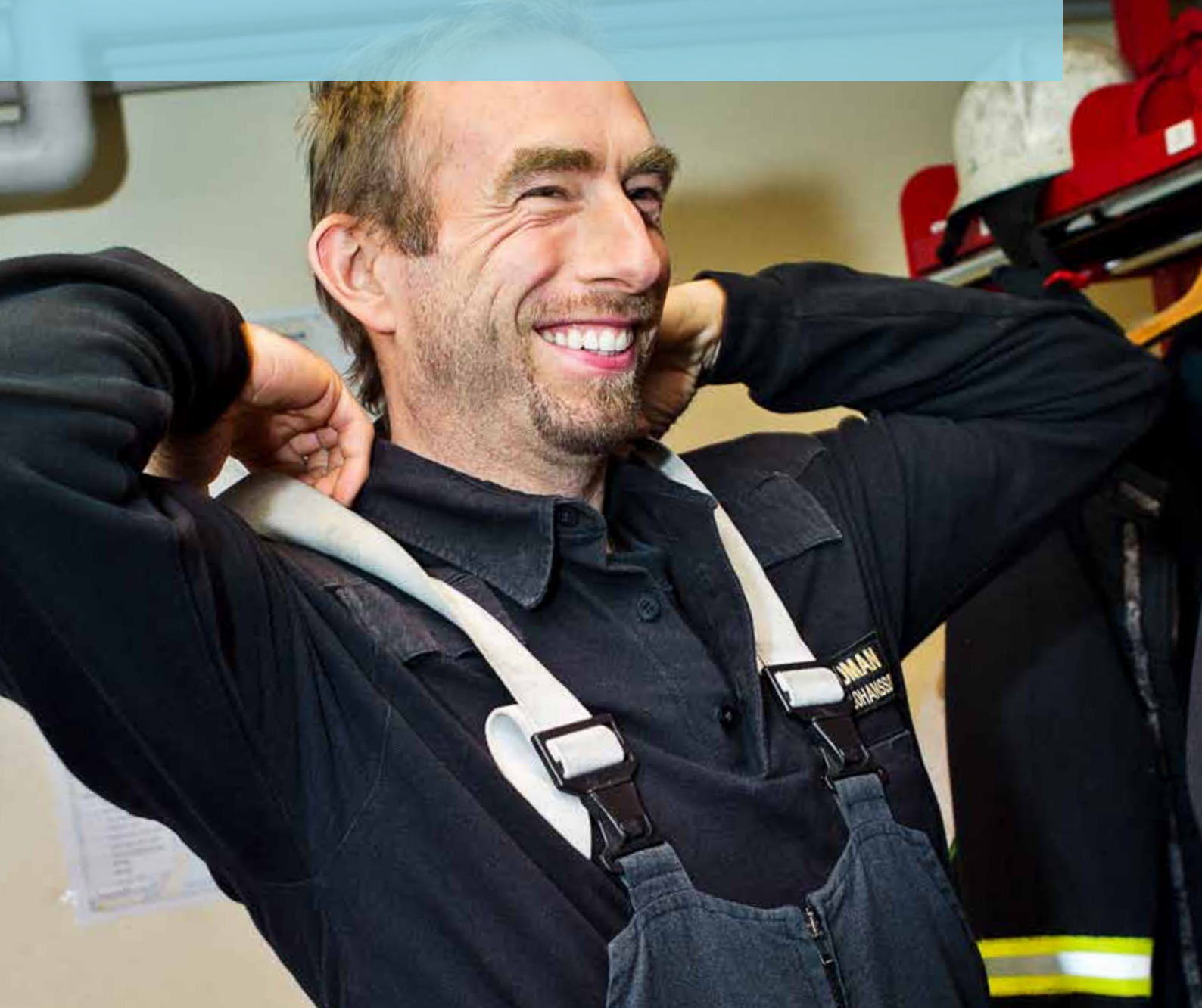


Ta ett samlat grepp

OM TRYGGHET OCH SÄKERHET



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Ta ett samlat grepp

OM TRYGGHET OCH SÄKERHET



© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013

ISBN: 978-91-7164-923-2

Författare: Johan Hermelin/ Strategihuset AB

Illustrationer: Svenska grafikbyrå

Omslagsfoto: Anna Molander

Foto: Thomas Henriksson, Håkan Hjort/Maskot bildbyrå,

Katja Kircher/Maskot bildbyrå, Anna Molander, Maskot bildbyrå,

Serny Pernebjerg/Maskot bildbyrå

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: LTAB, mars 2013

Förord

Denna rapport syftar till att uppmärksamma tjänstemän och politiker på vikten av att ta ett samlat grepp inom området *Trygghet och säkerhet* för att så framgångsrikt som möjligt nå resultat för dem som bor, vistas eller verkar i kommunen. I första hand handlar det om att ta ett samlat ansvar för området skydd mot olyckor och krishantering men det finns även tydliga kopplingar till det lokala brottsförebyggande arbetet, folkhälsoarbete, m.m.

Uppdrag från flera lagstiftningar, ofta med olika detaljerings- och frihetsgrader, vägledning från olika myndigheter och skilda ambitionsnivåer och förhållanden lokalt gör området komplicerat och svåröverblickbart. För att underlätta för kommunerna har denna skrift utarbetats för att vara underlag och stöd i diskussioner kring avgränsningar, ansvarsområden och principer för styrning.

Rapporten har initierats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och är ett delresultat av ett mångårigt samarbete kring vinjetten *Öppna jämförelser – trygghet och säkerhet*, www.skl.se/oppnajokforelser. Författare till rapporten är Johan Hermelin, Strategihuset AB. De slutsatser som förekommer i texten är författarens egna.

Stockholm i mars 2013

Thomas Gell
Enhetschef
Myndigheten för samhällsskydd
och beredskap

Gunilla Glasare
Avdelningsdirektör
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

| | |
|----|---|
| 7 | Sammanfattning |
| 9 | Kapitel 1. Ta ett samlat grepp |
| 12 | Kommunens olika roller |
| 13 | Trygghet och säkerhet är ett politikområde |
| 17 | Kapitel 2. Ta första steget |
| 17 | Avgränsa ansvarsområdet |
| 18 | Syfte och satsningar |
| 18 | Indikatorer |
| 19 | Överlämna uppdrag |
| 20 | Kommunicera innehållet |
| 21 | Kapitel 3. Bestäm styrfilosofi |
| 21 | Detaljstyrning |
| 21 | Målstyrning |
| 22 | Värderingsstyrning |
| 22 | Funktionsstyrning |
| 22 | Processtyrning |
| 23 | Systemstyrning |
| 24 | Olika händelsetyper styrs olika från den nationella nivån |
| 25 | Vilken styrning passar bäst? |
| 29 | Systemsyn kan underlätta samordningen |
| 30 | Systemsyn kan underlätta riskanalyser |
| 33 | Kapitel 4. De nationella uppdragen till kommunen |
| 33 | Skydd mot olyckor (LSO) |
| 39 | Krisberedskap (LEH) |
| 42 | Internt skydd |
| 42 | Brottsförebyggande arbete |
| 43 | Annat arbete med koppling området Trygghet och säkerhet |



Sammanfattning

Området *Trygghet och säkerhet* omfattar allt arbete mot kriser, olyckor och brott som kan drabba medborgare, företag och kommuner. Lagstiftningen delar upp skyddet i så många perspektiv att kommunerna behöver skapa ett eget sammanhang för den här verksamheten. Den statliga styrningen har karaktären av styrning i stuprör vilket kommunerna inte bör ha.

Syftet med lagstiftningarna är att i fråga om olyckor, kriser och brott åstadkomma:


- › färre oönskade händelser
- › mindre konsekvenser av sådana händelser
- › ökad förmåga att hantera oönskade händelser

Ansvar för arbetet med *Trygghet och säkerhet* – för ett stärkt skydd mot oönskade händelser – är fördelat på många olika lokala och regionala aktörer. Tillsammans kan dessa aktörer skapa ett bättre skydd än var och en för sig. Kommunen har ansvaret att samordna dessa aktörer, en nog så stor utmaning.

Kommunen har flera roller inom området Trygghet och säkerhet:

- › Samhällsutvecklare
- › Leverantör av skydd mot oönskade händelser
- › Kontrollant av efterlevnad
- › Leverantör av välfärd med beaktande av bl.a. skydd mot oönskade händelser

Av naturliga skäl finns skillnader mellan olyckor, kriser och brott när det gäller den nationella styrningen – och uppföljningen. Den nationella styrningen av kommunernas krisberedskap sker inte på samma sätt som styrningen av det brottsförebyggande arbetet. Den nationella styrningen av allvarliga olyckor karaktäriseras av en viss fasthet medan styrningen av mindre allvarliga olyckor är ganska öppen.



Tillsammans kan olika regionala och lokala aktörer skapa ett bättre skydd än var för sig.



Den enskilde – individer, näringsidkare, offentliga sektorn, föreningar m.fl. – har ett betydande ansvar för att skapa skydd mot oönskade händelser. Det är enskilda och kommunen som tillsammans skapar en viss skyddsnivå. Kommunen kan vid t.ex. en räddningsinsats betraktas som biståndsorgan till den enskilde. Vid kriser har kommunen ett betydligt större ansvar. Gemensamt är dock att den enskilde är en viktig aktör och att kommunen ska stödja den enskilde i dennes ansvarstagande.

Det är alltså flera aspekter som kommunerna behöver ta ställning till när man ska styra och organisera arbetet med *Trygghet och säkerhet*. Tillsammans skapar de en komplex situation som kräver en väl genomtänkt styrning.

- Flera olika lagstiftningsområden
- Flera aktörer
- Kommunen har flera olika roller
- Statens styrning och uppföljning varierar beroende på vilken typ av oönskad händelse som skyddet avser
- Den enskildes egen värdeskapande process är en framgångsfaktor

Trygghet och säkerhet kan med fördel samlas i ett politikområde och styras av en tydlig politisk vilja. Mot bakgrund av komplexiteten går det inte att styra verksamheterna inom området med en linjär, instrumentell logik. Skyddet mot oönskade händelser styrs bäst som processer och system, där man försöker förstå helheten och sambanden mellan delarna snarare än att bryta ner och styra dem var för sig. Samhällseffekter och medborgarnytta behöver betonas i styrning och utvärdering. Medborgarens/brukarens behov behöver få en större inverkan och verksamheterna skulle må bra av en bättre medial granskning.

Bildandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) den 1 januari 2009 är ett exempel på hur kommunerna kan betrakta och strukturera frågor som hänger samman med olyckor och kriser. Idén bakom bildandet av MSB var att genom en tvärsektoriell helhetssyn, samverkan mellan sektorer samt synergier skapa goda förutsättningar att hantera olyckor och kriser. MSB har ansvar för frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Uppdraget spänner över hela hot- och riskskalan, från vardagens olyckor till stora katastrofer.

En kommunstyrelse kan naturligtvis göra motsvarande omprövning av sin styrning som staten har gjort genom bildandet av MSB. Kommunens ansvarsområde när det gäller oönskade händelser är dock betydligt vidare än MSB:s ansvarsområde och därför är det så mycket mer motiverat med en omprövning.

Några kommuner har de senaste åren tagit bort stuprörsstyrningen och utformar en målsättning inom hela området *Trygghet och säkerhet*. Dessa kommuner visar att skyddet mot oönskade händelser med fördel kan bedrivas samlat, och betraktat som en helhet, vilket i allt väsentligt är till nytta för medborgarna och kommunerna.

Ta ett samlat grepp

Kommunerna har ett brett ansvar inom området *Trygghet och säkerhet*. Staten ger kommunerna många uppdrag genom olika lagstiftningar och rekommendationer. Dessutom formuleras ett antal nationella mål och syften som vägledning till kommunerna. Lagstiftningarna har olika karaktär och styr på olika sätt, ibland på en detaljerad nivå och ibland väldigt övergripande.

