

Samverkan vid krishantering - hur arbetar svenska kommuner?

Anna Thomasson



Svenskt Vatten Utveckling

Svenskt Vatten Utveckling (SVU) är kommunernas eget FoU-program om kommunal VA-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning och utveckling inom det kommunala VA-området.

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande Svenskt Vattens ståndpunkt.

Svenskt Vatten Utveckling
Svenskt Vatten AB
Box 14057
167 14 Bromma
Tfn 08-506 002 00
Fax 08-506 002 10
svensktvatten@svensktvatten.se
www.svensktvatten.se
Svenskt Vatten AB är servicebolag till föreningen Svenskt Vatten.

Rapportens titel:	Samverkan vid krishantering – hur arbetar svenska kommuner?
Title of the report:	Collaboration in crisis management: How is Swedish municipalities managing crisis?
Författare:	Anna Thomasson, Lunds universitet, Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning
Rapportnummer:	2019-4
Antal sidor:	42
Sammandrag:	I vilken utsträckning arbetar svenska kommuner med krishantering, och vilka resurser har de att samverka kring frågan? Med fokus på dricksvattenförsörjning presenterar rapporten hur ett antal kommuner arbetar med krishantering, både inom kommunen och mellan kommunen och andra aktörer. Större kommuner och kommuner som samverkar har bättre förutsättningar att arbeta förebyggande än mindre kommuner har.
Abstract:	The purpose of the report is to investigate how municipalities work internally as well as collaborate with external actors when it comes to crisis management with focus on drink water supply. The purpose is also to investigate under which conditions municipalities work with crisis management in order to prevent a crisis and to what extent the conditions under which municipalities work with crisis management differ from one municipality to another and how potential differences can be understood.
Sökord:	Krishantering, dricksvatten försörjning, resiliens, samverkan, koordinering
Keywords:	Crisis management, drink water supply, resilience, collaboration, coordination.
Målgrupper:	Tjänstemän och politiker i kommunledning samt inom VA-sektorn, myndigheter som ansvarar för krishantering
Omslagsbild:	AdobeStock
Rapport:	Finns att hämta hem som PDF-fil från Svenskt Vattens webbplats www.svensktvatten.se
Utgivningsår:	2019
Utgivare:	Svenskt Vatten AB © Svenskt Vatten AB
Om projektet	
Projektnummer:	18-103
Projektets namn:	Samverkan vid krishantering – hur arbetar svenska kommuner?
Projektets finansiering:	Svenskt Vatten Utveckling

Förord

Syftet med den här studien är att med fokus på vattenförsörjning undersöka hur kommuner arbetar såväl internt inom kommunen och mellan kommunala verksamheter, som externt med aktörer utanför kommunens egna organisation med krishantering. Syftet är även att undersöka vilka förutsättningar olika kommuner har att arbeta med krishantering i förebyggande syfte, om förutsättningar för att arbeta med krishantering skiljer sig åt mellan kommuner och i så fall vad den här skillnaden beror på.

Anledningen till att den här studien kom till är att det finns ett ökat behov av kommuner att arbeta med krishantering. Inte minst viktigt är detta inom dricksvattenförsörjning. Dricksvattenförsörjning utgör en central funktion för vårt samhälle och avbrott i försörjningen får stor effekt på lokalsamhället. Samtidigt är det en av de försörjningar som löper störst risk att drabbas av effekterna av klimatförändringar och därför måste arbeta förebyggande vad det gäller såväl vattenbrist och översvämningar, men även med skyddsklassning av vattentäkter. Samtidigt som VA är ett av våra centrala försörjningsystem är det inte det enda, även el, bredband och IT tjänster är centrala funktioner för vårt samhälle. Alla försörjningsystem hänger emellertid ihop och påverkar varandra och även övriga funktioner i våra kommuner och medborgares vardag. Samverkan mellan verksamheter i en kommun och mellan olika aktörer är därför en nyckelfaktor i arbetet med krishantering. Inte minst för att säkerställa att en kris blir så kortvarig som möjligt. Hur kommuner arbetar med samverkan inom krishantering är emellertid även det ett område som visat sig kräva mer forskning.

