styrdokumenten som företeelse och till effekterna de har gett. Det här kan vara kopplat till att länsstyrelserna sitter längre bort från den verksamhet som har reglerats av styrdokumenten, och därmed ännu inte har hunnit se några regionala effekter av dem. Att kommunerna är mer positiva detta år visar på vikten av att låta förändringar mogna över tid och inte avfärda idéer som inte ger avsedd effekt direkt vid införandet. Detta stärks av att flera kommuner önskar att det inte ska bli för stora förändringar i nästa kommunöverenskommelse, då man vill kunna arbeta vidare med det arbete som man har inlett. Flera kommuner är självkritiska och har på egen hand insett hur de kan förbättra sitt arbete till nästa gång de tar fram ett styrdokument.

Både länsstyrelser och kommuner har önskemål om att civilt försvar på något sätt knyts samman med kommunöverenskommelsen. Vissa vill få med hela kommunens arbete med civilt försvar direkt i överenskommelsen. Det är samma personer som genomför allt beredskapsarbete i flera kommuner, vilket gör att man belastar dessa personer oavsett vilken rubrik man sätter på arbetet. Därför är det viktigt att nya arbetsuppgifter omhändertas i processer och sätts i relation till det övriga arbetet som redan genomförs på kommunerna. Både kommun och länsstyrelse pratar om vikten att bredda frågorna som ryms i kommunöverenskommelsen. Främst vill man få in mer abstrakta frågor som klimatförändringar och social hållbarhet i arbetet, eftersom dessa områden belastar samma personer i organisationerna. I samband med detta bör man även titta på hur man ska kunna stödja mindre kommuner i att bredda arbetet och låta krisberedskapsfrågor hanteras i andra redan etablerade forum.

Flera kommuner talar om vikten av att engagera sina politiker ytterligare, men att det är svårt eftersom tid och kompetens saknas. Flera kommuner upplever att krisberedskapsfrågan har fått större utrymme inom deras organisation under de senaste åren och nämner skarpa händelser och civilt försvar som orsaker till detta. En möjlighet är att använda civilt försvar som en drivkraft för

att få en skjuts i den generella beredskapen. Frågan har redan aktualiserats, och många ledningsgrupper vet att det är en uppgift som de måste hantera under kommande år.

Den enskilt viktigaste frågan för både länsstyrelserna och kommunerna är stöd. Behovet av stöd är den röda tråden som återfinns i samtliga intervjuer. Länsstyrelserna upplever att det är svårt att ge rätt stöd till kommunerna och kommunerna har önskemål om att kontakterna med länsstyrelserna riktas om från kontroll och uppföljning till att istället bli ett stöd. Upplevelsen är att aktörerna vill att målen för beredskapen ska vara övergripande och gemensamma, men att stödet ska vara flexibelt och anpassningsbart. Flera aktörer lyfter särskilt att det är viktigt att stödet är anpassningsbart utifrån kommunernas behov. För att detta ska gå att göra måste det finnas ett system som inte är godtyckligt som kan stödja länsstyrelsen att göra bedömningar om vilket stöd som kommunerna är i behov av. Det skulle vara lämpligt att ta fram en metod för att mäta mognaden i kommunernas krisberedskapsarbete. Under intervjuerna var kommuner som har mer resurser mer inriktade på att få stöd från sin länsstyrelse, medan kommuner med mindre resurser var mer inriktade på att få styrning. Organisationer som har kommit längre med sitt krisberedskapsarbete har större behov av att få arbeta långsiktigt med mer mjuka frågor. Kommuner som har haft svårt att få driv i sitt krisberedskapsarbete är ofta mer i behov av riktat stöd, där de får hjälp att säkerställa att de följer sin lagstiftning och utvecklas åt rätt håll. Styrning är en grundläggande form av stöd som kan vara lämplig för de kommuner som inte har resurser att ta fram en egen metodik. Flera kommuner efterlyser ett verktyg för att mäta sin utveckling där uppföljningen inte bara är avsedd att säkerställa att kommunerna ”gjort det man ska.”

För att mäta utvecklingen av mjuka frågor behövs ett relativt avancerat verktyg. Här kan man använda sig av MSB:s egen metodik för utvärdering av övningar och titta på indikatorer för organisationernas arbete. Detta kan vara ett bra stöd för organisationer som implementerar *Gemensamma grunder för samverkan och ledning* och många av indikatorerna skulle kunna hämtas därifrån.