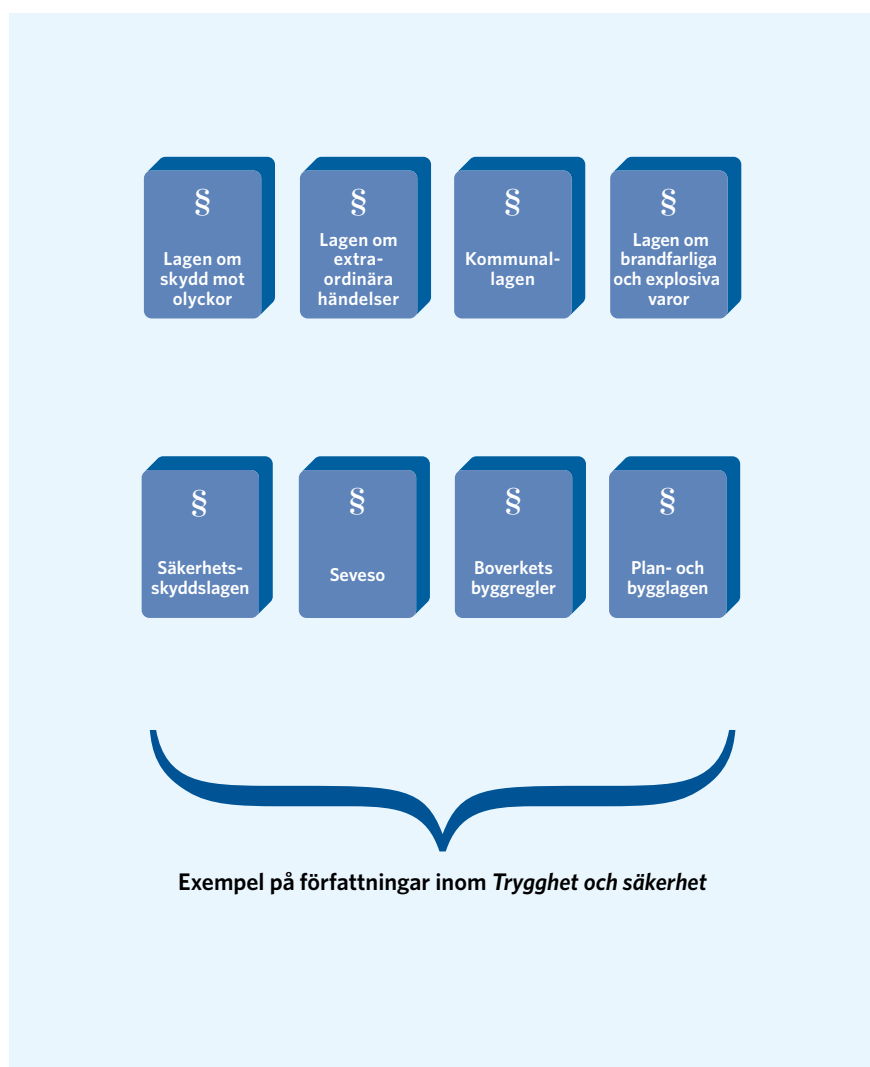
Kommunerna behöver förstå de olika nationella stysätten och utveckla sin egen form. Statens styrning räcker inte som vägledning till facknämnder utan kommunen behöver anpassa styrningen efter lokala förhållanden och ambitioner.

I den här skriften kallas området *Trygghet och säkerhet*. Det är ett begrepp för att beskriva hela verksamheten utan koppling till någon organisation eller lagstiftning. *Trygghet och säkerhet* är ett paraplybegrepp för kommunens samlade arbete med skydd mot oönskade händelser, det vill säga mot kriser, olyckor och brott som drabbar människor, egendom, miljö eller samhällsfunktion. Arbetet sträcker sig längs hela skalan från frekventa händelser som påverkar ett fåtal människor till ovanliga händelser som drabbar hela eller delar av samhället.

Kommunerna har ett brett ansvar för invånarnas trygghet och säkerhet.

Arbete med *Trygghet och säkerhet* kan – men behöver inte – avgränsas till följande områden:

- › Skydd mot olyckor
- › Krisberedskap
- › Internt skydd
- › Civilt försvar
- › Brottsförebyggande
- › Planering och byggande
- › Säkerhetsskydd
- › Informationssäkerhet
- › Folkhälsa



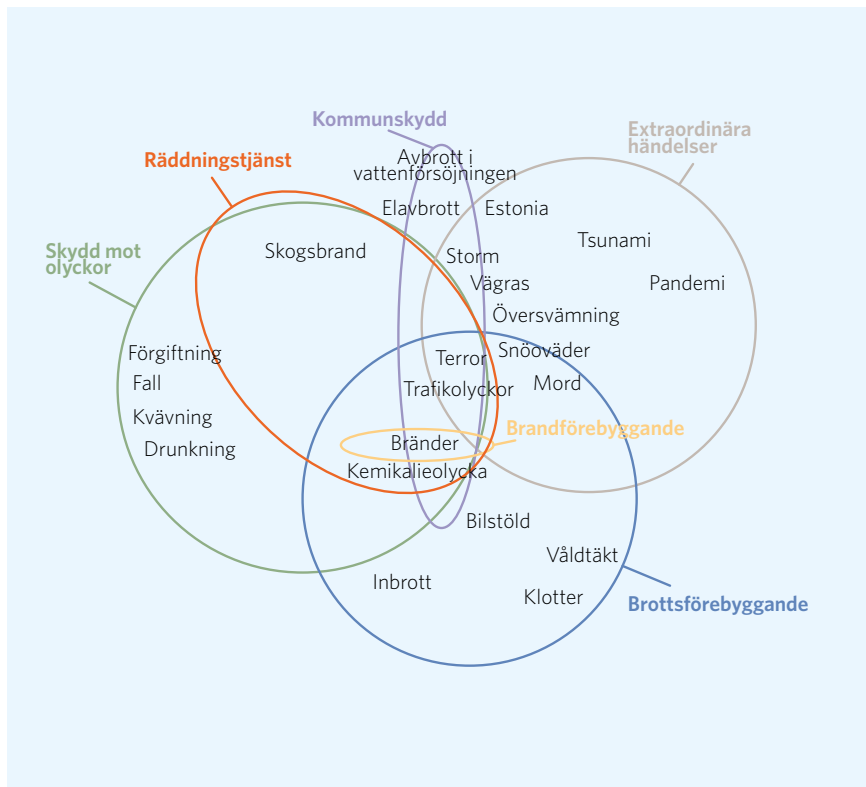
Många kommuner har valt att styra arbetet inom området *Trygghet och säkerhet* på liknande sätt som staten, d.v.s. i stuprör. Styrningen på statlig nivå har fått forma organisationen på kommunal nivå. Kommunerna behåller det statliga tankemönstret och det organisatoriska agerandet.

De olika lagstiftningarna gör att kommunernas arbete lätt hamnar i ett antal åtskilda stuprör. I budgetar och årsredovisningar beskrivs organisation, resurser och prestationer i de olika stuprören var för sig. Styrningen utformas som om stuprören är oberoende av varandra och någon prioritering mellan stuprören blir därmed inte möjlig.

En orsak till denna splittrade styrning kan vara den tidigare starka och detaljerade statliga styrningen. Men det är inte ändamålsenligt för kommunerna att oreflekterat låta den statliga verksamheten forma den kommunala styrningen. Särskilt när den statliga styrningen på senare år har blivit allt mer öppen och det finns en förväntan på att kommunerna ska anpassa skyddet efter de lokala förutsättningarna.

Kommunerna kan istället sätta samhällseffekter och medborgaren i centrum. Det är kring samhällseffekter och medborgarsituationer som kommunen behöver utforma en idé. Med medborgaren som utgångspunkt kan man finna gränsöverskridande tankemönster, man ser nya problem och nya lösningar på gamla problem. Det uppstår nya beslutsunderlag och nya ageranden.

Det är kring samhällseffekter och kundsituationer som kommunen behöver utforma en idé.



När man lägger olika lagstiftningsområden över potentiella oönskade händelser syns tydligt att inget lagstiftningsområde hanterar helheten.

Kommunen har flera olika roller och funktioner inom det geografiska området.

Kommunens olika roller

Vissa nationella uppdrag riktas direkt till en speciell roll t.ex. krisledningsnämnd, räddningschef eller räddningsledare. De passerar den kommunala hierarkin och riktas direkt till en särskild nämnd eller en myndighetsperson. Dessa uppdrag hanteras inte i denna skrift, men kommunen har ändå flera olika roller att hantera.

Policyutvecklare

Den första rollen handlar om att utveckla samhället i den riktning som den politiska majoriteten har enats om. Fokus är samhället som helhet och målgrupperna kan vara medborgarna och näringslivet. Kommunen behöver manifesteras sin politiska vilja inom området *Trygghet och säkerhet* på motsvarande sätt som inom miljö, skola eller kultur. Ett program som beskriver kommunens önskvärda utveckling inom området *Trygghet och säkerhet* behöver tas fram. Det handlar om hur tryggt det ska vara att leva och verka i kommunen samt hur skyddsåtgärder prioriteras. I rollen som policyutvecklare tolkar politiken de nationella målen och formar en kommunvilja.

Med ett mer juridiskt uttryckssätt handlar samhällsuppdraget om att reglera medborgarnas rättigheter (ange miniminivå för välfärd) och skyldigheter (begränsa handlingsfrihet till skydd för tredje person).

Leverantör av Trygghet och säkerhet

Den andra rollen är ägaren. Ägaren ser till att verksamheter i kommunens regi är välskötta, effektiva och föredömliga. Detta uppdrag kan liknas vid ett traditionellt styrelseuppdrag där styrelsen företräder ägarnas intressen. Styrelsen ska se till att verksamheten leds och utvecklas professionellt utifrån sina förutsättningar. Ägarstyrning är och kommer att vara en viktig uppgift för politiken. Varje förlorad krona på grund av dåligt skött egen verksamhet innebär en förlorad välfärdskrona. Ägaren ser till att få ut största möjliga nytta av skattepengarna.

Kontroll av efterlevnad

Kommunen har ansvar för tillsyn genom en kontroll av enskildas efterlevnad enligt flera lagstiftningar. Tillsyn består av två moment, nämligen granskning och ingripande. Granskning innebär att ett tillsynsorgan övervakar tillsynsobjekt genom återkommande inspektioner hos objektet eller i andra former, t.ex. genom granskning av ingivna handlingar. Granskningen kan även ske indirekt genom s.k. systemtillsyn, d.v.s. att tillsynsorganet granskar den objektsansvariges egna kontrollsystem. Ingripanden avser åtgärder som vidtas mot en upptäckt felaktighet. Dessa bör kunna vara tvingande, men tillsynsorganet bör först ha prövat frivilliga lösningar.

Leverantör av välfärd

I rollen som leverantör av skola, äldreomsorg, dricksvatten etc. måste kommunen följa olika lagstiftningar som t.ex. arbetsmiljölagen, lagen om skydd mot olyckor och miljöbalken. Här kan kommunen liknas vid vilket annat

företag som helst. Men kommunen är dessutom leverantör av samhällsviktig verksamhet, vilket innebär att kommunen har ett alldeles särskilt ansvar.



Kommunen har flera roller inom området *Trygghet och säkerhet*.

Trygghet och säkerhet är ett politikområde

På en övergripande nivå är syftena eller målen i de olika lagstiftningarna desamma, nämligen att åstadkomma:

- › färre oönskade händelser
- › mindre konsekvenser av sådana händelser
- › ökad förmåga att hantera oönskade händelser

Kommunerna kan paketera brandskydd, skydd mot fallolyckor, brottsförebyggande och krishantering i ett paket och ta till vara fördelarna med att de integreras med varandra. Kommunens samlade program för *Trygghet och säkerhet* skulle kunna vara ett attraktivt paket. Det exakta innehållet får respektive kommun besluta om.

Det finns ett nära samband mellan kriser, olyckor och avsiktliga skador. Det finns inga vattentäta skott mellan händelser som ska hanteras enligt LSO, LEH eller kommunallagen. De bakomliggande orsakerna är i många avseenden desamma.

Kommunen har ett stort utrymme att välja den styrning som passar bäst. Det kanske viktigaste av allt att tänka på när kommunen väljer struktur är

följande: Hur gör kommunerna för att väga olika risker mot varandra? Hur prioriterar kommunen åtgärder mot suicid i relation till klotter? Åtgärder mot fallolyckor i relation till elavbrott? Översvämning i relation till trafikolyckor? Drunkning mot brand?

När det samlade arbetet med *Trygghet och säkerhet* utgör utgångspunkten för kommunens styrning skapas en nödvändig helhet. Det ger också utrymme för lärande genom erfarenhetsutbyte av metoder och synsätt då olika verksamheter sammanförs i större utsträckning än idag.