Den här studien bidrar till kunskapen kring såväl kommunal krishantering som samverkan inom krishantering. Studiens resultat bygger framförallt på intervjuer med ansvariga för krishantering inom kommunal förvaltning och i VA-organisationer samt myndigheter som har som uppgift att stödja kommuner i deras arbete. Rapporten avslutas med en diskussion kring hur arbetet med krishantering med fokus på dricksvattenförsörjning är organiserat i svenska kommuner samt vilka resurser kommuner har tillgång till i sitt arbete. Studien innehåller även en diskussion kring varför det ser olika ut i olika kommuner när det gäller krishantering. Studien ger en första bild av hur det ser ut i svenska kommuner och dess resultat är tänkt att användas som utgångspunkt för mer djupgående och omfattande studier kring kommunal krishantering.

Slutligen vill jag rikta ett tack till alla som har ställt upp på intervjuer och därmed möjliggjort den här studien.

Anna Thomasson

docent, Ekonomihögskolan, Lunds universitet

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
Abstract	7
1. Problembakgrund	8
1.1 Våra sårbara samhällen	8
1.2 Behovet av samverkan för mindre sårbara organisationer	9
1.3 Vatten - ett centralt försörjningsystem med skyddsvärde	10
1.4 Studiens syfte	10
1.5 Rapportens upplägg	11
2. Metod	12
2.1 Studiens upplägg och inriktning	12
2.2 Studiens genomförande	12
3. Crisis Management	15
3.1 Definition av begreppet kris	15
3.2 Den offentliga sektorns nyckelroll	16
3.3 Kommunen ett komplext system med ansvar för komplexa uppgifter.....	17
3.4 Tillgång till resurser avgörande	17
3.5 Behovet av koordinering och samverkan	18
3.6 Organisering av krisarbetet.....	19
3.7 Sammanfattning.....	20
4. Krishantering i kommuner med fokus på VA-verksamheten	21
4.1 Hur organiseras krishantering i en kommun?	21
4.2 Erfarenheter från den mindre kommunen.....	23
4.3 Erfarenheter från kommuner i samverkan	25
4.4 Sammanfattning.....	27
5. Analys av kommuners krishantering med fokus på VA	28
5.1 Tillgång till resurser och kompetens	28
5.2 Graden av lärande i en organisation	29
5.3 Graden av samverkan och koordinering	30
5.4 Organisering av och arbete med krishantering	31
6. Slutsatser	33
6.1 Sammanfattning av studiens resultat	33
6.2 Studiens bidrag och behov av fortsatt forskning.....	34
7. Referenser	35

Sammanfattning

I vilken utsträckning arbetar svenska kommuner med krishantering, och vilka resurser har de att samverka kring frågan? Med fokus på dricksvattenförsörjning presenterar rapporten hur ett antal kommuner arbetar med krishantering, både inom kommunen och mellan kommunen och andra aktörer. Större kommuner och kommuner som samverkar har bättre förutsättningar att arbeta förebyggande än mindre kommuner har.

Kommunerna ansvarar för centrala samhällsfunktioner och har därför också en central roll i samband med en kris, och det är på den lokala nivån som effekterna av en kris blir störst och påverkar den enskilda medborgaren. Det gäller till exempel dricksvattenförsörjningen som löper stor risk att drabbas av effekterna av bland annat klimatförändringar, och som även är beroende av att el- och IT-försörjningen fungerar. Kommunerna har skyldighet att ha beredskap för extraordinära händelser. De ska göra en risk- och sårbarhetsanalys, utarbeta en beredskapsplan samt ha en krisledningsnämnd. Det är också viktigt att de övar och kartlägger hur samarbetet i en kris ska gå till. Samverkan kan behövas mellan olika verksamheter inom kommunen, men även med andra myndigheter och privata aktörer. Men att få till stånd en väl fungerande samverkan inom och mellan organisationer kan vara en utmaning som kräver resurser.

Rapportförfattaren Anna Thomasson, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, har gjort intervjuer med ansvariga för krishantering inom ett antal svenska kommuner och kommunala VA-verksamheter. Kommunerna som ingår i studien skiljer sig åt när det gäller storlek, hur de valt att organisera VA samt var i landet de ligger. Utöver intervjuundersökningen innehåller rapporten även en litteraturoversikt av aktuell forskning på området.

