

Risk- och sårbarhetsanalyser

SEX GODA EXEMPEL





Förord

Risk- och sårbarhetsanalysen är en viktig del i krisberedskapen och i förberedandet inför en kris. Alla kommuner och landsting måste enligt lag göra en risk- och sårbarhetsanalys.

I Sverige finns många kommuner och landsting som arbetar framgångsrikt med risk- och sårbarhetsanalyser. Bland dessa har vi valt ut sex goda exempel som beskriver hur man gått tillväga i kommunerna Filipstad, Hofors, Jönköping, Malmö, landstinget Örebro och Region Skåne. Att vi valde just dessa beror på att de på ett bra sätt illustrerar olika förutsättningar och arbetsmetoder.

I skriften berättar projektansvariga för respektive kommun, landsting och region hur man valt att samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ur flera synvinklar där bland annat målsättningar, förväntningar, utfall och uppföljning är några. Som läsare får du ta del av gjorda erfarenheter och får exempel både på möjligheter och svårigheter.

Skriften vänder sig i första hand till dig som är förtroendevald eller tjänsteman i kommun, landsting och region eller arbetar med eller är intresserade av risk- och sårbarhetsanalyser.

Vår förhoppning är att väcka nya tankar, idéer och synsätt som kan tillämpas i det dagliga arbetet med dessa frågor.

Stockholm i september 2010

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Gunilla Glasare

Ann-Sofie Eriksson

Texterna är framtagna av Anders Bergwall efter intervjuer med projektansvariga. Caroline Carlsson på Sveriges Kommuner och Landsting har varit projektledare.



Innehåll

4	Filipstads kommun - Skapa en god säkerhetskultur
8	Egen metod
9	Ett levande dokument
12	Hofors kommun - All personal utbildad
15	Samma uppfattning om hot och risker
16	Långvarigt elavbrott allvarligaste hotet
19	Jönköpings kommun - Räddningstjänsten samordnar
21	Egen analysmodell
22	Kommunens förmåga har förbättrats
24	Örebro läns landsting
	- Uppgiften har tagits emot på ett mycket positivt sätt
28	Största nyttan för landstinget
29	Draghjälp
31	Malmö Stad - Ett vågat men vinnande grepp
34	MVA-metoden
34	Vägen och processen det viktiga
38	Region Skåne - Alla behöver involveras
43	Val av metod
44	Ökat medvetenhet viktigaste resultatet

Filipstads kommun

Filipstad ligger i nordöstra delen av Värmland. Kommunen har drygt 10 600 invånare. Mineralartrikedom, hyttor och gruvor är starkt framträdande i kommunen.





Skapa en god säkerhetskultur



När man blickar bakåt har en hel del besvärliga händelser drabbat vår kommun. Vi har en lång och bra erfarenhet av att hantera mindre samhällsstörningar som inträffar ofta. Nu handlar det i allt högre grad om att tänka det som ingen vill tänka och förbereda sig för det otänkbara. Kommunen ska vara förberedd för det extraordinära.”

Michael Björklund,
säkerhetssamordnare,
Filipstads kommun

I Filipstad ska risk- och sårbarhetsanalysen skapa en gemensam förståelse för kommunens säkerhetsarbete och hur arbetet ska integreras i den egna verksamheten. Det görs genom att vi sätter upp tydliga och mätbara mål för att utveckla det olycksförebyggande arbetet och förmågan att hantera uppkomna krissituationer,

Riktlinjer för säkerhetsarbetet ska tas fram, beslut ska fattas om vem i organisationen som ansvarar för att åtgärderna blir genomförda och för att följa upp. Målsättningen är att resultatet av risk- och sårbarhetsanalysen ska skapa en god säkerhetskultur inom kommunens verksamheter.

För att detta ska fungera och bli ett långsiktigt arbete, måste processen starta i kommunens ledning, såväl den politiska som inom respektive förvaltning. Det bör finnas ett formellt beslut i organisationen som inriktning för arbetet. Av beslutet bör det framgå vilket resultat ledningen förväntar sig och vilka resurser som finns. Det bör också framgå när resultatet ska vara klart och hur det ska redovisas.

”Vi har valt en egen metod som visat sig vara både lättarbetad och resultatgivande. Risker för olyckor och sårbarhetsfrågor har kunnat hållas ihop.”

Under processerna att ta fram risk- och sårbarhetsanalysen för Filipstads kommun var samtliga kommunala förvaltningar och bolag liksom de större industrierna delaktiga i arbetet. Förvaltningschefernas inställning var mycket positiv vilket jag tror beror på att processen skulle innebära en kartläggning av allt som kan drabba en förvaltning, både olyckor och extraordinära händelser. Eftersom en stor del av förvaltningarnas arbetsledare och mellanchefer involverades i processen skulle säkerhetsmedvetandet komma att höjas.

Egen metod

Vi har valt en egen metod som visat sig vara både lättarbetad och resultatgivande. Arbetet har delats upp i tre delar: förberedelsefas, analysfas samt resultat och uppföljning. Risker för olyckor och sårbarhetsfrågor har kunnat hållas ihop.