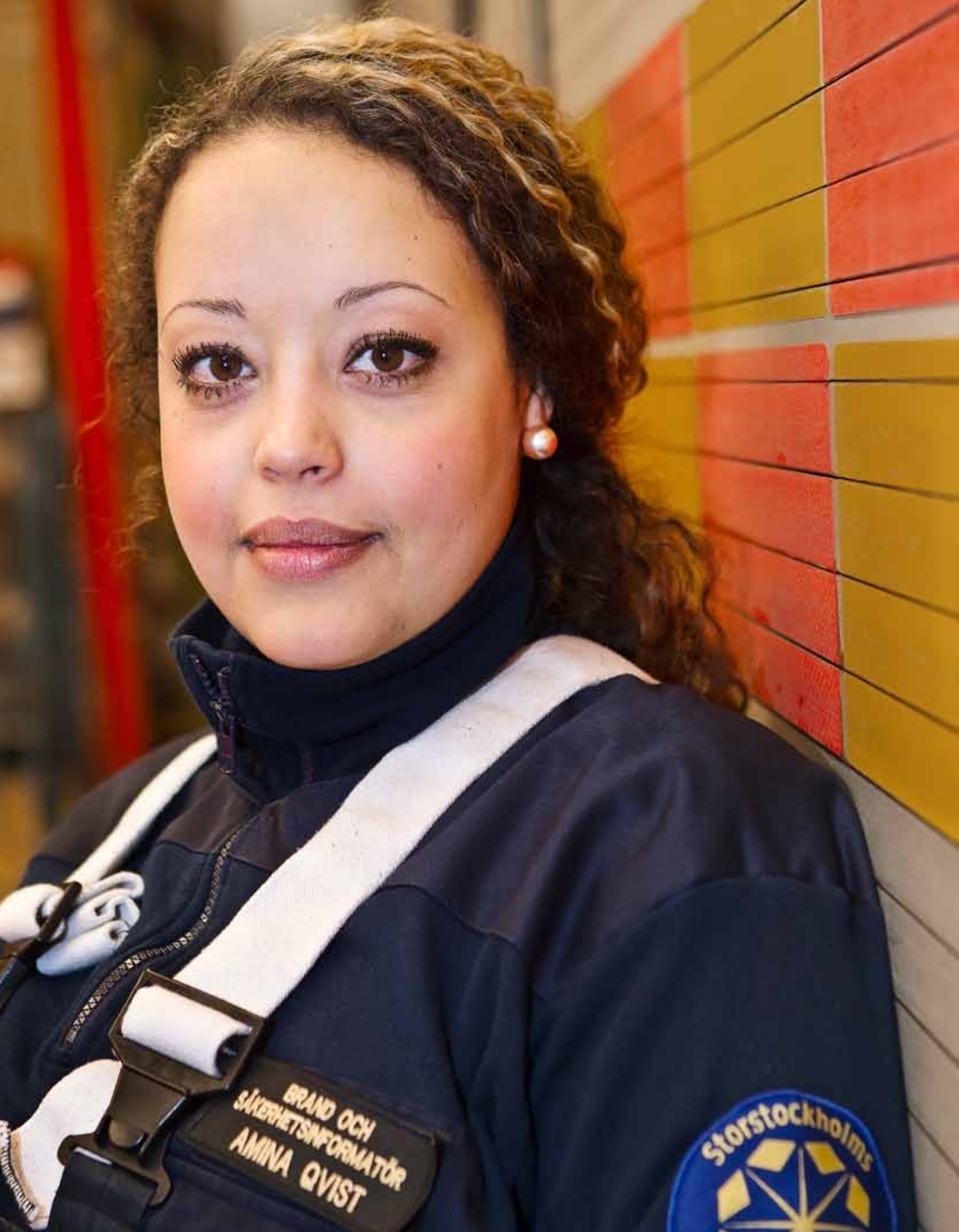




Området *Trygghet och säkerhet* rymmer det som kommunen väljer att lägga i den korgen.

Kommunen skulle kunna samla alla komponenter i arbetet med *Trygghet och säkerhet* som ett enda politikområde och lägga den största delen av verksamheten hos en aktör, men inte nödvändigtvis all verksamhet. Det ger kommunen möjlighet att prioritera åtgärder inom hela området. När verksamheter och nätverk kopplas samman sker en tillväxt av den samlade kompetensen. Kreativiteten skapar nya synsätt och nya lösningar. Genom att ta fram en programförklaring för hela området oönskade händelser skapar kommunerna en effektivare verksamhet och en snabbare utveckling.

Kommunerna i Västra Blekinge räddningstjänstförbund och Räddningstjänsten Karlstadsregionen är exempel på kommuner som valt ett brett angreppssätt liksom Hudiksvall tillsammans med Nordanstig. Allt fler kommuner väljer att göra detta omtag. Räddningstjänsten Väst, Falkenberg och Varberg, har valt samma anslag.



BRAND OCH
SÄKERHETSINFORMATOR
AMINA QVIST



Ta första steget

Avgränsa ansvarsområdet

Om politiken vill ompröva sin styrning av arbetet inom området *Trygghet och säkerhet* kan det göras i flera steg. Det första steget är att fastställa vilka verksamheter som ska omfattas. De ovan beskrivna lagstiftningarna kan mycket väl vara en möjlig avgränsning. Kommunen kan lägga till angränsande områden som t.ex. folkhälsa eller ta bort något område. Det finns ingen riktig eller felaktig avgränsning, men väl en tydlig eller otydlig avgränsning.

En stor del av arbetet handlar om att samla alla goda krafter som har beröring till området. Ansvaret är fördelat på nämnder och bolag, men kommunen har ett ansvar för helheten.

Det kan underlätta för kommunen att skilja på uppgifter som organisationen:

- › har ansvar för
- › har ansvar för att samordna

En stor del arbetet handlar om att samla alla goda krafter som har beröring till området *Trygghet och säkerhet*.

Syfte och satsningar

När avgränsningen är gjord behöver syftet med verksamheten utvecklas. Här beskrivs kärnan i de politiska idéerna inom området *Trygghet och säkerhet*. Det kan vara en beskrivning av hur medborgarna/brukarna ska uppleva verksamheten, vilken nytta de ska få, vad som ska prägla verksamheten, etc. Det är också angeläget att politiskt beskriva vilka satsningar som behöver göras för att uppnå syftet.

Det kan t.ex. handla om:

- › Ett visst beteende hos medborgarna
- › Balans mellan riskspridning (försäkra, förebygga, avhjälpa)
- › Särskilda riskgrupper som ska prioriteras
- › Typer av oönskade händelser som kommunen särskilt ska fokusera på
- › Vissa åtgärder som kommunen vill prioritera
- › Samhällseffekter i form av otrygghet, skador eller kostnader för oönskade händelser

Indikatorer

Det finns ett antal färdiga indikatorer inom området *Trygghet och säkerhet*, exempelvis de som redovisas i *Öppna jämförelser Trygghet och säkerhet*³ (ÖJ) och i MSB:s informationssystem IDA⁴. Syftet med indikatorer är att kommunen ska kunna bedöma om man är på rätt väg. Men det förutsätter förstås att kommunen först har bestämt målet. Kommunen behöver välja ut vilka färdiga indikatorer man ska ta fasta på och vilka egna indikatorer man ska utveckla.

Indikatorerna i Öppna jämförelser eller IDA är knappast användbara som mål. Dessa indikatorer beskriver inte helheten, utan är mätningar av vissa delar. Det sammanvägda värdet är inte heller en helhet eftersom det bara är en summering av vissa delar.

Det är naturligtvis viktigt att följa upp att verksamheten utvecklas i en positiv riktning. I dessa avseenden har Öppna jämförelser och IDA en given funktion för att kunna jämföra med andra kommuner och hitta sådant som behöver korrigeras.

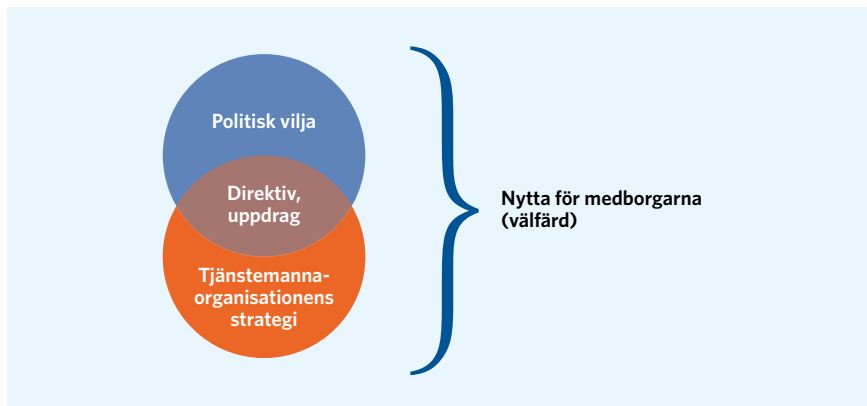
Intentionerna i lagstiftningen och den nationella tillsynen av kommunerna inom LSO-området lyfter fram målstyrning med mätbara mål som den bästa styrformen. Som framgår längre fram i rapporten finns mycket som talar för att det finns effektivare styrformer och kommunerna måste själva finna sina.

Not. 3.
www.skf.se/oppnajokforelser

Not. 4.
www.msb.se/ida

Överlämna uppdrag

Kommunviljan ska tas fram i ett politiskt perspektiv. Politiken formar ett uppdrag som är vägledande för tjänstemännen och utifrån detta behöver tjänstemännen utforma en strategi.

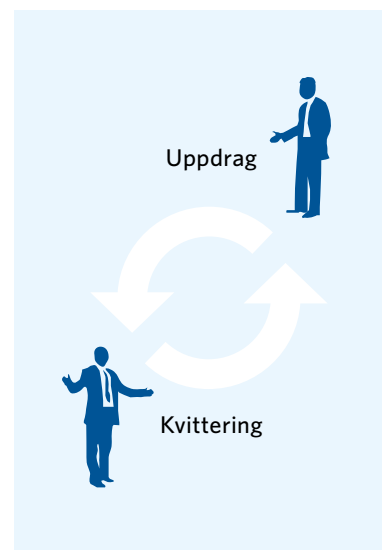


Det är viktigt att skilja på den politiska viljan och tjänstemannaorganisationens strategi för att nå dit.

Kommunen bör överlämna uppdraget i en dialogprocess. Den styrda nivån visar att man förstått den styrande nivåns vilja genom att tolka, göra egna ställningstaganden, komplettera, bidra med sina egna erfarenheter och kvittera uppdraget. Inte förrän överlämnaren och mottagaren är överens om uppdraget, dess förutsättningar och gestaltning har ansvaret överlämnats. Den styrande nivån behöver också bestämma vilka resultat som ska rapporteras. Det handlar om vad den styrande nivån behöver veta för att vara säker på att utvecklingen går i den avsedda riktningen?

Många kommuner bedriver räddningstjänstverksamhet tillsammans med andra kommuner i form av kommunalförbund. Ett antal kommunalförbund har vidgat sin verksamhet till att också omfatta krisberedskap och internt skydd. Direktiv/uppdrag kan med fördel urskiljas från förbundsordningen och beslutas särskilt för t.ex. varje mandatperiod. Kvar i förbundsordningen blir då frågor av juridisk och mer bestående karaktär.

Uppdraget är det politiska dokumentet, kommunernas tolkning och lokala utformning av nationella mål, syfte etc. Det är ett levande dokument som behöver förnyas eller omprövas i anslutning till varje mandatperiod för att hålla den politiska styrningen levande. Uppdraget kan naturligtvis revideras under pågående mandatperiod om det finns särskilda skäl. Sundsvall, Timrå och Ånge är exempel på kommuner som har utvecklat en tydlig modell för ägarstyrning av Medelpads räddningstjänstförbund.



Uppdragsstyrning är ett sätt att tydliggöra styrande och styrd nivåns olika roller och ansvar.

Det finns inga formella hinder för kommunen att ha ett samlat handlingsprogram inom hela området *Trygghet och säkerhet*.

Kommunicera innehållet

Det politiska direktivet/uppdraget till tjänstemannaorganisationerna ska enligt lagstiftningen beslutas av kommunfullmäktige i ett s.k. handlingsprogram (enligt LSO) eller plan för hantering av extraordinära händelser (enligt LEH). Motsvarande programförklaringar görs ofta inom internt skydd och brottsförebyggande verksamhet. Det finns inga formella hinder för kommunen att ha ett samlat handlingsprogram för uppdrag inom hela området *Trygghet och säkerhet*.

Kommunerna ska ta fram handlingsprogram som informerar medborgarna om vilka ambitioner kommunen har. Det är de enskilda och kommunen tillsammans som skapar en viss skyddsnivå. Därför är det viktigt att kommunen klargör sin del så att den enskilde kan ta vid där kommunens ansvar slutar. De flesta kommuner har flera handlingsprogram inom olika delar av området *Trygghet och säkerhet*. Det försvårar helhetsperspektivet och lägger hinder i vägen för prioriteringar över stuprörsgränserna.

Invånarna ska kunna förstå vilket skydd kommunen erbjuder. I handlingsprogrammet klargör kommunen gränserna för sitt ansvarstagande så att enskilda därutöver kan skaffa sitt eget skydd. Handlingsprogrammet kan vara en normativ beskrivning; ”hit men inte längre” sträcker sig kommunens ansvar. Sedan får den enskilde ta vid. Därför är pedagogik, utformning och spridning nästan lika viktigt som själva innehållet. Sociala medier är ett intressant verktyg i sammanhanget.



En otydlig kommunvilja försvårar den enskildes insikt om sitt eget ansvar.

Bestäm styrfilosofi

Med styrfilosofi⁵ menar vi den filosofi som ligger bakom organisationens styrning. Det finns inte någon verifierad metod att definiera eller åtskilja olika styrfilosofier. Här väljs att i förenklad form beskriva några filosofier som utgångspunkt för hur styrningen inom området *Trygghet och säkerhet* ter sig idag och hur den kan utvecklas i framtiden.