Flera aktörer såg även ett behov av stöd i bedömningen kopplat till uppföljningsarbetet. Här bör man hitta frågeställningar till kommunerna som inte är baserade på ja eller nej-frågor. Målet bör vara att ta fram en nyanserad lägesbild av kommunens arbete. En länsstyrelse lyfte att en bakomliggande rädsla för att bli av med pengarna kan göra att kommunerna känner sig tvingade att svara ja på frågor, fastän de vet att deras förmåga inom området fortfarande är bristande. Uppföljningen bör snarare syfta till att mäta kommunernas utveckling över tid. Detta var något som efterlystes av både kommuner och länsstyrelser.

Både kommuner och länsstyrelser betonar vikten av att se RSA-arbetet som en process. Många kopplade ihop styrdokumentet med RSA:n i denna process och såg RSA:n som ett underlag för styrdokumentet. Det är avgörande att MSB har insikt i att det är så många av kommunerna arbetar. Synpunkterna på RSA:n

visade på en bred samsyn mellan länsstyrelserna och kommunerna, vilket är mycket positivt och något som MSB bör förvalta för att säkerställa att utvecklingen med RSA-processen fortgår. Det är också viktigt att man tar hänsyn till RSA-processen när man ser över kommunöverenskommelsen och beslutar om formerna för nästa styrdokument.

Flera av de intervjuade påpekade att de anser att MSB har dålig perspektivförståelse och inte har insyn i hur kommunerna arbetar. Detta bör tas på stort allvar, då det inte var en fråga som ställdes till de intervjuade, utan något som flera kommuner och länsstyrelser själva valde att ta upp. Flera av de intervjuade tyckte även att MSB:s processer tar för lång tid och att MSB ofta är för sent ute med det stöd de levererar till kommuner och länsstyrelser. Därför är det viktigt att MSB:s beställningar till kommuner och länsstyrelser är genomtänkta och förankrade i samband med att nya krav ställs på aktörerna.

Finansiering var ett annat område som flera aktörer själva valde att lyfta trots att det inte berördes i någon intervjufråga. Det är ett problem att så många kommuner nämnde att de känner sig ifrågasatta av MSB. Detta stämmer däremot väl med kommunernas bild av att de önskar sig mindre uppföljning och mer stöd till sin verksamhet. Inför kommande kommunöverenskommelse bör dessa synpunkter beaktas.

Både kommuner och länsstyrelser önskar sig tydligare direktiv om vad MSB förväntar sig av länsstyrelserna. Kommunerna vill veta vad de kan förvänta sig av sin länsstyrelse och länsstyrelserna vill ha stöd för att inrikta sitt arbete och veta att det går i rätt riktning. Det är intressant att nästan ingen kommun tyckte att ett regionalt styrdokument var en bra idé, medan flertalet av länsstyrelserna ansåg att detta var positivt. Detta kan hänga ihop med att länsstyrelserna ser ett större behov av central styrning, något som kommunerna inte har samma behov av.

Syftet med denna studie var att undersöka om styrdokumenten leder till en ökad strategisk styrning av kommunernas arbete med krisberedskap. Den kvantitativa studien visar på att styrdokumenten ännu inte gett något större avtryck på den politiska nivån, ett intryck som den kvalitativa studien förstärker. Däremot anser kommunerna själva att det har gett dem större möjlighet att arbeta mer strategiskt med krisberedskapsfrågor. Studien syftar även till att se om de anvisningar som finns om styrdokumenten är ändamålsenliga. Denna studie har gett insikter om att anvisningarnas innehåll och form till stora delar är tillräckliga, men att det behöver ge större möjlighet till kommunerna att anpassa det efter behov och processer som de har, samt att civilt försvar bör få en större roll i kommande styrdokument. Styrdokumenten bör även renodlas så att information som återfinns i andra dokument tas bort.

För att säkerställa att målen med studien uppfylls lämnas i bilaga 1-3 förslag på lämpliga åtgärder som kan genomföras för att möjliggöra att länsstyrelsernas och kommunernas synpunkter från denna studie omhändertas i processen framöver.