I förberedelsefasen skapas så bra förutsättningar som möjligt för själva analysarbetet. Vi började med ett start- och informationsmöte för politiker, verksamhetsansvariga och andra nyckelpersoner inom kommunen och för aktörer som verkar i kommunen. Syftet var att informera om kommunens uppgifter i samhällets krishanteringssystem, varför en risk- och sårbarhetsanalys ska tas fram, mål och förväntat resultat, varför man ska arbeta tvärsektorielt och om arbetets upplägg och inriktning. Resultatet blev att deltagarna fick en förståelse för nyttan och redan i ett tidigt skede kunde prioritera detta arbete, någonting som visade sig vara mycket positivt under hela processen.

”Utan stöd från ledningen hade vi inte lyckats att nå våra uppställda mål.”

I analysfasen har ett 60-tal chefer på olika nivåer i förvaltningarna först gått en tre timmars grundläggande utbildning i processarbetet, därefter identifierat sina egna risker och sårbarheter som kan drabba kommunen i stort eller den egna verksamheten och även gjort en bedömning av vilka skador och konsekvenser det kan medföra. Framtagna händelser har beskrivits utifrån olika scenarier.

Med utgångspunkt från utvalda händelser gjordes en värdering av vilka konsekvenser en eventuell händelse kan få samt sannolikheten för att den ska inträffa. Fokus var större på konsekvens än sannolikhet.

Från det framtagna riskunderlaget har varje förvaltning och bolag valt ut de tre till fyra allvarligaste riskerna inom respektive område. Vid en gemensam träff med aktörerna och kommunledningen redovisades ris-

kerna med hjälp av en riskmatris för diskussion. Syftet med den här delen i processen var att dels tvinga aktörerna att fundera igenom den egna verksamhetens riskbild och dels locka fram både associationer hos och synpunkter från de andra aktörerna. Objekt som en verksamhet bedömer som en risk kan även beröra andra verksamheter. Detta skapar en samlad bild av risker, sårbarheter och beroendeförhållanden mellan olika verksamheter.

”Eftersom nästan 100 personer har varit delaktiga i processen har kommunen lyckats höja det allmänna säkerhetstänkandet ute i verksamheterna.”

De risker och sårbarheter som bedömts som de allvarligaste har vi lagt i en databas som kopplats till GIS¹ och som på ett enkelt sätt kan visualiseras på kartor. De flesta riskerna och sårbarheterna finns i och runt Filipstad och är redovisade på kartor. De risker och sårbarheter som inte är knutna till en speciell plats beskrivs i text.

Efter att fullmäktige hade antagit risk- och sårbarhetsanalysen i april 2009 lades det fortsatta ansvaret på kommunens riskhanteringsgrupp som består av representanter från respektive förvaltning och bolag. Riskhanteringsgruppen ska driva processen med att minska sårbarheterna i kommunen och höja förmågan att klara av extraordinära händelser.

Ett levande dokument

Resultatet av analyserna används nu t.ex. i övningsverksamheten och när vi gör handlingsplaner. Exempel på fysiska åtgärder som vidtagits är nytt serverrum, stationär reservkraft för kommunhuset och förberedelser för mobil reservkraft vid tre äldreboenden och vid kommunens fjärrvärmeverk.

¹ Geografiskt informationssystem, ett datorbaserat system för att samla in, lagra, analysera och presentera geografiska data.

Ett betydelsefullt inslag i riskhanteringen är uppföljning och återkoppling till kommunledningen, till medarbetare och till andra som deltagit i processen. Detta kan göras genom att:

- Ha regelbundna genomgångar
- Följa upp att åtgärder vidtas för att minska konsekvenserna av eller hindra eller begränsa en olycka eller störning
- Undersöka orsaker till olyckor och deras förlopp
- Följa riskutvecklingen på regional och nationell nivå samt förändringar i omvärlden

Risk- och sårbarhetsanalysen ska vara ett levande dokument som ses över varje år. Syftet med detta är bl. a att underlätta för verksamheternas planering och budgetarbete. På så sätt rapporteras också viktiga förändringar till kommunledningen.

”Ett betydelsefullt inslag i riskhanteringen är uppföljning och återkoppling till kommunledningen, till medarbetare och till andra som deltagit i processen.”

Utan stöd från ledningen hade vi inte lyckats nå våra uppställda mål. För att man ska lyckas med risk- och sårbarhetsanalyser krävs det dessutom en mycket aktiv processledare som måste vara ständigt tillgänglig och pådrivande under hela arbetet.

Eftersom nästan 100 personer har varit delaktiga i processen har kommunen lyckats höja det allmänna säkerhetstänkandet ute i verksamheterna. Att ta hand om katastrofer i efterhand är inte en god lösning.

Hofors kommun

Hofors kommun i sydvästra delen av Gävleborgs län har drygt 9 800 invånare. Kommunen har djupa rötter i järnhanteringen vilket också präglar näringslivet i dag. Småföretagsamheten har under senare år utvecklats med bland annat framgångsrika verkstadsföretag.



All personal utbildad



Vår kommun hade förmånen att vara referenskommun i den s.k. kommunöverenskommelsen dvs. en av de 15 kommuner i vårt län och i Blekinge län som följdes upp särskilt av Krisberedskapsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting, när den nya lagen om extraordinära händelser i kommuner och landsting trädde i kraft. Det medförde att vår länsstyrelse var mycket aktiv och hade regelbundna länsträffar för kommunerna i länet och att vi kom igång tidigt med vårt arbete i kommunen. Jag fick ett uppdrag av kommunchefen att ta fram en plan för hur Hofors kommun skulle genomföra sina uppgifter enligt den nya lagen.”