- › Detaljstyrning
- › Målstyrning
- › Värderingsstyrning
- › Styrning på funktion
- › Styrning på process
- › Styrning på system

Detaljstyrning

Begreppet detaljstyrning härstammar från Fredrick Taylors idéer. Taylorismens grundtanke var att ledningen äger kunskapen om det bästa sättet att utföra en uppgift och lär sedan ut det till medarbetarna. Detaljstyrning handlar alltså om långtgående centraliserad instruktionsstyrning. Nyckelord för detaljstyrning är regler, instruktioner, manualer, riktlinjer och policyer.

Målstyrning

Idén bakom målstyrning – eller resultatstyrning – är att medarbetarna själva får utforma de bästa lösningarna i riktning mot de mål som ledningen satt upp.

Not. 5.
Hela avsnittet är skrivet med inspiration från Verket för förvaltningsutveckling och Oscar Öquist.

Genom ökade befogenheter ska medarbetarna engageras i att ta fram effektivare lösningar. Enligt Rombach⁶ innebär resultatstyrning att mätbara och specifika mål ska ställas upp. Det är också bra om målen är tidssatta, specifika och accepterade. I resultatstyrning ingår givetvis även att utvärdera och avgöra vilka förändringar som behöver vidtas. Resurser i form av kostnader och intäkter tas upp för att man ska kunna bedöma verksamheten i förhållande till förbrukade resurser.

Begreppet smarta mål som fått ett visst genomslag står för Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska, Tidssatta och Anpassade. Dessa begrepp kan möjligen fungera i organisationer där produktionsprocessen består av enkla flöden. I komplicerade flöden är begreppen inte tillämpliga. Smarta mål är också svåra att tillämpa i politisk styrning där symboliken ofta är viktigare än den linjära logiken.



Värderingsstyrning

Värderingsstyrning handlar om att beteendet i en organisation ska styras med värderingar. I verksamheter där det är svårt att mäta måloppfyllelse eller där ledningen saknar möjligheter att skriva manualer kan värderingsstyrning vara framgångsrik. Greenpeace och Läkare utan gränser är exempel på värderingsstyrda organisationer.

Funktionsstyrning

I funktionsstyrning står organisationen i centrum för styrningen och organisationen ska utföra vissa prestationer. Det kan handla om att följa vissa manualer (detaljstyrning), nå vissa mål (målstyrning) eller följa vissa värderingar (värderingsstyrning). Styrningen fördelas på organisationens olika avdelningar, enheter etc.

Funktionsstyrningen sker uppifrån och ned. Mål, uppföljning och resurser följer hierarkin. Man bryter ned helheter i avgränsade delar genom en linjär, mekanistisk logik. Verksamhetsidén bryts ned i mål och delmål vilka fördelas i organisationen och inga mål förväntas kollidera med varandra.

Denna styrning utgår från att det går att skapa väl avgränsade enheter (vertikala stuprör) samtidigt som optimering inom varje enhet också medför att syftet uppnås. Interaktion och ömsesidig påverkan mellan de olika delarna är därmed inte möjlig. Funktionsstyrning handlar mer om att kontrollera organisationen än att skapa goda förutsättningar.

Processtyrning

Processtyrning utgår från att allt arbete sker i processer och det är i dessa som värdet skapas för medborgaren. Processer är en kedja av sammanhängande aktiviteter som till slut leder fram till verksamhetens syfte. Processer är repetitiva så att de kan upprepas gång efter annan för att hela tiden förfinas. Styrning på processer handlar om att övergå från styrning i vertikala stuprör (funktionsstyrning) till styrning av flöden. Processtyrning flyttar perspekti-

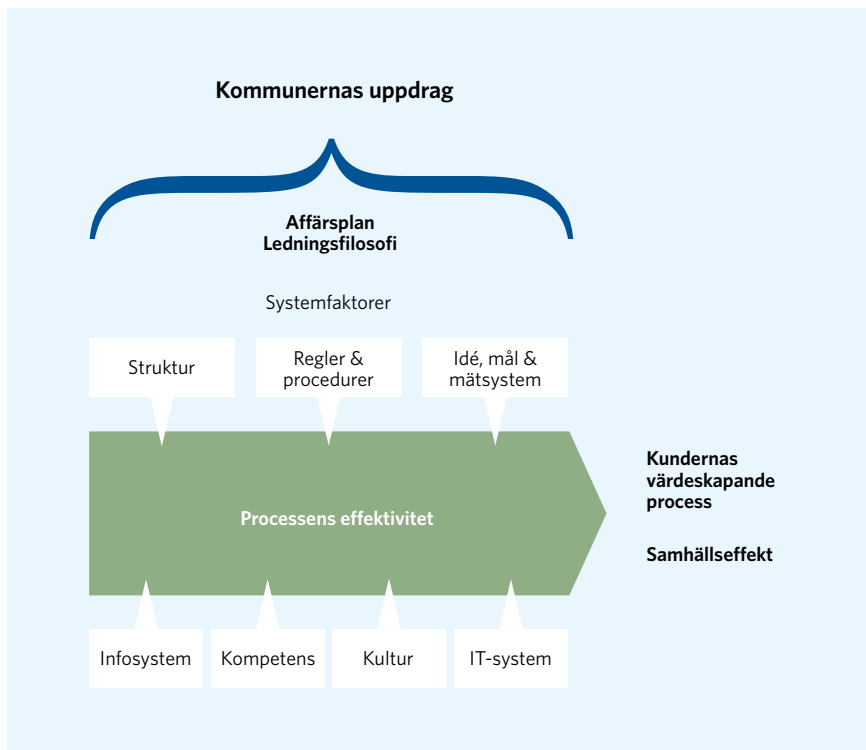
Not. 6.
Rombach: Det går inte att styra med mål, 1991.

vet från den egna organisationens resultat till hela verksamhetens resultat. Det kan till och med vara fråga om flera organisationers agerande.

Processtyrning utgår från medborgarens behov och i processerna skapas ett värde för medborgaren. Därför är det processer som ska styras – inte organisationen. Fokus hamnar då på att identifiera och beskriva processerna, förstå hur arbetet i processerna går till samt att bygga ett styrsystem utifrån processerna.

Systemstyrning

Med ett systemteoretiskt synsätt fokuserar man på helheten och hanterar sambanden mellan delarna genom att gå till en högre abstraktionsnivå. När helheten går att överblicka skapas en förståelse för helheten och för sambanden mellan delarna. Systemstyrning innebär att man bekantar sig med helheter, sammanhang, funktioner, relationer och mönster. Systemsynsättet är särskilt användbart när det gäller att hantera en ”röra”, d.v.s. problem som inte är tydligt avgränsade i tid och rum, där osäkerheten är stor och det inte råder enighet om lösningen eller hur den ska nås. System styrs bäst genom att ställa information till förfogande. Medarbetarna gör vad de kan för att tolka all information och utveckla verksamheten.



En bild som exemplifierar vad som kan inrymmas i ett system.

Genom att föra in ny information i lagom doser och undvika för detaljerade planer kan kommunen styra ett system.

Ett system har en mängd egenskaper som är väsentliga att beakta när de ska styras. System behöver kunna vidga sin kontext, kunna betrakta problem från ett annat perspektiv eller t.o.m. utanför systemets ram. Utvecklingen i ett system går trappstegsvis. Ett system behöver perioder av ordning växlat med perioder av kaos.

Hur ska då kommunen styra ett system? Jo, det handlar om att föra in ny information i lagom stora doser och undvika att styra med detaljerade planer, prestationer eller program. Ställa gränsvillkor så att styrande nivå inte intervenerar i systemets hierarki. Styrande nivå behöver tillämpa en öppen styrning vilket innebär att man inledningsvis tar ett första steg mot ett väl definierat mål varefter dörren öppnas för flera alternativa vägar. Genom den feedback som systemet får från styrande nivå och från medborgare väljs någon av dessa vägar.

Verksamhetsledningens uppgift handlar om att koordinera informationen, processer och styrning i riktning mot målet så att delarnas energi riktas mot helhetsperspektivet. Ahrenfelt⁷ skriver ”Endast när delarna skapar helheten, systemet, en integrerad helhet, utvecklas de kollektivt inneboende potentialerna som manifesterar sig som helhetsegenskaper.”

Olika händelsetyper styrs olika från den nationella nivån

Den nationella styrningen är olika för olika typer av oönskade händelser. Lagstiftarna och den nationella uppföljningen har utgått från händelsernas olika karaktärer och formulerat syftena därefter. När det gäller mindre allvarliga olyckor anvisar staten ett både generellt och specifikt arbetssätt, förebyggande av brand är detaljstyrt medan krisberedskap mål- och detaljstyrs etc. Kommunerna behöver ta ställning till vilket genomslag den nationella styrningen ska få och hur man på den kommunala nivån ska styra arbetet inom området *Trygghet och säkerhet*.

Den komplexa nationella styrningen gör det svårt för kommunerna att få ett helhetsperspektiv och att skapa ett effektivt flöde. Styrningen blir fragmenterad.



Not. 7.
Ahrenfelt: Förändring som tillstånd, 2001.



Den nationella styrningen inom området *Trygghet och säkerhet* tar sig olika uttryck. Inom vissa delområden är den detaljerad inom andra mer övergripande. Kommunen behöver ha en styrform för hela området.

Vilken styrning passar bäst?

Det förs samtal om att bryta ned de nationella målen i LSO, mängder av värden presenteras i IDA och *Öppna jämförelser*, kommunernas rapportering till statliga myndigheter innehåller mängder av siffror och det tas fram programplanering, programutveckling och kostnadsanalyser. I en vägledning för kommunala handlingsprogram föreslår MSB 10–15 olika målområden.

Målstyrning har provats i årtionden utan att resultaten har förbättrats (antal skadade, antal omkomna, antal bränder etc.). Antalet mål i handlingsprogrammen (ibland fler än 100) är ingen indikator på en framgångsrik kommun. Det är ingen idé att fortsätta utveckla målstyrningen med ytterligare ingenjörskonst, nedbrytning av mål eller omformuleringar i syfte att förstärka den kontrollerande styrningen. Styrningen har utvecklats hela tiden, men med samma synsätt. Det är dags att utveckla styrningen i en helt annan riktning.

Den fragmenterade målstyrningen har nått vägs ände.

Linjär eller cirkulär styrning

Vi väljer att dela upp de olika filosofierna i linjär och cirkulär styrning. Detaljstyrning, målstyrning och funktionsstyrning har linjär karaktär, medan värderingsstyrning, processtyrning och systemstyrning har mer cirkulär karaktär.

Den linjära styrningen står för ett rationalistiskt tänkande där det finns ett klart samband mellan orsak och verkan. Den linjära styrningen har i förväg bestämda mål, tydliga problemavgränsningar och bestämda kriterier för om ett mål har uppnåtts. Den linjära styrningen har tydliga ”stopp” och tydliga ”rätt/fel”.

Den linjära styrningen har på goda grunder utsatts för kritik bland annat för att den leder till fragmenteringen av verksamheten. Nedbrytningen av övergripande mål till nästa nivå har lett till allt för mycket fokus på organisationers prestationer. Ju mer komplex en verksamhet är och ju fler organisationer som är involverade, desto mer dysfunktionell ter sig detta perspektiv. Effekter som avser medborgarnytta hamnar i skymundan.

Den cirkulära styrningen är användbar när verksamheten är mer komplex som vid t.ex. interaktion med medborgarna. Skolan är ett bra exempel. För att lyckas skapa de bästa förutsättningarna för elevernas eget lärande (egen värdeskapande process) behöver skolan ha en ständig interaktion med eleverna. Lösningarna är inte självklara utan ständigt under utveckling. Den cirkulära styrningen kan beskrivas som ett kretsloppssökande. Det går inte att avgöra vad som är den bästa lösningen. Ledningen måste istället bestämma sig för den lösning man finner mest rimlig. Vid ett senare tillfälle kan nya förhållanden föranleda en annan lösning. Med en cirkulär, öppen styrning tar man ett steg i taget utan att veta att det är exakt det rätta.

Lagstiftningen inom området *Trygghet och säkerhet* styr linjärt och den nationella uppföljningen är linjär. Den linjära logiken kan fungera när systemet är enkelt. Men i komplexa system behövs en cirkulär styrning eftersom det varken finns något slutligt mål eller möjlighet att ha kontroll över alla aktörer. Särskilt tydligt är detta i fråga om förebyggande verksamhet, medan t.ex. räddningsinsatser kan styras mer linjärt.