Referenser

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2012-5541)

Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap (MSB 2015-1370)

Process för systematiskt säkerhetsarbete i landsting och regioner (SKL, 2014)

Vägledning – Process för systematiskt säkerhetsarbete (SKL, 2014)

Resilience maturity model (EU http://smr-project.eu/home/)

Bilaga 1: Vägledning styrdokument

Bakgrund
I studien har det framkommit att det finns behov av vad som förväntas ingå i styrdokumentet och hur det följs upp.

I anvisningarna kring uppföljningen av kommunernas krisberedskap står det beskrivet att kommunen får benämna och utforma och anpassa styrdokumentet utifrån respektive kommuns arbete med styrning i övrigt. Kommunen kan även välja att samordna arbetet med krisberedskap med andra områden såsom skydd mot olyckor, brottsförebyggande, säkerhetsskydd, internt skydd, informationssäkerhet m.m.

Enligt överenskommelsen ska styrdokumentet innehålla

- en beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska ske under mandatperioden för att reducera eller ta bort risker och sårbarheter samt för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet,
- en beskrivning av hur kommunen avser att fullgöra åtaganden som beskrivs i överenskommelsen samt hur ersättningen ska användas, här ingår att särskilt redovisa hur samverkansersättningen ska användas,
- en övnings- och utbildningsplan för mandatperioden samt
- en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser som beskriver:
    - hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse,
    - hur kommunens organisation för krisledning leder, samordnar, samverkar samt säkerställer samband för att hantera en extraordinär händelse samt,
    - vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för ledning och samverkan som disponeras vid en extraordinär händelse.

De nedersta punkterna som rör övnings- och utbildningsplan, samt plan för hantering av extraordinär händelse bidrar till att man efterfrågar en mer detaljerad nivå i styrdokumentet.

För att underlätta för kommunerna att förankra styrdokumenten på politisk nivå så bör anvisningarna kring kravet på vad styrdokumentet ska innehålla enbart omfatta mer övergripande styrning.

Eftersom många kommuner påpekat att styrdokumentet behövt innehålla delar som redan återfinns i andra dokument, så kan andra övergripande planer med fördel hanteras som bilagor till styrdokumentet för att undvika att samma innehåll återkommer.

Åtgärdsförslag
Ta fram en vägledning för framtagandet av styrdokument som kan fungera som ett stöd i det praktiska arbetet. Vägledningen kan byggas upp likt en projektplansmall med förslag på rubriker och disposition med tillhörande vägledande text som hjälper författaren. Publikationen kan även innehålla flera goda exempel på enskilda styrdokument som redan tagits fram.

Syfte
Vägledningen tydliggör syftet med styrdokumenten och underlättar för kommunerna när dessa tas fram och underlättar även för länsstyrelserna när arbetet följs upp. En vägledning bidrar också till att kommunernas styrdokument likriktas i sin utformning.

Målgrupp
Kommuner, länsstyrelser och MSB.

Hur kan vägledningen användas?
Vägledningen ska vara ett förtydligande för kommunerna om vilka delar från arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna som kan lyftas in i styrdokumentet.

Vägledningen bör också ge stöd kring vilken annan information som kan lyftas in i styrdokumentet, t ex från LEH-planen och vad som ska prioriteras under mandatperioden.

Vägledningen ska också kunna utgöra stöd för länsstyrelserna vid uppföljningen av kommunernas arbete. Om det är tydligt vad som förväntas av kommunerna när de tar fram sina styrdokument så blir det också lättare att följa upp att dokumenten är ändamålsenliga.

<u>Exempel på disposition för vägledning Styrdokument för krisberedskap</u>

Syfte, bakgrund och disposition
Beskriv det övergripande syftet med styrdokumentet, bakgrund till dokumentet och beskrivning av dispositionen.

Exempel:
Detta dokument beskriver kommunens övergripande inriktning och prioriteringar för kommunens arbete inom risk- och krishantering för perioden 20xx-20xx).

Innehållet syftar även till att, tillsammans med kommunens Lednings- och informationsplan, uppfylla krav enligt Lag (2006:554) om kommuners och landsting åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Syftet är vidare att beskriva hur kommunen avser att fullfölja de åtaganden som beskrivs i Överenskommelse om kommunernas krisberedskap.