Resultaten från studien visar att det finns tydliga skillnader mellan olika kommuners arbete med krishantering. Framför allt verkar det bero på vilka resurser i form av bland annat kompetens som de har tillgång till, hur krishantering är organiserad samt hur samordningen mellan olika förvaltningar ser ut. Samverkan inom VA-organisationen är viktig, men eftersom VA är beroende av samordning med övrig kommunal verksamhet räcker det inte med de resurser som finns inom den egna organisationen. Tillgången till resurser får också betydelse för hur man kan arbeta förebyggande med frågor som gäller klimatförändringar. Mindre kommuner som inte samverkar med andra kommuner har störst utmaningar när det gäller krishantering och förebyggande arbete, och är i större utsträckning beroende av centrala myndigheter för att till exempel genomföra övningar.

Det behövs mer resilienta organisationer som är bättre rustade att hantera en kris och som snabbare återgår till ett normaltillstånd. Om en organisation inte står rustad att möta en kris riskerar krisen att utvecklas till en katastrof som får stor påverkan på samhället och blir mycket kostsam. Det finns anledning att gå vidare med fler studier kring hur kommuner arbetar med krishantering och hur den kan organiseras bättre framöver.

Abstract

We become gradually more and more aware of the how vulnerable our societies are. The increasing awareness of our vulnerability is also visible in the current debate and in current research. Our municipalities are responsible has a crucial role when it comes to preventing and management a crisis. Not only for the reason that our municipalities are responsible for a large part of our public services and local infrastructure, but also that has the impact a crisis has on the citizens occur at a local level. Previous research show that there are differences between municipalities when it comes to their ability to manage a crisis. In order to manage a crisis there is however a need for municipalities to be able to cooperate with a coordinate their activities with other actors in the society as well as between different areas of responsibility within their own municipality. To collaborate can however be challenging and require resources. The question asked in this report is to what extent municipalities' work with crisis management and what resources they have access to work with crisis prevention and collaboration in crisis management.

The results presented in this report is foremost based on interviews with people responsible for crisis management within municipalities and municipal drink-water supplier. Besides interviews, a literature review of international research on public sector crisis management has been conducted. The result of the study gives at hand that differences exists between municipalities in regards to the conditions under which they work with crisis management. These differences can mainly be explained by the access to resources a municipal has and this in turn is related to the size of the municipality. Also collaboration and to what extent municipalities collaborate with internally as well as externally with crisis management is depending on their access to resources including competence. The ability of organizations providing drinking-water in a municipality to prevent crisis is in turn influenced by how the municipality works with crisis management at a municipal level.

To create more resilient organizations are of importance since these organizations are more able to not only manage a crisis but also to recover from a crisis. To construct organizations that are more resilient is thus important for minimizing the impact of a crisis on the local community and the everyday life of citizens and the cost of crisis management. The result of this study points towards the need for further studies within the field of crisis management in municipalities. Particularly the organization of crisis management is of interest for further studies.

The study has been carried out by Associate Professor Anna Thomasson at the School of Economics and Management, Lund University and Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU).

1. Problembakgrund

1.1 Våra sårbara samhällen

Vi har gradvis kommit att bli allt mer medvetna om hur sårbara, inte bara vi människor är, utan även hur sårbara de samhällen vi lever i är. Den ökade medvetenheten kring vårt samhälles sårbarhet syns inte minst i samhällsdebatten där vi nästan dagligen kan läsa om klimathot, vattenbrist, hot från terror mot olika delar av samhället. Vi kan också med jämna mellanrum läsa vad som händer när en kris uppstår som bränderna sommaren 2018 eller som nu senast stormen Alfrida i december 2018. När man läser om såväl hoten mot samhället samt hur lång tid det faktiskt tar för samhället att återhämta sig blir man också varse om behoven av att ligga steget före. Ett sätt att göra det är att ha kris- och beredskapsplaner på plats, men också att regelbundet ha övningar med aktörer som ansvarar för centrala funktioner i samhället. Forskning kring vad som kallas krisledning eller crisis management visar tydligt på nyttan av såväl planering som övningar för att öka handlingsberedskapen när en kris verkligen sker (Henstra, 2016).

Att förändringar i omvärlden och händelser som ligger utanför vår kontroll har inverkan på verksamheter som bedrivs av olika aktörer i samhället är inget unikt för Sverige. Tvärtom, det är en verklighet under vilken många myndigheter lever idag. Detta har föranlett att såväl forskare som praktiker i allt större utsträckning talar om hur vi ska skapa samhällen och städer som är mer uthålliga och mindre sårbara för yttre påverkan. I forskningen används ofta begreppet resiliens (Pearson et al., 2014) för att beskriva detta. Vad det ytterst handlar om är att säkerställa att våra organisationer har förmågan att snabbt anpassa sig och sin verksamhet i händelse av en kris eller katastrof och på det viset kunna begränsa skadorna eller effekterna på samhället i stort.