Trygghet och säkerhet – ett komplext och mångfacetterat område

Trygghet och säkerhet är ett komplext område som inrymmer en rad olika specialdiscipliner och verksamheter. Verksamheterna har dock ett antal gemensamma syften, nämligen att skapa trygghet via ett förbättrat skydd mot oönskade händelser. Det handlar inte om att ta över ansvar, utan om att skapa förutsättningar för olika aktörer att ta sitt ansvar och att ge enskilda individer stöd i processen att förebygga eller hantera oönskade händelser på ett bättre sätt. Detta är ett förädlingsarbete, om än av annan karaktär än det traditionella – att omvandla råvaror till produkter.

Att förverkliga ett antal nedbrutna mål innebär inte att man lyckats uppnå syftet, eftersom summan av delarna är mindre än helheten. En fokusering på många mål fragmenterar syftet med verksamheten. Betoningen på delarna skymmer den meningsskapande helheten. Delarna särskiljs från sitt sammanhang och skymmer det övergripande uppdraget. Ett fokus på delarna tenderar att osynliggöra helheten.

Verksamheten ska få individer att ta eget ansvar, inte omvandla råvaror till produkter.



Medarbetare kan uppleva målen som störande eller inte ta dem riktigt på allvar eftersom målen inte ligger i linje med det syfte som medarbetarna intuitivt förstår att verksamheten har. Störningar i organisationen hanteras genom ytterligare styrning, flera mål och mer instruktioner. Det uppstår ett misstroende mellan ledning och medarbetare och man skyller på varandra. Det hjälper inte om alla personer byts ut – felet ligger i styrningen.

Utvärdering i den linjära styrningen baseras på en resursstyrningslogik. Enligt denna krävs det mera resurser om kapaciteten ska ökas. Vi menar naturligtvis inte att ekonomin är oviktig. Det handlar istället om att effektivt resursutnyttjande aldrig kan vara syftet med verksamheten, däremot ett självklart krav på verksamheten.

Den linjära styrningen ställer kontroll i centrum för styrningen. Särskilt är det kontroll av ekonomin, resursutnyttjande och prestationer som lyfts fram. Problemet förstärks när det samtidigt saknas en beskrivning av verksamhetens verkliga syfte. Då blir ekonomi och resursutnyttjande substitut för de mål som saknas. Organisationens fokus riktas åt fel håll och det uppstår ett minskat värdeskapande med ökade kostnader och lägre effektivitet som följd. Just det som den linjära styrningen vill undvika.

I den linjära styrningen bryts verksamhetens syfte ned som om det följde ett linjärt, logiskt förlopp. Det är inte möjligt att tillämpa denna typ av styrning inom området *Trygghet och säkerhet* då sambanden mellan prestationer/resurser och effekter är betydligt mer komplexa än så. Däremot

är det naturligtvis viktigt att följa upp att verksamheten utvecklas som förväntat. Detta behöver inte förväxlas med mål. Vi skiljer här på att sätta mål och på att utvärdera. I mångas ögon ska mål vara mätbara men så behöver det inte vara. Som vi visat tidigare kan det leda till suboptimeringar och minskad medborgarnytta. Särskilt i denna komplexa verksamhet med många aktörer är det knappast möjligt att bryta ned syftet i mål eller ens i funktioner. Det innebär inte att ledningen inte ska ha kontroll på hur verksamheten utvecklas. Tvärtom är det en viktig del av styrningen men det ska inte förväxlas med syfte eller mål.

Det går således inte att styra arbetet mot en ökad trygghet och säkerhet med en linjär, instrumentell logik eftersom området är för komplext. Istället bör styrningen ske via processer och system, där man försöker förstå helhet och samband mellan delarna istället för att bryta ner och styra delarna var för sig. När medarbetarna i en organisation har samma känsla för uppdraget förenas de i ett gemensamt syfte. De är medvetna om hur allt hänger ihop i en helhet och de medverkar aktivt till att syftet uppnås.

Många kommuner styr på prestationer (mål) som t.ex. antal utbildade, antal övningar med krisledningsnämnden och antal tillsyner. Det blir ett inifrån och ut perspektiv ivrigt "påhejat" av förarbetena till LSO som säger att kommunerna ska redovisa säkerhetsmål och prestationsmål. Prestationerna blir viktigare än medborgarnas behov.

Inte sällan hörs krav på att målen ska brytas ned på nästa nivå men så behöver det inte alls vara. Många mål fungerar alldeles utmärkt på flera nivåer särskilt för att skapa energi i en viss riktning. Utmaningen är inte att bryta ned mål eller att ta fram många mål. Utmaningen är att avstå från allt detta och istället kommunicera det som är viktigt med verksamheten och att utveckla gränssnitt.

De olika styrfilosofierna har växt fram allt sedan början av 1900-talet och de bygger på olika logiker om hur en organisation fungerar. Risken⁸ när man går från en filosofi till en annan är att de gamla tankarna finns kvar vid sidan av de nya oavsett om de passar ihop eller inte. Det kan till och med vara så att olika styrningar motverkar varandra. Målstyrning kombineras med regler, detaljer och policyer. Processtyrning införs samtidigt som en funktionsstyrning behålls. Resultatet blir att medarbetarna hamnar i en värld av motstridiga signaler. Därför är det viktigt att inte oreflekterat anamma en ny styrfilosofi.

Oscar Öquist⁹ lyfter fram tre faktorer som ledningen kan ha som riktmärke:

- › Det ledaren riktar sin uppmärksamhet mot avgör hur organisationskulturen blir
- › Symboler, bilder och berättelser är effektiva medel att hålla ihop en organisation
- › Planering utifrån ett framtidsscenario kan vara klokare än att sätta upp exakta mål

Utifrån ett sådant perspektiv behöver politikerna inte formulera mätbara mål utan mera fokusera på sitt framtidsscenario och de politiskt viktiga vägar som leder dit.



Not. 8.
Åkesson och Siverbo: Överdös av styrning, 2009.

Not. 9.
Öquist: Framgångsrikt ledarskap med systemteori, 2010.

TABELL 1. Skillnaderna mellan linjär och cirkulär styrning.

| | Linjär | Cirkulär |
|---------------------------|--|--|
| Idé | Klart samband mellan orsak och verkan, rätt/fel, tydliga problemavgränsningar, linjärt logiskt förlopp, inifrån/ut | Bästa lösningar är inte självklara. Bättre lösningar dyker upp efter hand. Öppen planering, självstyrande - handlar om att korrigera gränssnittet. Kretsloppsökande. |
| Vad ska styras? | Arbets sätt, funktioner, organisation. Omvandla råvaror till produkter. | Skapa förutsättningar, processkartläggning, effektivisering, helheter, sammanhang, samband mellan delarna |
| Vad blir viktigt? | Kontroll, mätning, regler, instruktioner, manualer, policyer, kostnader, intäkter | Information, friska nyheter, ständiga förbättringar. Öppen styrning, inte leva i komfortzonen, bredda kontexten, oordning i lagom dos. |
| Målsens karaktär | Rationella, linjära, instrumentella, nedbrytbara, fragmentiserade, vertikala | Flödet, strömmen, tillverkningsprocessen, icke-linjär, idén, myter, symboler, leda på gränssnitten, motivation, feedback |
| Vilka aspekter fokuseras? | Ekonomi, medarbetare, prestationer, resursutnyttjande | Medborgarnytta, medborgarens värdeskapande process, samhällseffekter, välskötthet |
| Vad tappar man? | Medborgarnytta, syfte kommer i skymundan, delarna isoleras från varandra, suboptimeringar | Övervakning, kontroll (för den som har behov av det) |

Systemsyn kan underlätta samordningen

Det är många aktörer som verkar inom området *Trygghet och säkerhet* som t.ex. räddningstjänst, internt skydd, krisberedskap, socialtjänsten, miljö- och hälsoskyddsförvaltning, säkerhetsskydd, informationssäkerhet, folkhälsa och brottsförebyggande verksamhet. Utanför kommunens organisation finns polisen, landstinget, Trafikverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Civilförsvarsförbundet, Försvarsmakten, Svenska kyrkan, Röda korset och många fler.

Staten vill att kommunerna ska anlägga ett helhetsperspektiv och samordna det nät av handlingar som skapar ett visst skydd. Kommunen behöver ha en systemsyn för trygghets- och säkerhetsarbetet och se det nät av handlingar som skapar trygghetskänsla och skydd för medborgaren. Gränssnitten mellan olika organisationer behöver säkras.

Kommunens möjligheter att styra nätverken är begränsade. Samordning uppnås genom att varje aktör bidrar på bästa sätt utifrån sina förutsättningar. Varje aktör arbetar utifrån sitt ansvar, sin ekonomi och sin förmåga. Kommunerna kan skapa en samarbetsmodell där de olika organisationerna från skilda intresseområden och kunskapssektorer på sitt unika sätt bidrar till ett gemensamt mål inom området *Trygghet och säkerhet*.

De olika hierarkiska systemen ska hållas strikt isär och varje nivå ska bevara sin autonomi i alla angelägenheter. Kommunikation mellan nivåerna i syfte att styra får endast ske med avseende på gränssnitten, ett sätt att respektera den andres kompetens.

Kommunen behöver ha en systemsyn för trygghets- och säkerhetsarbetet.

Samordningsuppdragen skiljer sig från de andra mer specialinriktade uppdragen. Det krävs en annan kompetens, andra aktiviteter och ett helhetsperspektiv. Något som kommunen behöver reflektera över när man beslutar om hur ansvaret för samordningsuppdragen ska struktureras. Att kommunicera de förväntade samhällseffekterna är troligen ett verkningsfullt sätt och GIS¹⁰-system kan vara ett effektivt hjälpmedel i kommunikationen.

De samordningsuppdrag som kommunerna fått av staten enligt LSO¹¹ och LEH¹² är ett sätt att skapa kommunikation, inte i stuprör, utan åt sidorna. Ett sätt att "täta läckaget". Det har stor betydelse för resultatet hur samordningen organiseras. Tvärsektoriella samordningsgrupper är de vanligaste. Det finns ett "legalt" underlag för 3–4 samordningsgrupper inom ett – trots allt – så pass avgränsat område som *Trygghet och säkerhet*, vilket knappast kan vara effektivt. Många lösningar handlar om hur arbetet ska organiseras – ofta i form av råd. Vi har upplevt att det råder en viss rådströthet bland många kommuner. Några andra lösningar tas sällan fram.

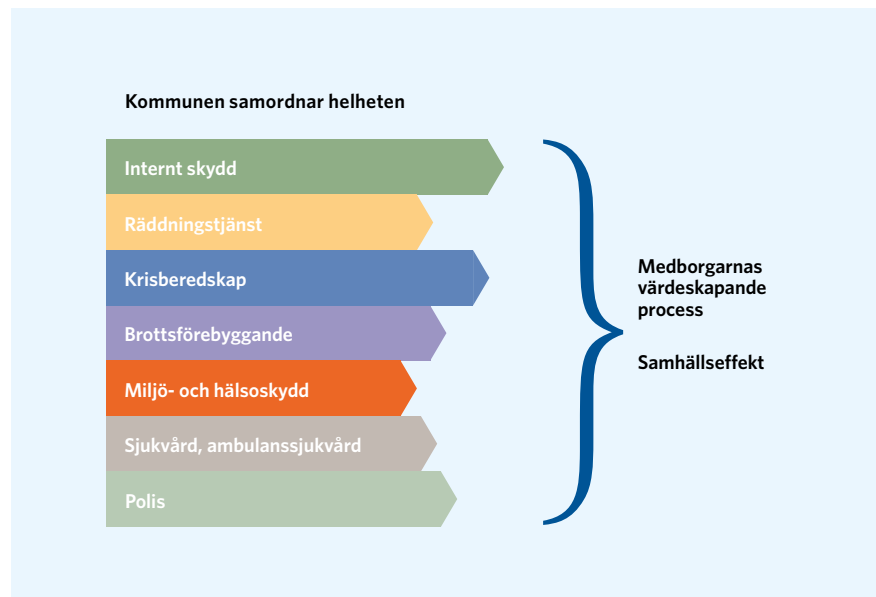
Not. 10.
Geografiskt InformationsSystem för att samla in, lagra, analysera och presentera lägesbunden information.

Not. 11.
LSO 3 kap 1 §: För att skydda människors liv och hälsa samt miljön skall kommunen... utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

Not. 12.
LEH 7 §: Kommuner skall inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att:

1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Not. 13.
Proposition 2002/03:119: "För att kommunerna i handlingsprogram skall kunna redovisa de risker som finns i kommunen kommer det vidare att krävas att de genomför en riskinventering och en riskanalys med åtföljande riskbedömning."



Många verksamheter är involverade i arbetet för ökad trygghet och säkerhet.

Systemsyn kan underlätta riskanalyser

Meningsfulla riskanalyser

Enligt LSO är riskanalyserna¹³ tänkta att utgöra grunden för kommunens planering av skydd mot olyckor. Även i LEH anges att kommunen ska göra en risk- och sårbarhetsanalys som grund för kommunens planering mot kriser. Behovet av riskanalyser lyfts också fram i det brottsförebyggande arbetet.