Dispositionen följer de uppgifter som åligger kommunen enligt LEH. Varje uppgift har ett eget kapitel som inleds med ett utdrag ur LEH och därefter kommer ett utdrag ur överenskommelsen. Slutligen kommer en beskrivning

av hur kommunen lever upp till uppgifterna i LEH och överenskommelsen samt åtgärder för respektive område.

Mål för kommunens krisberedskap och civilt försvar
Beskriv kommunens övergripande ansvar och mål för krisberedskapen och civilt försvar.

Exempel:
Kommunen har ett ansvar för att värna liv och hälsa, trygga livsnödvändig försörjning samt verka för att grundläggande värden och samhällsviktiga funktioner upprätthålls. Kommunen ska arbeta för att minska risken för att oönskade händelser inträffar, för att reducera konsekvenserna om något ändå inträffar och för att ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Kommunen ska även uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar och ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. (SFS 2006:544)

Vissa funktioner/verksamheter i kommunen måste alltid kunna upprätthållas. Det kan t.ex. handla om vård och omsorg, kommunalteknisk försörjning eller andra kritiska åtaganden som snabbt vid ett bortfall eller avbrott får stora negativa konsekvenser för det som ska skyddas.

Samhällsviktig verksamhet är verksamhet som är så pass kritisk för upprätthållande av dessa värden att den kontinuerligt måste kunna bedrivas även vid en oönskad händelse. Kommunen skall kunna bedriva kommunal samhällsviktig verksamhet även under svåra påfrestningar.

Exempel på kommunal samhällsviktig verksamhet är vatten och avlopp (VA), hemsjukvård, räddningstjänst, trygghetslarm, utbetalning av försörjningsstöd och ledningslokaler och genomförande av allmänna val. kommunen ska dessutom verka för att samhällsviktig verksamhet, som bedrivs av icke-kommunal aktör inom kommunens geografiska område, kan upprätthållas.

Kommunen ska, utöver säkerställande av kommunal samhällsviktig verksamhet, också säkerställa andra verksamhetskritiska processer. Med verksamhetskritiskt menas att processen är av stor betydelse för att förvaltningens, bolagets eller förbundets verksamhet ska kunna upprätthållas. Ett bortfall eller avbrott i samhällsviktig verksamhet eller verksamhetskritisk process kan innebära negativa konsekvenser för kommunen och innebära oönskade händelser som kan komma att leda till kris för organisationen.

Av vikt för en god krisberedskap är därför att kommunen arbetar förebyggande med kontinuitetshantering av sådan verksamhet/processer, för att i största möjliga mån undvika, eller om inte annat begränsa, konsekvenserna av ett bortfall eller avbrott.

Mål för kommunens arbete med höjd beredskap är att (MSB och SKL, 2013):

- *Säkerställa att VMA (Viktigt meddelande till allmänheten) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls.*
- *Säkerställa att krisledningen inom kommunen har grundläggande kunskaper om kommunens uppgifter vid höjd beredskap.*

Beskriv därefter kommunens åtgärder för att uppnå mål och indikatorer för området Höjd beredskap.

Risk- och sårbarhetsanalys

Beskriv kommunens ansvar och mål med att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys, varför det genomförs och hur resultatet används för att utveckla krisberedskapen.

Exempel:
Kommunen ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. (SFS 2006:544)

Mål för risk- och sårbarhetsanalysen är att den ska (MSB och SKL, 2013):

- *ge underlag för planering och genomförande av åtgärder för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet,*
- *ge beslutsstöd för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,*
- *ge underlag för information om samhällets risker och sårbarheter till allmänheten samt*
- *bidra till att ge en bild över de risker och sårbarheter som finns i samhället i stort som kan påverka kommunens verksamhet och samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.*

Beskriv därefter kommunens åtgärder för att uppnå mål och indikatorer för området Risk- och sårbarhetsanalys.

Inriktning och prioritering för krisberedskapen

Beskriv kommunens inriktning för mandatperioden och vilka särskilda områden som ska prioriteras.

Beskriv vilket underlag inriktningen och prioriteringen är baserad.