Christina Åkerlund
säkerhetschef,
Hofors kommun

Vi inledde arbetet med att förankra planen hos kommunledningen, chefsgrupper och fackliga företrädare innan den fastställdes av kommunstyrelsen. Alla var positiva till att vi skulle göra en nystart med risk- och sårbarhetsarbetet. När planen fastställts bildades riskhanteringsgruppen med representanter från samtliga verksamheter, dvs skola, omvårdnad, vatten och avlopp, el, information, service, administration samt de fackliga organisationerna. En viktig del i förberedelserna var att vi gav all personal i kommunen och i de kommunägda bolagen tre timmars utbildning och information om bl.a. extraordinära händelser och risk- och sårbarhetsanalyser.

”Alla var positiva till att vi skulle göra en nystart med risk- och sårbarhetsarbetet.”

Samma uppfattning om hot och risker

Riskhanteringsgruppen började risk- och sårbarhetsarbetet med att göra en grovanalys enligt den s.k. ROSA²-metoden. Var och en av de tolv medlemmarna i gruppen fick skriva ner fem extraordinära händelser som man trodde skulle kunna drabba kommunen. En intressant iakttagelse var att oavsett om man var rektor, vårdchef eller elchef, så hade man samma uppfattning om hot och risker i sin kommun. Det gjorde att alla 60 förslag kunde delas in i så få som nio grupper, varav vissa i och för sig inte var extraordinära händelser.

När man enats om dessa nio grupper av händelser började vi steg 2. Jag träffade kommunledningen och chefsgrupperna och informerade om resultatet av grovanalysen. Varje chef valde en eller två av händelserna och tog med sig uppgiften till sin personalgrupp. Jag valde att låta enhetscheferna fördela händelserna mellan sig så att inte alla tog t.ex. elavbrott.

² En metod för risk- och sårbarhetsanalyser utvecklad av Växjö kommun tillsammans med Länsstyrelsen i Kronoberg och före detta Krisberedskapsmyndigheten.

Nu började arbetet med analys på enhetsnivå där enheterna hade i uppdrag att fundera:

- › Konsekvenser av händelsen
- › Styrkor att hantera händelsen
- › Brister i förmågan att hantera händelsen
- › Åtgärdsförslag, åtgärdsbehov

Ambitionen är att risk- och sårbarhetsarbetet ska bli en integrerad del i de normala verksamhetsprocesserna på samma sätt som t.ex. miljö- och jämställdhetsfrågorna. Jag tror att man får räkna med att det tar tre, fyra år innan arbetet känns som en naturlig del av verksamheten. Svårigheten ligger i att hålla liv i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och få in det som en naturlig del i hela budget- och planeringsprocessen. När man hela tiden minskar personalen blir det svårare att få uppgifter utförda som inte tillhör den primära verksamheten. Här i Hofors kommer vi senare att pröva IBERO³, som har en mer överskådlig rapportfunktion.

”En intressant iakttagelse var att oavsett om man var rektor, vårdchef eller elchef, så hade man samma uppfattning om hot och risker i sin kommun.”

Långvarigt elavbrott allvarligaste hotet

Analysarbetet har medfört att enheterna på ett strukturerat sätt tänkt igenom vad som kan hända och hur man ska öka sin förmåga att hantera oönskade händelser. Vi har tittat på roller och ansvar och även hittat enkla förbättringar vi kan göra för att lindra följderna av en händelse. Nu ser vi hela säkerhetsarbetet mer som en del i det dagliga arbetet. Alla förstår sitt

³ Instrument för beredskapsvärdering av områdesansvar – ett datorstött verktyg för risk- och sårbarhetsanalyser.

ansvar och visar ett ökat engagemang för dessa frågor. Det är viktigt att enheterna känner att man har stöd.

Jag har presenterat resultatet för berörda nämnder och för kommunstyrelsen. Sammantaget är ett långvarigt elavbrott det som berör alla verksamheter i kommunen och den händelse som alla känner som det allvarligaste hotet. Som en följd av detta har kommunstyrelsen därför beslutat att under tre år investera i reservkraftsaggregat.

Hofors kommun har tagit ett helhetsgrepp på trygghet och säkerhet men har inte samordnat krisberedskapsarbetet med arbetet enligt lagen om skydd mot olyckor. Den tidigare s.k. rond för brandsäkerheten har vi utökat till en säkerhetsrond som också berör bl.a. personsäkerhet, inbrott och stöld, sabotage och verksamhetens sårbarhet.

”Ambitionen är att risk- och sårbarhetsarbetet ska bli en integrerad del i de normala verksamhetsprocesserna på samma sätt som t.ex. miljö- och jämställdhetsfrågorna.”

Jag betonar för våra politiker att vi säkert inte kan förebygga eller ens förutse alla tänkbara händelser, men med detta engagemang att arbeta i en naturlig process kan vi i alla fall öka vår förmåga att hantera olika extraordinära händelser. Vi tar nu fram en åtgärdsplan för kommunen, som ska kopplas till ordinarie budgetarbete med förslag på förbättringar och eventuella investeringar.



Jönköpings kommun

Jönköping kommun är en utpräglad handelsstad, utbildningsstad och ett logistikcenter samt genom Elmia också ett centrum för mässor. Här finns även ett flertal statliga verk och rättsvårdande myndigheter. Jönköping är också residensstad och administrativt centrum i regionen. Staden har drygt 126 000 invånare.