Nationell statistik

MSB har gett ut ett antal rapporter¹⁴ som beskriver olycksläget i Sverige. Av dessa framgår att antalet människor som omkommit i dödsolyckor har ökat sedan mitten av 90-talet. Orsaken är främst att antalet dödsfall till följd av fallolyckor har ökat. Det finns också en tydlig social dimension i olycksbilden. Arbetslösa, ensamstående, lågutbildade och låginkomsttagare är kraftigt överrepresenterade. Social problematik är även en dominerande bakgrundsfaktor när det gäller avsiktliga person- eller egendomsskador. Det går också att anlägga ett genusperspektiv på olycksbilden eftersom två tredjedelar av alla som omkommer i olycksfall är män.

Alkohol, droger och vissa typer av läkemedel förekommer i en mycket stor andel av dödsolyckorna. De flesta olyckor som leder till besök på sjukvårdsmottagning inträffar i hem- och fritidsmiljöer¹⁵.

Varje kommun bör undersöka om denna nationella statistik är tillämplig också i den egna kommunen. I så fall finns ett utmärkt underlag för att prioritera skyddet för vissa grupper.

Varje kommun bör undersöka om denna nationella statistik är tillämplig också i den egna kommunen.

Öppna jämförelser Trygghet och säkerhet

Indikatorerna i *Öppna jämförelser* har ett brett perspektiv och omfattar flera lagstiftningsområden; brott, olyckor och krishantering. Jämförelserna görs i tre perspektiv:

- › Händelser i kommunen
- › Produktion av skydd
- › Resurser som kommunen satsar inom vissa segment

Öppna jämförelser ger, trots namnet, inte en helhetsbild av området och ger heller ingen tydlig indikation på hur verksamheten kan förbättras. Indikatorerna är brottstycken som kan användas för jämförelser av vissa delar och inspirera till förbättringar.

MSB

MSB har på sin webbplats presenterat ett antal indikatorer så att kommunen kan ta ut egen statistik och jämföra på både regional och nationell nivå. Dessa finns i ett informationssystem som kallas IDA i vilket datakällorna uppdateras kontinuerligt. Indikatorerna berör främst området olyckor.

Lokal statistik

Det finns omfattande statistik över vilka oönskade händelser som inträffar i kommunen som t.ex. kommunernas incidentrapporteringssystem, räddningstjänstens insatsrapporter och Strada¹⁶. Om dessa kopplas till ett GIS-system får kommunen en tydlig översikt av sin olycks- och skadebild. Med ett sådant system får kommunen helt nya möjligheter att prioritera åtgärder och utvärdera resultat. Ett system som också är ett verktyg för kommunens olika samordningsuppdrag.

Not. 14.
Tryggare kan ingen...? MSB 2011, Säkerhetsbestämningssystem NCO 2006:6, Olycksläget NCO 2008:1, Olyckor och kriser 2009/2010, MSB 2010.

Not. 15.
Se webb msb.se/statistik

Not. 16.
Strada är ett informationssystem för data om skador och olyckor inom hela vägtransport-systemet. Det bygger på uppgifter från polisen och sjukvården.

Medborgarorienterade utvärderingar

Varje lärande organisation arbetar systematiskt med medborgarutvärderingar. Det kan naturligtvis göras genom enkäter av olika slag som t.ex. indikator A6 i *Öppna jämförelser*.

Kommunen har goda förutsättningar att göra inte bara utvärderingar utan även mätningar av medborgarbeteende. Främst via räddningstjänstens insatsrapporter och kommunens incidentrapporteringsystem. Bakom dessa rapporter finns verkliga händelser och verkliga beteenden. Här finns mycket information som kan systematiseras som t.ex:

- › den enskildes förebyggande åtgärder
- › den enskildes insatser vid olyckstillfället
- › andra aktörers agerande

I många fall kan det finnas goda skäl för kommunen att designa och genomföra denna typ av undersökningar i egen regi. Det finns även möjlighet att ansluta sig till de mätningar av trygghet och säkerhet som med jämna mellanrum genomförs av MSB i samverkan med SKL och vars resultat redovisas i *Öppna jämförelser* för de kommuner som väljer att delta.¹⁷

Den enskilde är den primära aktören för att skapa skydd

Risikanalyser avseende olyckor skiljer sig till innehållet från risk- och sårbarhetsanalyser som görs i fråga om kriser. Men problematiken med att värdera konsekvens och sannolikhet är densamma liksom tekniken och handhavandet. För olyckor finns omfattande statistik att falla tillbaka på, vilket inte finns inom krisberedskapen. I skriften *Risk- och sårbarhetsanalyser* (SKL 2010) redovisas sex goda exempel.

Om kommunerna ska kunna prioritera risker inom trygghets- och säkerhetsområdet behöver riskanalyserna göras med ett helhetsperspektiv. Inte LSO-analyser för sig, LEH-analyser för sig och risker för brottslighet för sig. Det kan inte vara effektivt att splittra ett så komplicerat arbete som riskanalyser på flera händer. Kommunerna behöver samla riskhanteringsprocessen, inte splittra. Särskilt mot bakgrund av att kommunen behöver prioritera mellan sina satsningar mot olika typer av oönskade händelser.

Not. 17.

Den senaste undersökningen som omfattade ett 60-tal kommuner redovisas i *Tryggare kan ingen...?*, MSB 2011.

De nationella uppdragen till kommunen

Skydd mot olyckor (LSO)

Genom LSO vill staten säkerställa att det finns en viss skyddsnivå i alla kommuner så att människor, oavsett var de bor, ska ha ett tillfredsställande skydd mot olyckor. Nivån på skyddet bestämmer kommunen och det är kommunens ansvar att tillhandahålla en viss del av skyddet. Kommunerna förväntas enligt den senaste lagen ta ett större ansvar för styrning av skyddet mot olyckor än tidigare.

Det finns utrymme för politisk styrning

Med LSO i ryggen förväntas de förtroendevalda utveckla verksamheten utifrån de lokala förhållandena och utforma sina mål och medel. Kommunernas behov varierar, bland annat på grund av storlek, befolkningstäthet och industriell verksamhet. Några kommuner har turistinvasioner under korta säsonger vilket ställer alldeles speciella krav. Andra har stora tätorter eller stora glesbygdsområden. LSO är skriven för att inspirera till en lokal utformning av skyddet mot olyckor. Tyvärr visar flera rapporter¹⁸ att många förtroendevalda inte har tagit vara på denna möjlighet.

Den enskilde har det primära ansvaret

LSO betonar den enskildes ansvar för brandsäkerheten. Den enskilde, vare sig det är en fysisk eller juridisk person, har ett primärt ansvar för att skydda

Not. 18.
Räddningsverket: Framtidens risker och säkerhetsarbete, 2008.

liv, hälsa, egendom och miljö samt att inte orsaka olyckor. I första hand är det den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder för att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som trots allt inträffar.

Kommunen har en skyldighet att göra räddningsinsatser. Men kommunens skyldighet befriar inte den enskilde från att göra ingripanden vid olycks-händelser. Kommunen ska ha en organisation som kan gripa in först när den enskilde inte själv klarar av att bemästra en olycka. Ingripandet ska ske när det framstår som rimligt att kommunen ska ansvara för räddningsinsatsen.



Det är de två aktörerna tillsammans som skapar ett tillfredsställande skydd. Den enskilde har det primära ansvaret. Kommunen behöver utveckla vad tillfredsställande och likvärdigt skydd innebär i den egna kommunen.

Inte sällan förs diskussioner som utgår från att brandstationen, tillsynen eller brandskyddsutbildningen skulle vara avgörande för skyddsnivån. Så förhåller det sig inte vare sig i verkligheten eller i lagstiftningen. Den grundläggande säkerheten ska den enskilde skapa. Kommunens ansvar är en adderad säkerhet som ibland – men inte alltid – kan begränsa skadorna.

Kommunerna har sex uppdrag

Staten har gett sex uppdrag till kommunerna vilka tillsammans med den enskildes åtgärder ska åstadkomma ett tillfredsställande skydd. Ambitionen inom respektive uppdrag ska kommunen själv bestämma. Kommunen kan t.ex. välja att satsa på underlättande åtgärder och mindre på tillsyn. Här finns stort utrymme för lokala anpassningar. Det är inte tillsynen som ska åstadkomma ett tillfredsställande skydd, inte räddningsinsatser och inte sotning utan den enskildes förmåga tillsammans med effekterna av de sex uppdragen. Avvägningen mellan dessa bestämmer kommunen utifrån de lokala förhållandena. Även om brandstationen har ett starkt symbolvärde för trygghet är den långt ifrån det enda medlet för att skapa trygghet. Kommunen har stor frihet att själv utforma sammansättningen och kan naturligtvis genomföra andra åtgärder för att åstadkomma ett tillfredsställande skydd. Men de sex uppdragen är tvingande:

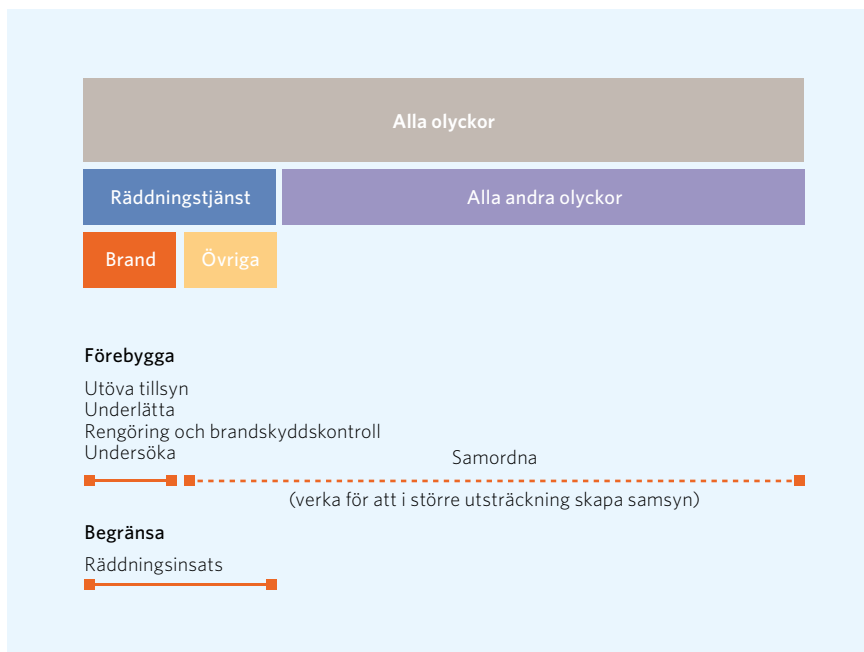
Staten har gett sex uppdrag till kommunerna vilka tillsammans med den enskilde ska åstadkomma ett tillfredsställande skydd.

| | | |
|------------|-----------------|-----------------------------------|
| Samordna | Utöva tillsyn | Rengöring och brandskyddskontroll |
| Underlätta | Räddningsinsats | Undersöka |

I LSO sägs också att skyddet ska vara likvärdigt. Det ska tolkas som att skyddet ska vara likvärdigt i förhållande till riskerna. Det är lätt att lägga ett geografiskt perspektiv på likvärdigheten så att skyddet ska vara större i tätorter och orter med riskfylld verksamhet men det individuella perspektivet är väl så viktigt. Utsatta grupper ska också ha likvärdigt skydd. Likvärdighet bör resultera i att inga grupper är mer utsatta för olyckor än andra grupper. Det förebyggande arbetet behöver planeras utifrån dessa skillnader i t.ex. sociala strukturer och riskbeteende. Då kan man uppnå kravet på likvärdighet även inom kommunen.

Samordna skyddet mot olyckor

Fem av uppdragen har bäring på olyckor som leder till räddningsinsatser. Men samordningsuppdraget har ett bredare perspektiv än de andra uppdragen eftersom det riktar sig mot alla slag av olyckor. Kommunen inspireras att ta ett bredare grepp för skydd mot olyckor. Det kan handla om fallskador, klämskador, krosskador, brännskador, köldskador, skärskador, alpin skidåkning, scooterolyckor, drunkning och trafikolyckor.



Genom samordningsuppdraget som illustreras med den streckade linjen inspireras kommunen att ta ett bredare grepp på skyddet mot olyckor.

LSO handlar om alla olyckor, d.v.s. de som exemplifieras i det gula fältet i figuren ovan. Olyckor ska naturligtvis förebyggas men också begränsas om de mot förmodan uppstår. Vi skiljer på förebyggande och begränsande åtgärder.