Även om en myndighet som MSB har ett övergripande ansvar, är det tydligt att det är den lokala nivån som är den viktiga, även det går att läsa i forskning på området (Henstra, 2016). Det är inte bara för att kommunerna äger infrastrukturen vilket de t.ex. gör när det gäller VA. Utan för att en kommun är den stora lokala aktören. Flertalet av våra centrala samhällsfunktioner ansvarar våra kommuner för och kommunerna är därför också ofta en central aktör i samband med en kris. Det är på den lokala nivån som människorna lever och verkar och det är därför också på denna nivå där effekterna av en kris blir som störst (Marshall, 2015; Nilsson, 2010). Av den anledningen finns det en lagstiftning som reglerar vilken beredskap kommunerna ska ha¹ (Lag 2006:544). Denna lagstiftning ställer krav på att kommuner och landsting gör en risk- och sårbarhetsanalys och utarbetar en plan för hur de ska agera vid så kallade extraordinära händelse (2006:544 kap 2 § 1). Utöver det ska varje kommun och landsting enligt

¹ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

lagen ha en krisledningsnämnd som är ansvarig för att leda arbetet vid extraordinära händelser som berör kommunen. Studier från andra länder visar emellertid på att det finns stora variationer i termer av hur kommuner är rustade att planera för och förebygga kris (Henstra, 2016). Henstra (2016) efterlyser därför en utvärdering av kommuners krishantering och enligt författaren finns det flera skäl till det. Ett skäl är att faktiskt undersöka hur krishantering fungerar och vilka resurser som tilldelas till den här funktionen. Ett annat skäl är att synliggöra behovet av ett sådant arbete och även lyfta upp frågan på den politiska dagordningen och slutligen handlar det enligt författaren om att säkerställa en möjlighet till ansvarsutkrävande. Även om de studier som Henstra (2016) hänvisar till inte är svenska finns det skäl att tro att situationen i Sverige liknar den som Henstra beskriver, dvs förutsättningarna för att arbeta med krisplanering och förebyggande arbete skiljer sig åt mellan kommuner. Tidigare studier av VA-verksamhet i mindre kommuner (Thomasson, 2015) samt Svenskt Vattens hållbarhetsindex (Svenskt Vatten, 2018) stödjer t. ex. ett sådant antagande.

1.2 Behovet av samverkan för mindre sårbara organisationer

För att vara rustad för kris krävs det inte enbart att kommunerna gör risk- och sårbarhetsanalyser och utarbetar planer för hur de ska hantera extraordinära händelser, utan det kräver även att kommunerna har kartlagt vem de behöver samverka med och när samt vem de ska kontakta när behov uppstår (Choi och Brower, 2006). Kommuner behöver kunna samverka för att hantera en kris. Samverkan kan t.ex. behövas mellan olika verksamheter inom kommunen, dvs mellan förvaltningar eller mellan förvaltningar och kommunalförbund eller kommunala bolag (t.ex. VA Syd och Räddningstjänsten Syd). Samverkan kan också behövas med andra myndigheter och offentliga organisationer som t.ex. landsting, närliggande kommuner, Länsstyrelsen och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), vilket även behandlas i en rapport från myndigheten (MSB 2015:1370).

För att skapa ett mindre sårbart samhälle och mindre sårbara organisationer krävs således samverkan såväl inom som mellan organisationer. I den lag som reglerar kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap står det att det är krisledningsnämndens ansvar för att samverka mellan aktörer inom kommunens geografiska område sker (2006:544 kap 2 § 7). Att få till stånd en väl fungerande samverkan inom och mellan organisationer kan emellertid vara en utmaning. Forskning visar på svårigheterna och utmaningarna för samverkan över organisatoriska gränser och pekar på en rad hinder som måste överbryggas. Det handlar om allt från ansvarsfördelning till hur samverkan ska organiseras och bedrivs rent praktiskt (Smith et al., 2018; Thomasson, 2017; Smith och Thomasson, 2016; Thomasson, 2013). Även samverkan inom kommuner och mellan olika kommunala organisationer har visat sig kräva ett mer aktivt arbete och att rutiner utarbetas för hur detta ska ske (Thomasson, 2015; Thomasson, 2018a, b).