Räddningstjänsten samordnar



Kommunen har under flera år försökt se helheten i trygghets- och säkerhetsarbetet och vi var tidigt ute med vår strävan att samordna allt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Risk- och sårbarhetsanalyserna görs på ett liknande sätt när de görs enligt lagen om skydd mot olyckor och enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser. Det bidrar till att verksamheterna känner igen analysmetoderna oavsett vilka typer av risker eller händelser vi analyserar.”

Tomas Wibble
beredskapssamordnare,
Jönköpings kommun

Genom att kommunen ser trygghets- och säkerhetsarbetet som en helhet har kommunen tagit fram ett handlingsprogram för skydd mot olyckor och ett liknande handlingsprogram för extraordinära händelser med säkerhetsmål och prestationer. Båda programmen är antagna av kommunfullmäktige och anger den politiska inriktningen för kommunen under innevarande mandatperiod.

Kommunstyrelsen har givit räddningstjänsten i uppdrag att samordna kommunens arbete med trygghets- och säkerhetsfrågor. Den ansvariga enheten på räddningstjänsten lyder under kommunstyrelsen via rådet för trygghet och säkerhet, som är kommunens krishanteringsråd. Rådet består av alla fem kommunalråden, polisledningen, landstingsledningen, förvaltningschefen för socialförvaltningen, tekniska direktören samt räddningschefen. Enheten ansvarar för samordningen av:

- Lokalt brottsförebyggande arbete
- Lagen om skydd mot olyckor
- Lagen om extraordinära händelser
- Internt skydd

Arbetet förankras på förvaltningschefsnivån i förvaltningschefgruppen och politiskt i rådet för trygghet och säkerhet.

Egen analysmodell

En särskild arbetsgrupp för krishantering och internt skydd har i nära samarbete med förvaltningar och bolag gjort en sårbarhetsanalys av kommunens verksamhet. Arbetsgruppen har diskuterat sig fram till ett antal scenarier som har analyserats vad gäller konsekvenser för samhällsviktig verksamhet, skyddet och kommunens möjligheter att minimera konsekvenserna. Såväl konsekvensen, skyddet och möjligheten att påverka risken eller skyddet graderas från 1-3 vilket gör att vi har fått en sortering av riskerna med största konsekvenserna, sämsta skyddet och hög möjlighet till påverkan. På så sätt har vi kommit fram till var kommunen ska sätta in insatserna.

Vid första tillfället analyserades åtta scenarier. Därefter har ytterligare analyser gjorts enligt samma upplägg. Kommunen har bland annat utrett vad klimatförändringarna med varmare somrar och blötare vintrar skulle kunnat betyda för kommunens samhällsviktiga verksamhet liksom vad en pandemi skulle innebära för kommunen.

”Man måste vara medveten om att beredskaps- och säkerhetsfrågor kommer utöver verksamheternas kärnverksamhet.”

Fördelen med denna analysmodell är att den är lätt att lära ut och resultatet kan sammanfattas i en excelfil. När man vänder sig till personer som kan sin egen verksamhet kan de lätt se vilka risker som finns, vad konsekvenserna skulle bli av en viss händelse och vilket skydd (reservsystem, beredskap etc.) som finns. När vi redovisar en förvaltningsanalys för de andra förvaltningarna händer det att någon måste göra en ny bedömning eftersom man inte tänkt på hur beroende man är av varandra.

Lägger man ihop konsekvensen och skyddet så får man någon form av sårbarhet. Är konsekvenserna stora och skyddet dåligt så har man också en dålig förmåga. Är skyddet bra visar det på en god förmåga att hantera händelsen.

Vi tror på att jobba med små arbetsgrupper (temagrupper) som kan verksamheten och att med enkla analysmetoder låta dem ta fram en risk- och sårbarhetsanalys för respektive område med säkerhetsmål och prestationer som förankras inom respektive förvaltning eller kommunalt bolag.

Kommunens förmåga har förbättrats

Det gäller att få in detta arbete så mycket som möjligt i förvaltningarnas vardagliga arbete och att ha tydliga mål och krav på prestationer så att verksamheterna vet vilka förväntningar som finns på dem när arbetet går vidare.

I och med att analyserna ligger till grund för säkerhetsmålen och prestationerna i de båda handlingsprogrammen har respektive nämnd ansvar för att arbetet blir utfört tillsammans med nämndens kärnverksamhet. Eftersom huvuddelen av de åtgärder som har föreslagits har genomförts är vår bedömning att kommunens förmåga att hantera större händelser har förbättrats. Vi gör årligen en uppföljning av vad som har genomförts inom trygghets- och säkerhetsarbetet och detta redovisas till rådet för trygghet och säkerhet och till kommunstyrelsen.

Att politikerna har uttalat en politisk inriktning med mål och prestationer har också fått verksamheterna att se över sitt arbete med trygghets- och säkerhetsfrågor. Rent operativt har det också medfört att det är lättare för oss att samla berörda aktörer och få en förståelse för att förebyggande insatser behöver göras för att minimera konsekvenserna av en extraordinär händelse.

”Att politikerna har uttalat en politisk inriktning med mål och prestationer har också fått verksamheterna att se över sitt arbete med trygghet och säkerhetsfrågor.”