Kommunen har ett ansvar att begränsa olyckan endast om det finns ett behov av ett snabbt ingripande och det står ansenliga värden på spel. Det ingripandet kallas för räddningstjänst och illustreras av det mörkblå fältet och den heldragna röda linjen. Vid andra typer av olyckor som t.ex. katter

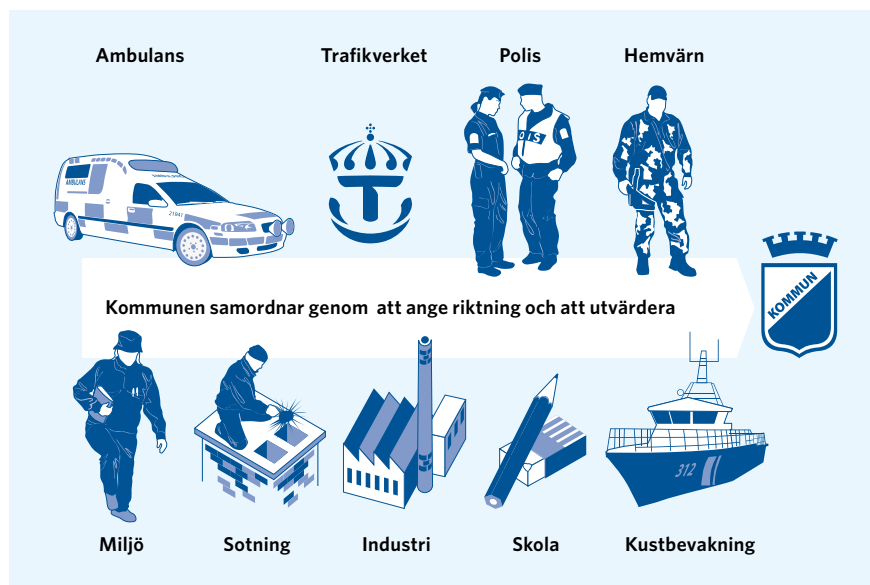
i träd, fallolyckor och sättningar i byggnader behöver inte kommunen göra räddningsinsats (ljusblå fältet).

Kommunens ansvar att förebygga en olycka skiljer sig från ansvaret att begränsa. LSO är egentligen en lag om brandskydd, även om namnet ”Lagen om skydd mot olyckor” kan leda tankarna vilse. Regleringen av det förebyggande arbetet handlar nästan uteslutande om brandförebyggande åtgärder. Det illustreras av den korta heldragna röda linjen. Inom det brandförebyggande området finns en betydande statlig styrning. I fråga om förebyggande mot andra olyckor än brand är statens styrning betydligt vagare och beskrivs med ord som ”kommunen ska verka för att alla aktörer tar sitt ansvar”. Jag kallar detta ansvar för samordna.

Kommunen är skyldig att göra räddningsinsats vid en villabrand eftersom en insats är brådskande och stora värden står på spel. Kommunen har också ett ansvar att förebygga en sådan brand genom t.ex. information och utbildning. Branden ligger inom de bägge heldragna linjerna. På annat ställe i LSO (kap 2) framgår att ägaren har ett betydande ansvar att både hantera branden och förebygga den. Men vi går inte vidare in på den enskildes ansvar här.

Kommunen ska göra en räddningsinsats vid en trafikolycka eftersom en insats är brådskande och stora värden står på spel. Kommunen har enligt LSO inget direkt ansvar att förebygga olyckan på annat sätt än att samordna berörda aktörer som t.ex. polis, Trafikverket och kommunens stadsplanering att inom sina ansvarsområden verka för färre trafikolyckor.

Vid de flesta fallolyckor, skidolyckor, snöolyckor, mopedolyckor etc behöver inte kommunen göra en räddningsinsats eftersom sällan stora värden står på spel eller en insats inte är brådskande. Däremot ska kommunen samordna berörda aktörer att inom sina ansvarsområden verka för färre olyckor av t.ex. denna typ. Att ambulans skickas till t.ex. en mopedolycka faller under sjukvårdshuvudmannens ansvar, inte kommunens.



Kommunen ska samordna aktörernas arbete mot olyckor.

Ansvar för skydd mot olyckor är fördelat på många olika aktörer som t.ex. staten (vägar och sjösäkerhet), landstinget (sjukvård och kollektivtrafik) och kommunen (tillsyn av brand, miljö, alkohol, byggnadsverksamhet och brandfarliga varor).

Syftet med samordningen är att åstadkomma en samsyn och att undvika sektorskollisioner. Kommunen ska inte ta över ett ansvar som åligger någon annan myndighet eller något annat organ. Samordningsuppdraget bygger på att alla aktörerna tillsammans skapar ett bättre skydd än när varje aktör arbetar utifrån sitt perspektiv. Om det skapas en grupp av aktörer med samma övergripande mål i kikaren har kommunen lyckats i sitt samordningsansvar.

Underlätta för den enskilde att skapa sin egen säkerhet

Kommunen ska underlätta för den enskilde att ta sitt ansvar för säkerheten. Genom sina räddningsinsatser får kommunen sådan kunskap om olyckor som den enskilde aldrig kan erövra. Främst handlar det om rådgivning, information och viss utbildning för att öka den enskildes förmåga.

Tillsyn

Kommunen ska kontrollera om ägaren/nyttjanderättshavaren lever upp till ett skäligt brandskydd. Kontrollen kan handla om att både granska systematiken såväl som det tekniska utförandet.

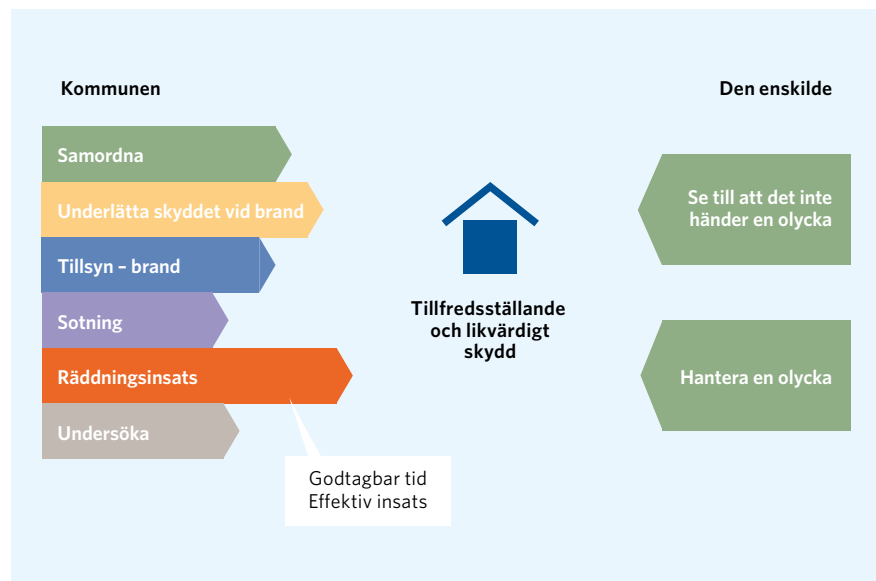
Sotning och brandskyddskontroll

Kommunen ska svara för att sotning (rengöring) samt brandskyddskontroll av pannor och eldstäder genomförs regelbundet. Uppdraget utförs oftast av privata företag efter upphandling, men kommunen ska hålla uppsikt över utförandet och besluta om frister och taxor.

Genomföra räddningsinsatser

Kommunen ska genomföra en räddningsinsats när den enskilde själv inte har tillräckliga resurser för att klara situationen. Räddningsinsatserna ska vara effektiva och ske inom godtagbar tid. Det är kommunerna som närmare ska definiera innebörden i effektiva insatser och godtagbar tid.

Det optimala är givetvis att branden släcks inom mycket kort tid. Då behövs väldigt små resurser som t.ex. en brandfilt eller en brandsläckare. Ju längre tiden går desto större resurser behövs för att kunna släcka branden. Det är en kamp mellan brandutveckling och släckresurser. Att få snabb hjälp när en nödsituation uppstår är därför viktigt. En samhällsekonomisk studie visar att varje sparad minut i snitt betyder 10 000 kr i minskade kostnader för samhället. På samma sätt ökar kostnaderna för samhället med 10 000 kr om insatsen kommer en minut senare.



Det är den enskildes åtgärder som tillsammans med kommunens sex uppdrag skapar ett tillfredsställande och likvärdigt skydd.

Begreppet räddningstjänst är som tidigare nämnts inte en organisation. Det är en verksamhet som karaktäriseras av fyra villkor:

- › Behov av ett snabbt ingripande
- › Det hotade intressets vikt
- › Kostnaderna för insatsen
- › Den enskildes möjlighet att själv hantera olyckan

Endast när alla dessa kriterier råder har kommunen skyldighet att hantera olyckan. Ur ett juridiskt och ekonomiskt perspektiv är denna avgränsning nödvändig. Vid en viss tidpunkt övergår ansvaret för att hantera en olycka från räddningsledaren till ägaren eller nyttjanderättshavaren. Kriterierna för räddningstjänst gäller inte längre och räddningsstyrkan kan lämna olycksplatsen. Ur ett kundperspektiv kan avgränsningen vid vissa olyckor förefalla lite onyanserad eller fyrkantig. Många kommuner har valt att tillämpa ett mjukare förhållningssätt och bistår de drabbade i större utsträckning än vad lagstiftningen anger.

Undersöka olyckans orsak och hur insatserna genomförts

Kommunen ska undersöka orsak, förlopp och räddningsinsats vid olyckor. Syftet är att skapa ett lärande som får genomslag både i förebyggande och skadeavhjälpande arbete.

Not. 19.

Vi väljer att använda det mer lätthanterliga ordet kris i stället för extraordinär händelse.

Not. 20.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

En sammanfattande bild av de sex uppdragen

Det är den enskildes åtgärder som tillsammans med kommunens sex uppdrag skapar ett tillfredsställande och likvärdigt skydd. Det är kommunen som beslutar om balansen mellan de sex uppdragen. De ska utformas och prioriteras lokalt. Det är också kommunen som avgör vad som är tillfredsställande och likvärdigt skydd samt vad som är godtagbar tid och effektiv insats.

Krisberedskap (LEH)

Under den senaste 20-årsperioden har landet och dess kommuner upplevt helt nya och betydligt mer omfattande olyckor och kriser än tidigare. Det har handlat om kärnkraftsolyckor utomlands som påverkat landet, mord på öppen gata av höga regeringsmedlemmar, stora färjeolyckor, svår brand med många döda, omfattande stormar, snöoväder och långvariga elavbrott, jordbävningar och flodvågskatastrofer på andra sidan jorden med långtgående konsekvenser över hela världen. Utmaningarna för vårt samhälle har förändrats.

En extraordinär händelse (kris)¹⁹ avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommun.

Kommunerna ska svara för inriktning, prioritering och samordning av de åtgärder som vidtas före, under och efter en krissituation. Den normala verksamheten ska vara utgångspunkten för hantering av kriser. Det normala skyddet ska vara utgångspunkten för det extraordinära skyddet. Synsättet lagfästes genom LEH²⁰.

Genom krisberedskap ska kommunerna nå en godtagbar nivå för kommunens olika verksamheter oavsett krisens karaktär och omfattning.

Kommunerna får ersättning av staten bland annat för att arbeta med:

- › Risk- och sårbarhetsanalyser
- › Planering
- › Övning/Utbildning
- › Geografiskt områdesansvar

Det är inte bara LEH som lägger ansvaret för säkra leveranser på kommunerna utan också speciallagstiftning inom en rad olika områden som t.ex. livsmedelslagen beträffande vattenförsörjning. Dessutom gör kommunerna egna åtaganden för kommuninvånarna som har bäring på säkra leveranser.

LEH har två syften eller enligt terminologin i LSO – nationella mål:

- › Åstadkomma färre händelser eller händelser med mindre konsekvenser
- › Öka förmågan att hantera händelser inom kommunens organisation och bland aktuella aktörer

Man kan urskilja sex huvudsakliga uppdrag som ska leda till syftet, av vilka tre belyses.





De sex uppdragen enligt LEH.

1. Risk- och sårbarhetsanalyser

Enligt LEH ska kommunerna göra en risk- och sårbarhetsanalys. Denna kartläggning och värdering är en angelägen men komplicerad uppgift. Det har visat sig svårt för kommunerna att ta fram styrande risk- och sårbarhetsanalyser. De flesta kommuner har förteckningar över risker men har inte värderat de olika riskerna och framför allt inte fattat politiska beslut om hur riskerna ska prioriteras och reduceras. Risk- och sårbarhetsanalyser är en förutsättning inte bara för skyddsarbetet utan också för översikts- och detaljplanering, miljöplaner och försäkringshantering. Både SKL och MSB har gett ut läsvärda skrifter inom detta område.