Frågan är i vilken utsträckning kommuner faktiskt arbetar med krishantering och vilka möjligheter de har att samverka kring krishantering. Med samverkan avses här samverkan såväl internt inom den egna organisation som externt tillsammans med andra centrala aktörer i närområdet. Detta är inte minst viktigt då forskningen visar på betydelsen av såväl planer som övningar för förmågan att kunna hantera en kris när den väl uppstår (Nilsson, 2010). Till detta ska läggas att flera rapporter från kommunsektorn under det senaste året visar att kommuner och då framförallt mindre kommuner, har svårt att rekrytera och behålla personal inom vissa centrala områden och funktioner, bl. a VA och socialtjänst (Thomasson, 2015; Dagens Nyheter, 2016; Dagens Samhälle, 2017). Många kommuner har även svårt att t.ex. inom VA få resurser att räkna till att säkerställa att den dagliga verksamheten fungerar som den ska och har visat sig därför ha små möjligheter att arbeta mer långsiktigt och strategiskt (Thomasson, 2015). En relevant fråga i sammanhanget är därför om kommuner i denna situation överhuvudtaget har resurserna och därmed möjligheterna att utarbeta och kontinuerligt uppdatera planer och rutiner för krisarbete.

1.3 Vatten - ett centralt försörjningsystem med skyddsvärde

En verksamhet som är central för vårt samhälle är vattenförsörjningen. Vattenförsörjning och VA är också en verksamhet som i många kommuner idag, speciellt de mindre lever med ett pressat läge där de har svårt att få resurserna att räkna till för den dagliga verksamheten och även har svårt att hantera det investeringsbehov som finns inom sektorn (Sievers, 2017). Detta innebär att de troligen har än mindre resurser över för att arbeta med förebyggande åtgärder och krisberedskap. I en annan artikel, även den i Dagens Samhälle, visar på att kommuner brister i arbetet med att göra säkerhetsanalyser kring skydd av samhällsviktiga verksamheter däribland vattenförsörjningen (Kleja, 2017). Det finns således anledning att fördjupa sig kring området säkerhet och krisberedskap när det gäller just vattenförsörjning.

1.4 Studiens syfte

När det gäller hanteringen av en kris oavsett krisens omfattning, blir det uppenbart utifrån de exempel som här nämnts att kommunerna inte ensamma kan lösa de problem som uppstår under en kris. Kommunerna har en begränsad mängd resurser och kompetenser och har inte heller full rådighet över alla centrala försörjningsystem. Utan för att minska påverkan på samhället krävs det samverkan mellan aktörer på såväl lokal nivå som regional nivå (Choi och Brower, 2006; MacManus och Caruson, 2011). Detta blev inte minst tydligt i samband med skogsbränderna sommaren 2018 där det i efterhand diskuterats att centralt eller regionalt säkerställa tillgången på materiel som behövs vid brandsläckning. Behov av samverkan har också visat sig behövas för att avhjälpa problem som kan uppstå i vattenförsörjningen p.g.a. vattenbrist, översvämningar eller vid större stormar.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att i de fall en eventuell kris eller naturkatastrof drabbar centrala försörjningar måste samverkan fungera såväl inom och mellan kommuner som mellan kommuner och de privata aktörer kommunerna är beroende av för försörjningen av central infrastruktur. Detta för att dels minimera skadorna, dels säkerställa en återgång till normal drift. Däremot saknas kunskap idag om hur såväl aktörer inom offentlig sektor arbetar med krishantering som hur sektorsövergripande samverkan ser ut när det gäller krishantering (Choi och Brower, 2006; MacManus och Caruson, 2011).

Med utgångspunkt i den beskrivning som gjorts ovan är studiens syfte att:

Med fokus på vattenförsörjning undersöka hur kommuner arbetar såväl internt inom kommunen och mellan olika kommunala verksamheter, som externt med aktörer utanför kommunens egen organisation med krishantering. Syftet är även att undersöka vilka förutsättningar olika kommuner har att arbeta med krishantering i förebyggande syfte, om förutsättningar för att arbeta med krishantering skiljer sig åt mellan kommuner och i så fall vad den här skillnaden beror på.