Man måste vara medveten om att beredskaps- och säkerhetsfrågor kommer utöver verksamheternas kärnverksamhet. Detta gör att det är viktigt att försöka samordna beredskaps- och säkerhetsarbetet så att man kan samordna möten, uppgifter allt för att underlätta för berörda verksamheter. En framgångsfaktor är att försöka få in delar av arbetet i verksamheternas normala verksamhet så att inte beredskaps- och säkerhetsarbetet ses som en extrauppgift. För att nå förvaltningschefer etc. är det en fördel att de själva har valt ut en person som de har förtroende för som ska samordna verksamhetens beredskaps- och säkerhetsarbete.

Örebro läns landsting

Örebro läns landsting har tre akutsjukhus och 29 vårdcentraler fördelade över länet. Andra viktiga uppgifter är t ex folktandvård, kollektivtrafik (Länstrafiken), forskning, regional utveckling och utbildning. I landstingsområdet bor 275 000 invånare. Landstinget har ca 8 700 anställda.



Uppgiften har tagits emot på ett mycket positivt sätt



I vårt landsting valde vi att påbörja arbetet med risk- och sårbarhetsanalys som ett projekt. Projektansvarig var landstingets beredskapschef och projektledare var risk- och sårbarhetshandläggaren. Vi rapporterade till en styrgrupp som består av landstingets olika förvaltningschefer.”

Elisabeth Wall
risk- och sårbarhetshandläggare,
Örebro läns landsting

En inventering och en bedömning av riskerna i länet genomfördes i form av intervjuer och enkät. Utifrån dessa har sedan fyra händelser analyserats för att bedöma landstingets förmåga vid en extraordinär händelse och identifiera beroenden:

- Masskadehändelse i otillgänglig terräng
- Olycka med spridning av farliga ämnen
- Störning i vattenförsörjningen
- Längre elavbrott där reservkraften inte startar

Härnäst kommer även händelsen pandemi att analyseras.

Arbetet har nu övergått till risk- och sårbarhetshandläggaren som samordnare och en arbetsgrupp med deltagare från de olika verksamheterna.

En första rapport har tagits fram och arbete pågår i landstingets olika vårdverksamheter med framtagande av handlingsplaner, evakueringsplaner, etc. Intervjuer på ca 40 vårdenheter har genomförts och en enkät om hur robust verksamheten är vid olika drifhändelser har gjorts. Läns- och trafikerna har inte gjort någon risk- och sårbarhetsanalys men har handlingsplaner för bl.a. pandemi.

”Den största nyttan för landstinget är egennyttan. Att vi blir medvetna om risker och konsekvenser och de åtgärder som kan vidtas.”

Utifrån de risker som har analyserats har vi bildat nätverk mellan landsting, kommunerna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att diskutera lösningar på bl.a. reservvattenfrågan för akutsjukhusen och evakuering av patienter.

Vi har inte fått någon politisk inriktning för arbetet, men det har förankrats genom föredragning för olika nämnder och styrelser. Styrgruppen har fått regelbundna föredragningar och nyhetsbrev under projektets gång.

Enligt de svar vi fått från verksamheterna har uppgiften tagits emot på ett mycket positivt sätt. För många har det varit en nyttig genomgång där vi har belyst risker och konsekvenser. Nu håller flera vårdverksamheter på att ta fram egna handlingsplaner främst för allvarliga driftstörningar.

Största nyttan för landstinget

Tillsammans med landstingen i Uppsala och Värmlands län har vi tagit fram en särskild version av analysverktyget IBERO⁴. Den kan enklast beskrivas som att den bygger på patientens väg i sjukvården. Vi har goda erfarenheter av IBERO och positiva reaktioner från våra verksamheter.

”Den största framgångsfaktorn är stödet från landstingsledning och verksamhetschefer för att risk- och sårbarhetsanalysarbetet ska ingå i det vardagliga arbetet.”

Vi bildar nätverk för diskussioner om lösningar på de risker som analyserats. Resultatet av analyserna har resulterat i att larmvägar och larmrutiner har ändrats. Handlingsplaner håller på att göras efter mallar som har tagits fram under projektets gång. Evakueringsplaner håller också på att färdigställas. Vår största svaghet är att det inte finns reservvatten på något av våra tre akutsjukhus.

De åtgärder som risk- och sårbarhetsanalyserna tydligt visar på är behovet av att öka landstingets förmåga när den sjukvårdande verksamheten är utsatt för driftstörningar som el- och vattenavbrott.

4 Instrument för beredskapsvärdering av områdesansvar – ett datorstött verktyg för risk- och sårbarhetsanalyser.

Den största nyttan för landstinget är egennyttan. Att vi blir medvetna om risker och konsekvenser och de åtgärder som kan vidtas. Att vård och drift har förstått hur beroende man är av varandras kunskaper och hur viktigt det är att teknik fungerar som det är tänkt.

Draghjälp

Analysarbetet i vårt landsting har varit mycket nyttigt och lärorikt. Vi litar alltför mycket på de tekniska systemen och är allt mer beroende av dessa. Vi har upptäckt hur stora beroenden vi har av exempelvis leverans av varor. Förutom vård och drift måste också landstingsfastigheter, medicin, teknik och IT vara med för att få en ökad förståelse för de olika verksamheterna och för att man ska upptäcka beroenden.