Svensk krisberedskap har i stor utsträckning fokuserat på scenaribase-rad planering. En alternativ metod som vinner allt fler anhängare är kontinuitetshandling. Metoden syftar till att man ska säkerställa leveranser från en verksamhet – oavsett vilken händelse som inträffar. Man börjar då med att analysera vilka beroenden en organisation har för att kunna hålla igång verksamheten. Det kan t.ex. gälla försörjning av el, värme, tele, IT-system, personal och lokaler. Därefter fastställer man maximala avbrottstider som kan accepteras, och tar fram planer för att avbrott inte överstiger dessa tidsgränser. Mycket fokus läggs på att hitta smarta åtgärder, som alternativa sätt att leverera tjänster och samarbeten med andra aktörer. Metoden lämpar sig väl för tjänsteproducerande verksamheter som t.ex. dricksvattenförsörjning och äldreomsorg.

2. Hantering av kriser

Varje aktör ska ta sitt ansvar för hantering och planering av kriser. Kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå det vill säga så långt möjligt hanteras av den nivå som normalt har ansvaret för verksamheten. En kris på en skola hanteras av rektor. En kris inom kommunens skolverksamhet hanteras av skolledningen. Det här är inte unikt för krisberedskapsområdet. Motsvarande förhållande gäller för hela området *Trygghet och säkerhet*.

3. Det geografiska områdesansvaret

Kommunen ska samordna olika aktörers förberedelsearbete och krishantering. Detta kallas geografiskt områdesansvar. Kommunen ska vara initiativtagare och pådrivande för att skapa nätverk och samverkan i krisberedskap. Kommunen ska också verka för gemensam inriktning, prioritering och samordning av åtgärder som behöver vidtas i en krissituation.

Uppdraget har samma karaktär som samordningsuppdraget enligt LSO. Att skapa samsyn hos alla berörda aktörer är en utmaning för varje kommun. Att samordna enligt LEH i ett råd och samordna enligt LSO i ett annat råd är inte effektivt och leder inte heller till ett helhetsperspektiv. Följden blir fragmentering och att det blir omöjligt att prioritera och utvärdera.

I MSB:s och SKL:s uppföljning av kommunernas krisberedskap konstateras att kommunerna upplever samordningsansvaret som otydligt och teoretiskt. Kommunerna har svårt att motivera relevanta aktörer att medverka i krishanteringsråd eller motsvarande. Uppgiften upplevs inte som meningsfull.

Målet med samordningsuppdraget är dock inte att etablera ett krishanteringsråd. Det finns betydligt effektivare medel än krishanteringsråd som är en metod av flera möjliga. Syftet är att aktörerna ska sträva i samma riktning var och en utifrån sina förutsättningar. Det geografiska områdesansvaret enligt LEH bör ses som en del av kommunens samordningsansvar tillsammans med ansvaret enligt LSO och brottsförebyggande arbete.

Kommunen ska vara initiativtagare och pådrivande för att skapa nätverk och samverkan i krishanteringsfrågor.



Not. 21.
2S Polislagen (1984:387)

Internt skydd

Internt skydd hanterar skyddet och säkerheten för den enskilda kommunen. Kommunen har ett ansvar att skydda sina anställda och sina medborgare. Men också att skydda sin egendom och sin verksamhet mot fysisk och ekonomisk skada.

Det interna skyddet har som syfte att:

- › Skydda kommunens egendom, verksamhet, anställda och brukare mot fysisk och ekonomisk skada/avbrott orsakade av olyckor, brand, brott, tekniska fel och extraordinära händelser.
- › Vara robust och kapabel att både förebygga hot och hantera händelser så att leveransförmåga avseende viktiga servicefunktioner bevaras.

De flesta kommuner har någon form av incidentrapporteringssystem för att hantera alla incidenter som berör kommunen. Om motivationen för att rapportera är hög innebär tillgång till ett sådant system att merparten av de önskade händelser som rör kommunens verksamhet täcks upp och ger ett betydelsefullt underlag för riskanalyserna.

När en händelse rubbar skyddet eller robustheten uppstår en skada som om den blir tillräckligt stor i lagens mening kan leda till en extraordinär händelse. De allra flesta händelser ligger under den nivån. Oavsett vilket måste det finnas en förmåga att hantera händelsen. Här skiljer sig inte kommunen från vilka andra verksamheter som helst. Men kommunen har ett särskilt ansvar som leverantör av samhällsviktig verksamhet vilket gör att kraven på säkra leveranser av t.ex. omsorg, skola, vattenförsörjning är särskilt höga och behöver följas upp särskilt.

Brottsförebyggande arbete

Brottsligheten är ett samhällsproblem och allas vårt ansvar att bekämpa. Polisens brottsförebyggande uppgift följer av lagstiftningen²¹. Kommunernas engagemang i det brottsförebyggande arbetet vilar istället på ett politiskt engagemang och en vilja att verka för en ökad trygghet för kommuninvånarna och de som vistas och verkar i kommunen.

Sedan 1990-talet har de flesta kommuner inrättat lokala brottsförebyggande råd. Vilka aktörer som finns med i det lokala rådet varierar mellan de olika kommunerna beroende på hur den lokala problembilden ser ut. Polisen är i stort sett alltid representerad. Andra vanligen förekommande aktörer är kommunpolitiker, socialförvaltning, skola och fritidsförvaltning. Beroende på inriktning kan rådet också innehålla representanter för den lokala företagsamheten, stadsbyggnadskontor, bostadsföretag och trossamfund. De aktiviteter som de flesta lokala råd uppger att de arbetar med är förebyggande aktiviteter inom skolan, insatser mot drogmisbruk, insatser mot ungdomar i riskzonen, nattvandring och alkoholförebyggande arbete. För många kommuner är förebyggande insatser i skolan högprioriterat²².

Not. 22.
Apropå, Brottsförebyggande rådets
tidskrift nr 1/2002.

Not. 23.
2007-09-24, Dnr PoA 480-5788/06

De brottsförebyggande råden är många gånger en plattform för en bred samverkan på motsvarande sätt som samordningsuppdragen enligt LSO och LEH. Råden antar ofta handlingsprogram och planer för det brottsförebyggande arbetet.

Rikspolisstyrelsen har antagit ett nationellt handlingsprogram om samverkan mellan polis och kommun²³. Programmet syftar till att skapa en gemensam problembild och en fördjupad och konkret samverkan som bygger på överenskommelser mellan polis och kommun. Många avtal resulterar i mätbara mål och ett antal fokusområden. Överenskommelsen bygger på en linjär styrning och brottslighet betraktas inte i sammanhanget oönskade händelser. Kommunerna behöver sätta in överenskommelsen i en helhet.

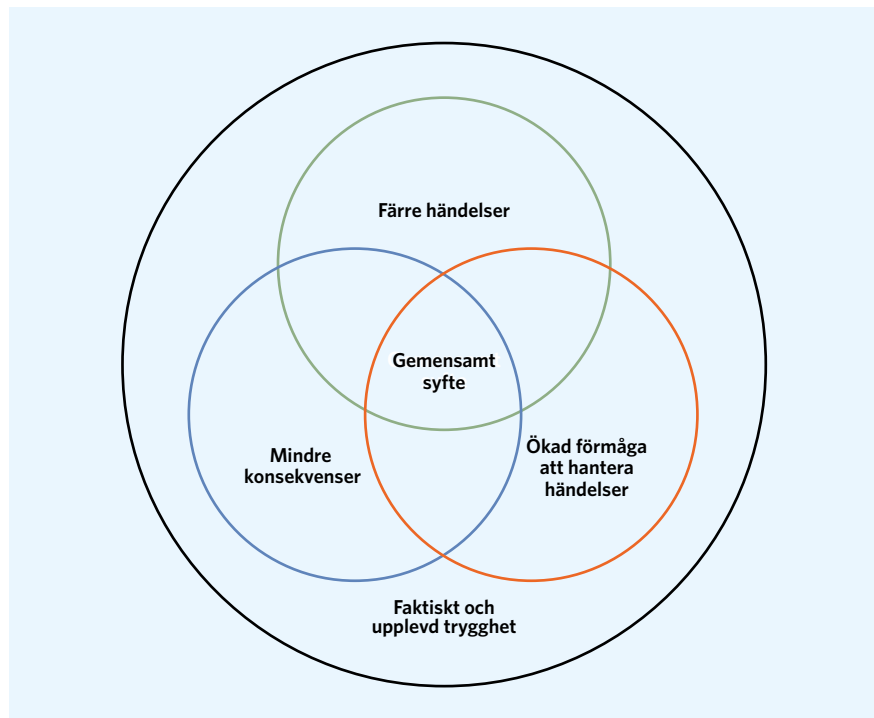
Annat arbete med koppling området Trygghet och säkerhet

Vi har nu beskrivit fyra områden som har en stark koppling till området *Trygghet och säkerhet*:

- › Skydd mot olyckor
- › Krisberedskap
- › Internt skydd
- › Brottsförebyggande

Men det finns fler angränsande områden. Vi avser inte att gå in närmare på dessa utan kort beskriva dem. När kommunen omprövar sin styrning inom området *Trygghet och säkerhet* finns anledning att överväga om också dessa områden ska involveras i systemet.

Alla dessa verksamheter har gemensamma syften. Även om syftena uttrycks olika i den nationella styrningen så finns ett antal fundamentala och gemensamma syften. Det första och mest övergripande är att skapa den trygghet som är en omistlig del av välfärden och det goda livet. För att skapa såväl upplevd som faktisk trygghet behövs ett skydd mot det som i denna skrift rubricerats som ”oönskade händelser”. Detta skydd har som grundsyften att färre oönskade händelser ska inträffa samt att minska konsekvenserna och öka förmågan till att hantera de händelser som trots alla ansträngningar kommer att fortsätta ske. Förmågan att hantera händelser kan i vissa fall rikta sig till kommunen, i andra fall till enskilda, företag, myndigheter, föreningar, etc.



Allt arbete med trygghet och säkerhet har gemensamma syften.

Förebygga och begränsa allvarlig kemikalieolycka

Lagen, som även kallas Sevesolagen, syftar till att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor för människors hälsa och miljön. Kommunen ska se till att personer som löper risk att påverkas av en allvarlig kemikalieolycka informeras om vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas och hur man ska agera vid en olycka. Länsstyrelsen ska tillsammans med andra myndigheter utöva tillsyn.

Plan- och bygglagen

Kommunernas fysiska planering behöver också hantera olika typer av risker. För att samhället ska bli mer robust, det vill säga mindre sårbart och mer uthålligt mot yttre störningar och hot, är det viktigt att riskhanteringsfrågorna kommer in tidigt i planeringsprocesserna.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Lagens syfte är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna. Kommunen svarar för både tillstånd och tillsyn.

Säkerhetsskydd

Med begreppet säkerhetsskydd avses skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd av uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet, skydd mot brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism) även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Verksamheten styrs av säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen.

Folkhälsa

Statens övergripande mål är att skapa samhällliga förutsättningar för en god hälsa för hela befolkningen. Särskilt angeläget är det att hälsan förbättras för de grupper som är mest utsatta för ohälsa. Folkhälsoarbetet ska präglas av en helhetssyn på människan och ett gemensamt ansvarstagande mellan det offentliga, den ideella sektorn och den enskilde individen.

Informationssäkerhet

Kommunerna upprätthåller själva viktiga funktioner i samhället där bland annat kommunens webbplats ofta ses som primär informationskanal till invånare. Verksamheternas allt större beroende av sina IT-system för att kunna lösa vardagsuppgifter är också ett tydligt tecken på att sårbarheten ökat markant vilket då adresseras i avsnittet kring Internt skydd.

Kommunen ska också värna den enskildes sekretess och integritet i all behandling av personuppgifter. Behovet av att tillgängliggöra information över organisationsgränser ökar när vi möter medborgarnas behov, samhällets utveckling och dess självklara krav på effektivisering av den kommunala processen.



Ta ett samlat grepp

Om trygghet och säkerhet

Denna rapport syftar till att uppmärksamma tjänstemän och politiker på vikten av att ta ett samlat grepp inom trygghets- och säkerhetsområdet för att så framgångsrikt som möjligt nå resultat för de som bor, vistas eller verkar i kommunen. I första hand handlar det om att ta ett samlat ansvar för området skydd mot olyckor och krishantering men det finns även tydliga kopplingar med det lokala brottsförebyggande arbetet, folkhälsoarbete, m.m.

Uppdrag från flera lagstiftningar, ofta med olika detaljerings- och frihetsgrader, vägledning från olika myndigheter och skilda ambitionsnivåer och förhållanden lokalt gör området komplicerat och svåröverblickbart. För att underlätta för kommunerna har denna skrift utarbetats för att vara underlag och stöd i diskussioner kring avgränsningar, ansvarsområden och principer för styrning.

Rapporten har initierats av Sveriges Kommuner och Landsting tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och är ett delresultat av ett mångårigt samarbete kring *Öppna jämförelser – trygghet och säkerhet*, www.skl.se/oppnajokforelser.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7164-923-2

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Post: 651 81 Karlstad
Besök: Norra Klaragatan 18, Karlstad
Telefon: 0771-240 240
www.msbmyndigheten.se

Sveriges Kommuner och Landsting

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