För att besvara studiens syfte kommer den här studien att utgå från en inventering och kartläggning av hur det ser ut i olika kommuner. Exakt hur beskrivs i nästa avsnitt.

1.5 Rapportens upplägg

I nästa avsnitt, avsnitt två, återfinns en redogörelse för studiens metod och hur studien har genomförts. Metodavsnittet följs av en litteraturöversikt där tidigare forskning kring krishantering presenteras i avsnitt tre. I avsnitt fyra beskrivs resultatet från den empiriska undersökningen och en bild ges således av hur några svenska kommuner arbetar med krishantering. Detta avsnitt följs av en analys av det arbete som svenska kommuner gör. Denna analys tar sin utgångspunkt i tidigare forskning på området. Rapporten avslutas med en redogörelse för de slutsatser som kan dras av studien avseende hur kommuner i Sverige arbetar med krishantering med fokus på dricksvattenförsörjning.

2. Metod

Som framgick i föregående avsnitt är syftet med den här studien att undersöka hur kommuner arbetar med krishantering. Den här studien är således empiridriven och utgår inte från någon i förväg fastställt teoretiskt perspektiv eller analysmodell. Däremot kommer utgångspunkt att tas i tidigare forskning kring krishantering i kommuner. Ett område som visat sig vara studerat i mindre omfattning när det gäller krishantering (Jarman et al., 2000; Mullin och Rubado, 2017). Utgångspunkt kommer även tas i tidigare forskning kring samverkan då studiens syfte också omfattar en undersökning av hur kommuner samverkar såväl internt som externt kring krishantering.

Utöver att studien är empiridriven är den även explorativ till sin karaktär. Det innebär att fokus är på att undersöka hur något ser ut i syfte att öka vår kunskap kring det fenomen som studeras. Då det finns begränsat med forskning kring hur kommuner arbetar med krishantering, är den här studien upplagd som en pilotstudie som består av att nedslag har gjorts i olika kommuner. Tanken med studien är således inte att ge en heltäckande bild av hur alla kommuner eller en större mängd av svenska kommuner arbetar med krishantering kopplat till vattenförsörjningen. Målet är istället att skapa en första bild av hur det ser ut i våra kommuner och vilka förutsättningar olika kommuner upplever sig ha för att arbeta med krishantering. Denna studies resultat kan sedan ligga till grund för mer djupgående studier inom området.

2.1 *Studiens upplägg och inriktning*

Som diskuterades i inledningen av den här rapporten är det en rad olika händelser som en kommun i arbetet med krishantering behöver ta höjd för. Det är därför inte möjligt att inom ramen för en studie täcka in alla dessa verksamheter och eventuella händelser. Av den anledningen finner jag det nödvändigt att i den här studien göra en begränsning till VA-verksamheten och mer specifikt vattenförsörjning. Anledningen till detta är dels att vattenförsörjning är en av de viktigaste funktionerna i samhället, dels att den här funktionen är sårbar när det gäller klimatförändringar och därför behöver arbeta förebyggande med krishantering. Ytterligare ett skäl är att VA-verksamheten i tidigare studier visat sig vara en verksamhet där resurstillgången skiljer sig åt mellan kommuner bl.a. beroende på kommunens storlek (Thomasson, 2015). Av denna anledning är samverkan mellan kommuner när det gäller drift av VA, men även vattenförsörjning vanligt förekommande. Detta möjliggöra att inom ramen för studien analysera i vilken mån samverkan påverkar hur man arbetar med krisplanering.

2.2 *Studiens genomförande*

Studien består av tre delar. Den första delen utgörs av en litteraturgenomgång som baseras på internationell forskning inom området krishantering

med fokus på offentlig sektor. Studiens andra del består av en beskrivning av hur svenska kommuner arbetar med krishantering med specifikt fokus på dricksvattenförsörjning. I studiens tredje del analyseras svenska kommuners arbete med krishantering utifrån resultat som framkommit i tidigare studier kring krishantering.