Vi får draghjälp av de händelser vi råkar ut för under projektets gång. Vid ett tillfälle hade vi ett 40 minuters elavbrott på ett av våra akutsjukhus. På ett möte som var inplanerat dagen efter dök 100 personer upp. Detta är att jämföra med 15 deltagare vid ett liknande möte ett par veckor tidigare.

Svårigheten ligger framför allt i att med dagens slimmade organisation få loss personal som kan delta när analyser ska genomföras. Den största framgångsfaktorn är stödet från landstingsledning och verksamhetschefer för att risk- och sårbarhetsanalysarbetet ska ingå i det vardagliga arbetet.



Malmö stad

Malmö stad har knappt 300 000 invånare, varav 29 procent är födda utomlands. Staden är indelad i tio stadsdelar som ansvarar för bland annat förskola, skola, vård och omsorg, socialtjänst och fritidsverksamhet. Näringslivet domineras av små och medelstora företag inom handel och kommunikation, företagstjänster och finans samt vård och omsorg.



Ett vågat men vinnande grepp



Malmö stad började sitt arbete med att sätta upp ett antal frågor. Hur genomför man risk- och sårbarhetsanalys i en stor organisation? Vilket är viktigast, vägen eller resultatet? Hur säkerställer vi ett resultat som går att sammanfatta i en gemensam analys? Hur säkerställer vi implementering av ett gemensamt metodstöd? Vilka metoder finns? Var börjar vi, på vilken nivå? Hur genomför vi det praktiskt? När i tiden är det lämpligt?”

Peo Klang,
trygghetsamordnare och projektledare
för risk- och sårbarhetsanalysarbetet,
Malmö Stad

Våren 2008 beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott att risk- och sårbarhetsanalysen skulle genomföras enligt MVA-metoden⁵ på ledningsnivå i förvaltningar och att den skulle erbjudas bolag och förbund.

Alla berörda fick information om hur genomförandet skulle gå till och även en beskrivning av metoden och vilket material förvaltningen kunde förvänta sig efter genomförd risk- och sårbarhetsanalys. Förvaltningarna fick också möjlighet att själva planera in när det passade dem bäst i tiden från augusti 2008 till mars 2009.

Malmö stad har nu genomfört risk- och sårbarhetsanalys på alla förvaltningar, bolag och förbund, dvs. 25 stycken. Resultatet har sammanfattats i en gemensam rapport för staden.

”Ett vågat men vinnande grepp var att inte ta processledare som hade krisledningsbakgrund.”

Vi genomförde arbetet som ett projekt med en projektledare på stadskontoret. Projektet avslutades med den sammanfattande, gemensamma rapporten i augusti 2009. Projektledaren ledde och planerade hela arbetet tillsammans med tolv processledare, som i fem dagar utbildades i metodikstöd och grupprocesser. Jag anser att den viktigaste egenskapen hos processledarna är kunskapen om processer och att leda en grupp.

Vid genomförandet arbetade processledarna två och två på respektive förvaltning. Efter den övergripande planeringen hade processledarna kontakt med förvaltningen kring planering och genomförande till dess en rapport för den enskilda förvaltningen var skriven.

Ett vågat men vinnande grepp var att inte ta processledare som hade krisledningsbakgrund. En kommentar från processledarna var: ”Vad kan vi som sjuksköterska, lärare eller utvecklingssekreterare tillföra i detta?” Det visade sig vara mycket eftersom vi tillsammans har en mycket bred kunskapsbas att stå på.

⁵ Mångdimensionell verksamhetsanalys.

MVA-metoden

MVA-metoden, som Malmö stad valt, är framtagen av LUCRAM⁶ i Lund. Den främsta orsaken till att vi valde den här metoden är att den ger ett stort utrymme för dialog och spänner över hela krisskalan; från den lilla händelsen till den extraordinära. Metoden består av tre delar – plattformen där skyddsvärt och oönskat tas fram, analys av ett scenario samt återkoppling där en åtgärdsplan och förmågebedömning genomförs. Vi valde att arbeta med olika scenarier, som valdes ut i samråd med förvaltningen. Under hela arbetet har vi samarbetat med Malmö högskola.

På varje förvaltning arbetade processledarna direkt mot förvaltningsledningen och dess närmast berörda medarbetare. Alla förvaltningar har fått en färdig plan för att åtgärda eventuella brister.

”I en stor organisation gäller det att förankra arbetet väl på olika nivåer. Det är viktigt att kontinuerligt informera om hur arbetet är tänkt att bedrivas och komma framåt.”

Det fortsatta arbetet handlar mycket om att få till ett väl fungerande system där risk- och sårbarhetsanalyser genomförs på verksamhetsnivå. Förvaltningarna kommer att erbjudas processledarstöd alternativt utbildning för egna processledare. Stadskontoret kommer enbart att hålla i en övergripande och strategisk planering.

Vägen och processen det viktiga

Resultatet har använts som underlag i förvaltningarnas arbete med krisledningsplanerna. Det har också varit ett underlag för att utbilda medarbetare, skapa dialoger, ta fram checklistor och rutiner på områden som man ansett sig ha brister inom.

⁶ Lund University Centre for Risk Assessment and Management.

Den största nyttan av resultatet är vägen dit, dvs. att det blir en naturlig dialog om frågorna på olika nivåer inom organisationen. En viktig del som kommit fram i arbetet är att tydliggöra roller och ansvar.