Exempel:
För att uppnå de övergripande målen ska kommunens krisberedskapsarbete under mandatperioden särskilt fokuseras kring:

- *Integrering av krisberedskap som ett verksamhetsperspektiv i kommunens förvaltningar, bolag och förbund.*

- *Stärkande av samverkan med offentliga, privata och civila aktörer av särskild vikt för kommunens funktionalitet.*
- *Möjliggörande för att de som bor, vistas och verkar i kommunen ges förutsättningar att öka den egna beredskapen.*

Geografiskt områdesansvar
Beskriv kommunens ansvar och mål utifrån det geografiska områdesansvaret.

Exempel:
Kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinär händelser i fredstid verka för att (SFS 2006:544):

- *Olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet.*
- *De krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas.*
- *Informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.*

Mål för kommunens arbete med det geografiska områdesansvaret är att (MSB och SKL, 2013):

- *Kommunen ska ta initiativet till att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område ges möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför och åtgärder under en extraordinär händelse.*
- *Kommunen ska vara sammankallande för ett samverkansorgan i vilket representanter för kommunen och aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område bör ingå.*
- *Kommunen ska verka för att information till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas.*
- *Kommunen ska ta initiativet till att en samlad lägesbild tas fram i samband med en extraordinär händelse. Kommunen ska ta initiativ till att aktörerna som ska hantera händelsen kan få en samstämd uppfattning om vad som hänt, vilka åtgärder som vidtagits och de åtgärder som behöver samordnas.*

Beskriv därefter kommunens åtgärder för att uppnå mål och indikatorer för området Geografiskt områdesansvar.

Utbildning och övning
Beskriv kommunens ansvar och mål kring utbildningar och övningar och hur det syftar till att förbereda och utveckla organisationen att kunna hantera större samhällsstörningar.

Exempel:
Kommuner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. (SFS 2006:544)

Mål med kommunens arbete med utbildning och övning är att (MSB och SKL,

2013):

- *Det ska finnas en regelbundet utbildad och övad krisorganisation. Även beredskapsfunktioner inom kommunalteknisk försörjning, krisstöd m.m. ska vara utbildade och övade.*
- *Kommunen bl.a. utifrån de brister som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen ska genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod. Kommunens krisledningsnämnd ska övas minst en gång per mandatperiod.*
- *Varje övning ska utvärderas avseende såväl styrkor som svagheter när det gäller kommunens egen krisberedskap och förmåga att samverka med andra aktörer.*

Beskriv därefter kommunens åtgärder för att uppnå mål och indikatorer för området utbildning och övning.

Rapportering
Beskriv kommunens ansvar och mål kring rapportering till andra myndigheter.

Exempel:
Kommuner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt detta kapitel (kap. 2 i SFS 2006:544) och hur åtgärderna påverkat krisberedskapen.

Kommunen ska vid en extraordinär händelse i fredstid ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelse-utvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder. (SFS 2006:544)

Mål för kommunens arbete med rapportering är att (MSB och SKL, 2013):

- *Kommunen ska ha förmågan att ta emot och dela information med berörda krisberedskapsaktörer med stöd av den teknik som tillämpas nationellt för ledning och samverkan i kris.*
- *Kommunen ska ha förmåga att ge länsstyrelsen en samlad rapport om risker och sårbarheter i kommunen och om de lokala krisberedskapsaktörernas förberedelser inför en extraordinär händelse. Vidare ska kommunen ha förmåga att ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse.*

Beskriv därefter kommunens åtgärder för att uppnå mål och indikatorer för området Rapportering.

Ekonomi
Beskriv kommunens ansvar och åtgärder kring hanteringen av den statliga ersättningen.

Exempel:

Kommunen har tagit del av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps anvisningar hur den statliga ersättningen får användas. För att underlätta redovisningen av uppföljningen av kostnaderna särredovisas den statliga ersättningen.

Ersättningen används enligt följande:

Grundbeloppet används som lön till säkerhetssamordnaren för samordning av kommunens uppgifter i krisberedskapssystemet.

Verksamhetsersättning används tillsammans med grundbeloppet som lön till säkerhetsutvecklarna för samordning av arbetet med kommunens risk- och sårbarhetsanalys samt övning och utbildning av den kommunövergripande krisledningsorganisationen men även de nämnds-, bolags- och förbundsspecifika krisledningsorganisationerna.

Samverkansersättningen används till abonnemangsavgifter för Rakel och för att samverka med andra kommuner och övriga myndigheter.

Ersättning för underhåll av VMA - Ersättning för underhåll av VMA används för att betala abonnemangsavgifter och underhåll av VMA funktionen.