Studiens empiriska innehåll bygger framförallt på intervjuer som är genomförda med företrädare för kommuners krishantering samt kommunala VA-organisationer. Avsikten var från början att även studera dokument i form av kommuner krisplaner och nödvattenplaner. Detta gick emellertid inte att genomföra då alla kommuner som kontaktades uppgav att de av säkerhetsskäl inte ville lämna ut den informationen. Av säkerhetsskäl ville kommunerna som ingår i studien inte att de ska gå att koppla ihop en kommun med en viss typ av arbetssätt för krishantering eller att man ska kunna utläsa av analysen att en kommun är sämre rustad att stå emot en kris. Av den anledningen innehåller beskrivningen av situationen i kommuner som ges i avsnitt fyra i rapporten inga kommunnamn och det gör inte heller avsnitt fem som är rapportens analyskapitel.

2.2.1 Urval av kommuner och organisationer

När det gäller val av kommuner att ingå i studien är det intressant att inom ramen för studien säkerställa att kommuner av olika storlek och med olika organisatoriska lösningar ingår i studien. Detta för att kunna undersöka i vilken utsträckning storlek respektive organisatorisk lösning har för kommunens förmåga att arbeta med krishantering. Det är också av intresse att studera kommuner som har valt olika organisationsformer för VA, dvs dels kommuner som driver VA i egen regi (bolag eller förvaltning), dels kommuner som bedriver VA i samverkan. Detta för att undersöka om förutsättningarna för att klara av beredskap skiljer sig åt mellan olika organisatoriska lösningar. Strävan har också varit att säkerställa en geografisk spridning över landet.

Baserat på framställan ovan har därför följande kriterier legat till grund för urval av kommuner och organisationer till den här studien:

- Kommunens storlek
- Hur kommunen organiserar VA
- Geografisk placering i Sverige

Utifrån dessa kriterier valdes kommuner och organisationer ut och kontaktades av forskaren bakom den här studien. Då det i vissa kommuner var svårt att få kontakt med ansvarig för krishantering då dessa personer ofta var mycket upptagna, fick en ny omgång kontakter tas efter den första var gjord. Under studiens gång visade sig att Länsstyrelsen enligt flera kommuner utgör en betydande motpart varför även företrädare för Länsstyrelsen kontaktades i fyra olika län. Det var emellertid enbart två som återkom och med vilka en intervju kunde organiseras. De kommuner och organisationer som ingår i studien redovisas i Tabell 2.1 nedan.

Tabell 2.1 Översikt över organisationer som ingår i studien och vem i respektive organisation som intervjuats.

Organisation	Kontaktperson
Norrvatten	Säkerhetsansvarig
Bromölla vatten och energi	Säkerhetsansvarig
Bromölla kommun	Säkerhets- och beredskapsansvarig
Oskarshamns kommun	VA-chef
Tomelilla kommun	VA-chef
Heby kommun	VA-chef
Järfälla kommun	Tjänsteman VA-enheten
LBVA	Säkerhetsansvarig
Sydvatten	VD
Wilhelmina kommun	VA-chef
Gästrike vatten	Säkerhetsansvarig
Kristianstad kommun	Ansvarig krisberedskap
Tomelilla kommun	Säkerhetsansvarig
Hässleholms kommun	Säkerhetssamordnare
Malmö stad	Säkerhetssamordnare
Trelleborg, Skurup och Vellinge kommuner	Säkerhetschef
Länsstyrelsen Skåne	Beredskapshandläggare, Enheten för samhällsskydd och beredskap
Länsstyrelsen Gävleborg	Handläggare samhällsskydd och beredskap

Målet var att få kontakt med såväl säkerhetssamordnare som VA-chef eller ansvarig för krisberedskap inom VA-organisationen i samma kommun, men detta var inte alltid möjligt. Trots det valde författaren till studien att ta med intervjuer med säkerhetsansvarig i de kommuner där kontakt med VA-organisationen inte gick att få tag på, detta då dessa intervjuer sammantaget visade sig ge en bra bild över hur kommuner mer generellt arbetar med krishantering. Tilläggas ska att frågorna som ställdes till säkerhetsansvarig inte enbart berörde kommunens övergripande arbete utan var även mer specifikt inriktade mot just dricksvattenförsörjningen.