Med MVA-metoden får alla komma till tals vilket gör att enskildas åsikter kan få en avgörande roll. Det är en fördel när man t.ex. tittar närmare på oönskade händelser och gör en bedömning av konsekvens och sannolikhet.

Metodstödet får alla medarbetare som deltar i arbetet att vara aktiva och dela med sig av sina synpunkter. Ett ökat engagemang kan ses bland förvaltningarna eftersom efterfrågan på stöd till analyser på verksamhetsnivå blivit högre.

”Den största nyttan av resultatet är vägen dit, dvs. att det blir en naturlig dialog om frågorna på olika nivåer inom organisationen.”

Ett nära samarbete upprättades också med Region Skåne som också valde MVA och är en stor organisation som vi måste vara i fas med. Samarbetet gav oss ett framgångsrikt utbyte av erfarenheter, både bra och mindre bra sådana, samt en god kunskap om varandra. Nätverket växte efterhand med Västra Götalandsregionen och Helsingborgs stad.

Arbetet med att ta fram en gemensam rapport har fungerat helt enligt den plan som sattes upp. I en stor organisation gäller det att förankra arbetet väl på olika nivåer. Det är viktigt att kontinuerligt informera om hur arbetet är tänkt att bedrivas och komma framåt. Det krävs en stor flexibilitet och inom ramarna får man emellanåt ta fram särskilda lösningar för en del av de deltagande förvaltningarna.

Det krävs att man avsätter tillräckligt med resurser både för ledning av arbetet men också för det konkreta genomförandet. Jag tycker att det har fungerat väl i Malmö med en projektledare och tolv processledare.

Intressant var också skillnaden mellan förvaltningar med någon erfarenhet av och förvaltningar utan erfarenhet av krisledning. Förvaltningar med erfarenhet tenderar att vara mer kritiska i sin bedömning av den egna hanteringsförmågan.

I huvudsak har det mest varit positiva kommentarer till arbetet, framför allt till att det inte bara varit den extraordinära händelsen som belysts. Som en förvaltningschef uttryckte det. "Vi kan inte planera för allt och kunna allt, det viktiga är ju vägen och processen, det vi gör nu."

Region Skåne

Region Skåne som bildades 1998 samordnar den långsiktiga planeringen i Skåne. Landstingsuppgifter med avseende på hälso- och sjukvård bedrivs i Skåne vid tio sjukhus, varav ett i privat regi, samt vid cirka 150 vårdcentraler. Därutöver ansvarar Region Skåne för att samordna insatserna för att utveckla näringslivet, kommunikationerna, kulturen och samarbetet med andra regioner i och utanför Sverige. Region Skåne har idag ca 32 000 anställda och regionen drygt 1,2 miljoner invånare.



Alla behöver involveras



I Region Skåne ser vi risk- och sårbarhetsarbete som en process där risk- och sårbarhetsanalys ingår. Det är ett kvalitetshöjande arbete och ett ledningsinstrument som bygger på verksamhetens tillit och förtroende samt ledningens insikt och stöd.”

Eva Leth
processledare för risk- och sårbarhetsanalysarbetet,
Region Skåne

I Region Skåne har vi tagit fasta på att alla behöver involveras för att medvetandegöras och för att möjliggöra och öka uthålligheten under en kris. En verksamhet som inte är direkt samhällsviktig kan utgöra en slags intern resursbank för den samhällsviktiga verksamheten vid en kris.

Regionstyrelsen fastställde 2007 direktiv som beskriver processen och anger ansvar, syfte och målsättning. Efter information till förvaltningscheferna har dessa utsett kontaktpersoner för sina verksamheter och ett fyrtiotal personer har utbildats till lokala processledare. Dessa ingår efter utbildningen i ett nätverk vars uppgift är att informera, utbilda, genomföra risk- och sårbarhetsanalyser i den egna verksamheten och samverka med andra verksamheter inom Region Skåne. Fem deltagare ur nätverket ingår dessutom i en referensgrupp som deltar i den regionala utvecklingen av risk- och sårbarhetsarbetet.

”Alla behöver involveras både för att medvetandegöras och för att möjliggöra och öka uthålligheten under en kris.”

Analyserna i Region Skåne görs dels övergripande för hela regionen med regionalt prioriterade, obligatoriska scenarier, dels förvaltningsvis med utgångspunkt i lokalt prioriterade risker. Den första övergripande risk- och sårbarhetsanalysen utgick från en influensapandemi och färdigställdes 2008. På basis av den fastställdes i juni 2009 en krishanteringsplan och en kriskommunikationsplan för regionen. Samma år genomfördes en sårbarhetsanalys av ett IT-virusscenario, grundat på en verklig händelse i början av året. Just nu pågår ett omfattande åtgärdsarbete som utgår från dessa analyser.

Efter införandeperioden 2007-2009 fortsätter risk- och sårbarhetsarbetet 2010 som en process i verksamheternas dagliga arbete under regional samordning. Baserat på sina lokala risk- och sårbarhetsanalyser

och i samstämmighet med de båda regionala planerna, gör förvaltningarna lokala krislednings- och kommunikationsplaner och arbetar vidare med sina åtgärdsförslag för att minska sårbarheten i den egna verksamheten.