Fastställande, implementering och revidering
Beskriv vem som har tagit fram styrdokumentet, hur det är fastställt och implementerat samt när dokumentet ska revideras.

Exempel:
Dokumentet är sammanställt av kommunens säkerhetssamordnare och har förankrats i kommunledningen.

Dokumentet är fastställt av kommunstyrelsen som också ansvarar för uppföljning och utvärdering. Dokumentet gäller för hela mandatperioden.

Säkerhetssamordnaren ansvarar för att initiera och samordna uppföljning, utvärdering och årlig rapportering till länsstyrelsen.

Åtgärder i detta dokument bör brytas ner i respektive förvaltnings och bolags och förbunds verksamhetsplanering. Detta ansvarar respektive nämnd, bolag och förbund för.

Uppföljningen eller andra omständigheter kan leda till att nya åtgärder identifieras och prioriteras vilket innebär att dokumentet kan komma att behöva revideras under mandatperioden.

Bilaga 2: Visualisering

Bakgrund
I studien har det framkommit att aktörerna har ett behov av att alla pågående processer inom krisberedskapen synliggörs.

I arbetet med krisberedskap berörs många tjänstemän, chefer och politiker på lokal, regional och nationell nivå. Arbetet kräver både samsyn och samordning inom organisationerna, men också mellan organisationer på alla nivåer.

Det finns ett behov bland tjänstemännen att synliggöra alla pågående processer inom krisberedskapens olika nivåer för att underlätta för de som ansvarar för att leda arbetet. En visuell bild av processerna skulle utgöra ett tydligt underlag vid till exempel verksamhetsplanering, men också kunna bidra till ökad samsyn och perspektivförståelse mellan organisationerna. Genom att visualisera processerna kan man också visa hur olika dokument förhåller sig till varandra hierarkiskt.

Åtgärdsförslag
MSB tog 2015 fram en visualisering av processen för uppföljning av kommunerna krisberedskap (Dnr 2015-1370) och den tog sin utgångspunkt i LEH och Överenskommelsen om kommunernas krisberedskap.

Utveckla den processkarta som MSB redan tagit fram. Processbeskrivningen bör inte bara visualisera en tidplan, utan även tydligare visa på beroenden som finns i de gemensamma processerna. Genom att utveckla processkartan så blir det ett mer användbart verktyg som kan öka förståelsen för helheten, beroenden och för att tydligare visa på den systematik som finns i arbetet med krisberedskap.

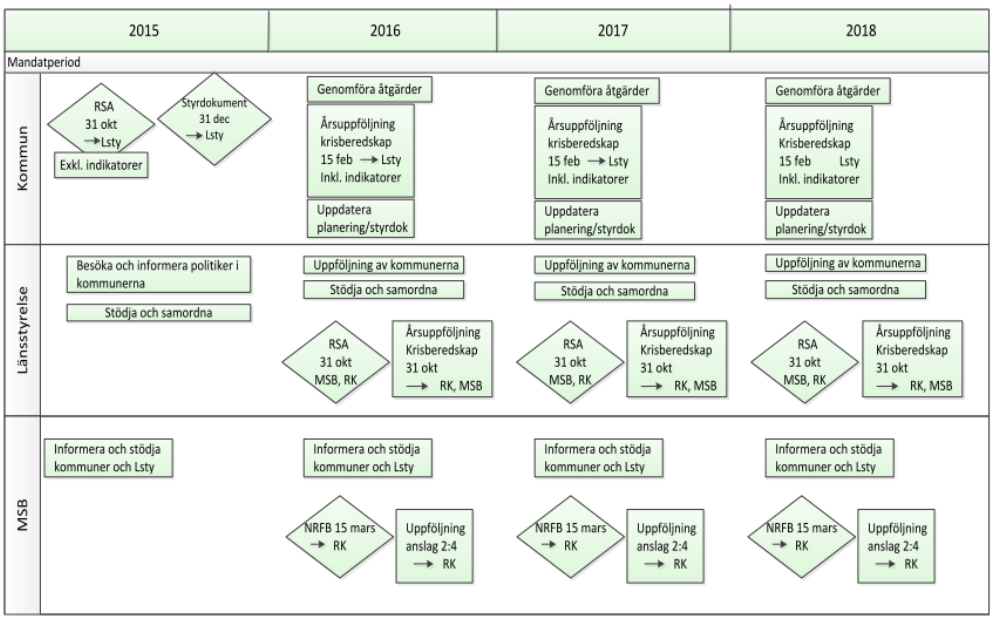
Visualiseringen bör inte bara visa på processerna och beroenden, utan också visa vilken hierarki som råder mellan dokumenten. Till exempel så är risk- och sårbarhetsanalys ett planeringsdokument där delar av underlaget rapporteras. Andra dokument är till för förankring och strategiska beslut. Skillnaden mellan dokumenten bör därför också framgå av visualiseringen. Processer som bör ingå i visualiseringen är risk- och sårbarhetsanalys, framtagandet av styrdokument, uppföljning av krisberedskapsarbetet mellan de olika nivåerna i systemet och även pågående processer inom området civilt försvar.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tog under 2015 fram en processbeskrivning för systematiskt säkerhetsarbete. Processkartan i detta underlag tydliggör relationerna mellan de olika stegen i processen och förhållandet mellan processens olika ansvarsnivåer. SKL:s modell kan med fördel användas som inspiration.