Under 2010 fokuserar vi på fördjupad analys av vad som är verkligt samhällsviktig verksamhet inom Region Skåne och vilka kritiska beroendensom finns. Syftet är att vi alltid ska kunna genomföra verksamheten. Ytterligare två fördjupade analyser planeras. Den egna nyttan

Ledningsstöd och kommunikation är A och O i den beskrivna processen. Att sträva efter enkelhet och ett vardagligt språkbruk ökar förståelsen hos dem som inte är så insatta. Vi har använt olika kommunikationsvägar för att sprida information.. Vi tog fram ett särskilt broschyrmaterial med en symbol (ett ägg med Skåneglugg) när de nya uppgifterna skulle presenteras. Symbolen finns nu med i all information som en symbol för Region Skånes risk- och sårbarhetsarbete.

”Det är viktigt att oavsett vilken metod som väljs, krävs utbildning, insikt och engagemang både hos dem som ska genomföra analyserna och hos ledningen som måste avsätta resurserna och följa upp resultatet.”

Lyft fram det mest väsentliga och presentera det på ett enkelt sätt! Återkoppla resultat till verksamheterna så att nyttan upplevs!

Muntlig information har bl.a. givits i samband med förvaltningschefsmöten, metodutbildningar och nätverksträffar för förvaltningarnas lokala processledare. Skriftlig information skickades i början till alla förvaltningschefer och fortsättningsvis sprids information genom nyhetsbrev som skickas varje kvartal till förvaltningschefer, informationschefer, lokala processledare, koncernledning och regionstyrelsens arbetsutskott som utgör krislednings-

nämnd. Aktuell information finns också tillgänglig för alla medarbetare på intranätet. Uppgifterna har varit ifrågasatta, framförallt i början. I takt med att den egna nyttan med arbetet framgått tydligare, har inställningen blivit alltmer positiv. Fördelar som framhållits är att medarbetarnas deltagande i olika analyser främjar lärandet och höjer riskmedvetandet.

Flera förvaltningar har också hittat samordningsvinster och några lokala processledare genomför analyserna gemensamt för flera verksamheter. Regiondirektören och koncernledningen visar ett stort intresse för arbetet. Engagemanget märks också bland de medarbetare som deltagit i analyserna och hos förvaltningschefer som ser nyttan med den samlade informationen som den lokala risk- och sårbarhetsanalysen utgör. Många analysdeltagare har beskrivit att de fått större insikt genom analysarbetet, medan några menar att de fått verklig insikt först när de drabbats av en allvarlig händelse.

”Ledningsstöd och kommunikation är A och O i den beskrivna processen”

Val av metod

Efter genomgång av tillgängliga metodstöd för risk- och sårbarhetsanalys valde vi MVA⁷-metoden. Anledningen är att det är en processinriktad metod som syftar till lärande, organisationsutveckling och analys av sårbarhet ur ett brett perspektiv. MVA kan omfatta hela Region Skånes breda verksamhet inklusive stöd och serviceverksamhet som fastighet, tvätt, transport, teknik, drift samt kommunikation, inköp och avtal. Valet av MVA innebär även ett nära samarbete med forskare vid LUCRAM⁸ och Malmö högskola.

Det är viktigt att oavsett vilken metod som väljs, krävs utbildning, insikt och engagemang både hos dem som ska genomföra analyserna och hos ledningen som måste avsätta resurserna och följa upp resultatet.


7 Mångdimensionell verksamhetsanalys.

8 Lund University Centre for Risk Assessment and Management.

”Det viktigaste resultatet är insikter och ökad medvetenhet på alla nivåer lokalt i verksamheterna, regionalt och tvärfunktionellt bland olika tjänstemän samt bland förtroendevalda.”

Ökat medvetenhet viktigaste resultatet

Det viktigaste resultatet är insikter och ökad medvetenhet på alla nivåer lokalt i verksamheterna, regionalt och tvärfunktionellt bland olika tjänstemän samt bland förtroendevalda. Eftersom medvetenheten finns hos dem som medverkat i analyserna är det en fördel att involvera många och sprida resultatet av analyserna. Identifiering av risker, brister och oklarheter i roller, ansvar och uppgifter leder till att de kan åtgärdas. Detta innebär också ett ansvar att följa upp och återkoppla resultatet till verksamheten så att nyttan upplevs.



Upplysningar om innehållet:
Sveriges Kommuner och Landsting
118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2010
ISBN/Bestnr: 978-91-7164-565-4
Text: Anders Bergwall
Foto: Caroline Carlsson, Martin Englund, Matton
Produktion: ETC
Tryck: Ljungbergs

Risk- och sårbarhetsanalysen är en viktig del i krisberedskapen och i förberedandet inför en kris. Alla kommuner och landsting måste enligt lag göra en risk- och sårbarhetsanalys.

I denna skrift har vi valt ut sex goda exempel; fyra kommuner, ett landsting och en region, som illustrerar olika förutsättningar och arbetsmetoder i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

Projektansvariga berättar hur man valt att samordna arbetet ur flera synvinklar där bland annat målsättningar, förväntningar, utfall och uppföljning är några. Som läsare får du ta del av gjorda erfarenheter och får exempel både på möjligheter och svårigheter.

Beställ eller ladda ner på www.skl.se/publikationer eller på telefon 020-31 32 30.

ISBN 978-91-7164-565-4



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se