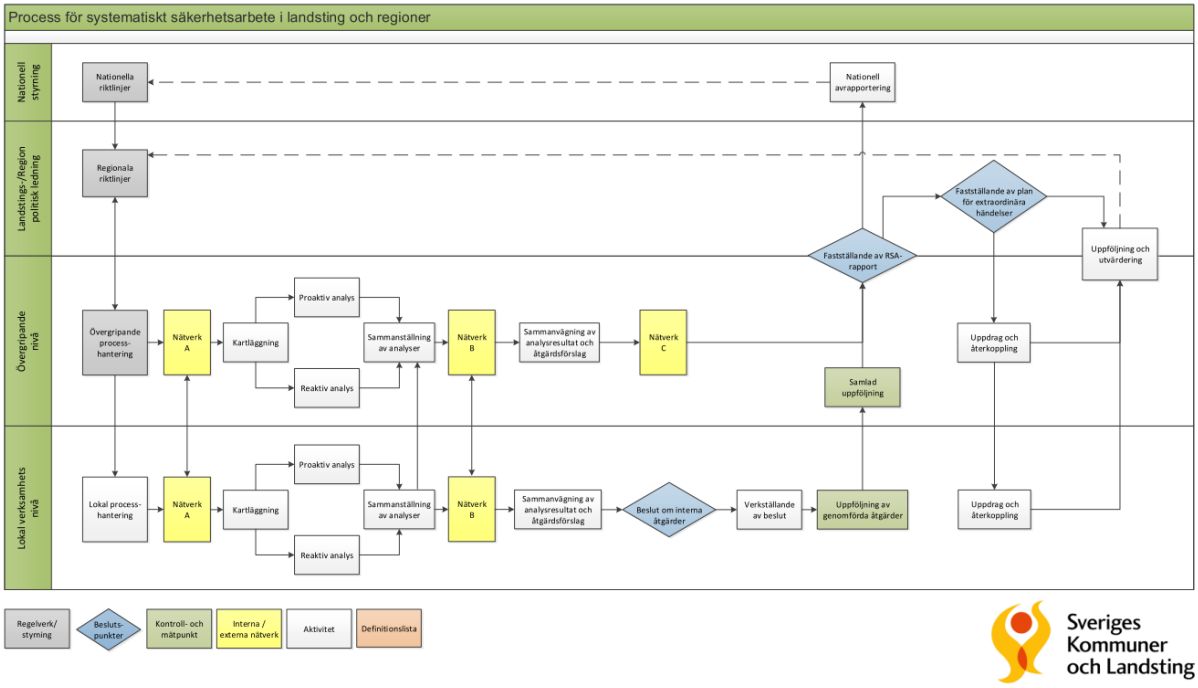
Syfte
Ge en övergripande bild av gemensamma processer inom krisberedskapens olika nivåer på lokal, regional och nationell nivå för ökad förståelse och samsyn och för att underlätta planerings- och förankringsarbetet inom samtliga organisationer.

Målgrupp
Tjänstemän på lokal, regional och nationell nivå

Hur är visualiseringen tänkt att användas?
Materialet ska kunna användas av alla tjänstemän som arbetar med krisberedskap och kan med fördel användas av nya tjänstemän inom området för att snabbare introducera processerna som ligger till grund för utvecklingen av krisberedskapen lokalt, regionalt och nationellt.



Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap (MSB 2015-1370)



Källa:
https://skl.se/download/18.698ab1741511f5d2e791b24d/1448359368222/SKL-Processkarta-Process-systematiskt-sakerhetsarbete.pdf

Bilaga 3: Mognadsmodell

Bakgrund
I studien har det framkommit att aktörerna har ett stort behov av att kunna mäta och följa upp sin organisations utveckling över tid och behov av ett flexibelt stöd.

Uppföljningen av krisberedskapen bygger främst på de risk- och sårbarhetsanalyser som tas fram lokalt, regionalt och nationellt och baseras på mål och indikatorer.

Kommuner och länsstyrelser har genom studien efterfrågat verktyg för att kunna följa upp sin egen utveckling över tid som ett komplement till risk- och sårbarhetsanalyserna och uppföljningen som genomförs.

Kravet på kommunerna är detsamma oavsett om kommunen är landsbygd eller storstad och oavsett hur mycket resurser kommunen lägger på att krisberedskap. I en del kommuner arbetar en person på 50% med frågorna medan andra kommuner har hela enheter som har säkerhet och beredskapsfrågorna i fokus. Behovet av stöd för olika typer av kommuner varierar väldigt mycket.

Aktörerna vill att stödet ska vara flexibelt och anpassningsbart inte minst utifrån kommunernas behov. För att detta ska gå att göra måste det finnas ett ej godtyckligt system som kan stödja länsstyrelsen i sin tur att göra bedömningar om vilket stöd som kommunerna är i behov av.

Inom EU har man tagit fram en mognadsmodell (Resilience maturity model) som genom en process hjälper städer att fastställa sitt nuläge och bygga upp sin resiliens över tid.

Modellen består av många olika delmoment, men en specifik del handlar om att genom att identifiera nuläget skapa en samsyn kring vilka åtgärder som behövs lokalt, regionalt eller nationellt för att utveckla den gemensamma krishanteringsförmågan.

Åtgärdsförslag
Utveckla en nationell mognadsmodell på sikt, likt den som finns framtagen inom EU. Modellen bör utvecklas med delaktighet av bland annat kommuner och länsstyrelser.

För att en mognadsmodell ska kunna användas fullt ut så behöver länsstyrelserna få en vägledning om hur man kan stödja olika typer av kommunerna utifrån vilken mognadsgrad de har.

Syfte
Modellen kan utgöra ett komplement i uppföljningsarbetet och kan tydligare visa på vad som ska uppnås utifrån var vi står idag.

Skapa ett mer flexibelt verktyg för att kunna identifiera vilket stöd som behövs. anpassa stödet utifrån vilken mognadsnivå organisationen har.

Målgrupp
Kommuner, landsting, länsstyrelser och nationella myndigheter

Hur är mognadsmodellen tänkt att användas?
Mognadsmodellen som tagits fram inom EU är komplex, men man skulle genom en förenklad modell med färre parametrar kunna identifiera en kommuns mognadsnivå och ha ett antal alternativ till stöd utifrån vilken nivå kommunen har.

Att använda denna typ av självskattningsverktyg bör vara frivilligt, men kan ändå utgöra ett diskussionsunderlag vid uppföljningsarbetet.

Stage (mognadsnivå)

1. Starting
2. Moderate
3. Advanced
4. Robust
5. Vertebrate

Stakeholder (intressent) - Local Government, Emergency services, Critical Infrastructure, Public-private companies, NGOs, Volunteers, Regional government, Media, Citizens, Academic and scientific entities, National government, European policy makers, International organizations

Dimension – Leadership & Governance, Preparedeness, Infrastructure & Resources, Cooperation

Subdimension – Municipality, cross-sectorial and multi-governance collaboration, Legislation development and refinement, Learning culture, Resilience action plan development, Diagnosis and Assessment, Education and Training, Reliability of Critical Infrastructure and their interdependences, Resources to build up resilience and to response, Development of partnerships with city stakeholders, Involvement in resilience networks of cities.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se
Publ.nr MSB1158 – December 2017 ISBN 978-91-7383-791-0