3. Crisis Management

3.1 Definition av begreppet kris

I litteraturen förekommer det några olika definitioner på begreppet kris (Henstra, 2016; Snoeijs och Poels, 2018). Hur utförliga de är varierar. Henstra (2016) väljer i den definitionen han använder sig av att skilja mellan kris och en katastrof. Kris enligt Henstra (2016) uppstår när en farlig situation inträffar samtidigt som samhället är sårbar. Kombinationen av en farlig situation och ett sårbart samhälle skapar således tillsammans förutsättningar för att en kris ska uppstå (Henstra, 2016, s. 236). I Henstras definition finns således en tydlig koppling mellan sårbarhet och kris, vilket i sin tur sedan ligger till grund till varför man i studier kring kris ofta även talar om behovet av att skapa resilitenta organisationer, dvs organisationer som är motståndskraftiga och kan hantera farliga situationer. En katastrof däremot enligt Henstra (2016) uppstår när krisen är så omfattande att ett samhälle blir oförmöget att hantera en situation. Då övergår krisen till katastrof.

Denna definition kan ses som varande heltäckande i och med att den inkluderar såväl mindre som större kriser och även. Därför kommer jag att i den här rapporten utgå från Henstras (2016) definitionen. Anledningen till att utgå från en definition som omfattar inte bara större katastrofer, utan även mindre kriser är att det är förmågan att hantera olika typer av kriser och yttre påverkan som avgör om en organisation är resiliënt eller inte. Resiliens är emellertid mer än bara förmågan att hantera kriser, utan begreppet omfattar allt arbete i organisationer som syftar till att genom innovation, anpassning och utveckling göra en organisation mer motståndskraftig och förmögen att hantera osäkerheter (Freeman och Hancock, 2017).

Den definition som Henstra (2016) använder sig av är intressant då den tillåter att även mindre kriser och inte bara större katastrofer inkluderas i studier. En sådan definition skulle även inkludera kriser som kanske inte berör alla delar av en organisation, utan även när det sker något inom en sektor eller en specifik försörjning som t.ex. när det blir föroreningar i dricksvattnet. Att även inkludera den typen av incidenter synliggör incidenter som har stor påverkan på en viss verksamhet, även om det inte kan klassas som en katastrof. Stormen Alfrida i december 2018 visar exempelvis på att det finns ett sådant behov. Det är inte minst viktigt med tanke på att forskningen tydligt visar på vikten av förberedelser och planering när det gäller att öka resiliens (Basue et al., 2013; Sellberg et al., 2015) och minska effekterna på ett samhälle när en kris väl sker.

Enligt Snoeijs och Poels (2018) räcker det emellertid inte enbart att definiera begreppen kris och katastrof, utan enligt författarna krävs det även att aktörer som är viktiga för krisarbetet faktiskt uppfattar att det är en kris. Om de inte uppfattar att det råder en kris kommer heller inget arbete att ske för att motverka krisen. Det räcker inte heller att enbart en intres-

sent eller en del av organisationen uppfattar krisen, utan bilden måste delas av flera för att något ska kunna göras (Snoeijsers och Poels, 2018). Även om det är organisationer som arbetar med kriser är det människorna inom organisationerna som måste uppmärksamma händelserna som leder fram till en kris. Enligt författarna är en individs förmåga att uppfatta en kris beroende av den individens specifika egenskaper inklusive utbildning och tidigare erfarenheter.

3.2 Den offentliga sektorns nyckelroll

Krishantering eller *crisis management* är ett forskningsområde i sig. Inom detta område finns studier kring krishantering inom såväl offentlig- som privat sektor. Det framgår emellertid av litteraturen att den övervägande delen forskning inom detta område har fokuserat på krishantering i privata företag (Choi och Brower, 2006). Det finns således all anledning att inom forskningen även studera hur krishantering sker inom offentliga organisationer. Inte minst med tanke på att offentlig sektor ansvarar för centrala försörjningssystem och funktioner i vårt samhälle. Framförallt lyfter litteraturen och forskningen på området fram vikten av att fokusera på den lokala nivån inom offentlig sektor (Jarman et al., 2000; Mullin och Rubado, 2017). Anledningen till detta är att det är lokalt som störst påverkan antas ske i samband med en kris eller en katastrof och därmed också får stor inverkan på människors vardag (Marshall, 2015; Mullin och Rubado, 2017).

Offentlig sektor och framförallt lokal nivå är således något som studier inom kris- och katastrofhantering bör fokusera mer på. Det är också med utgångspunkt i ett behov av att öka kunskapen kring kris- och katastrofhantering i offentlig sektor som den här studien tar sin utgångspunkt. Även om den offentliga sektorn och då framförallt på lokal nivå har en nyckelroll i krishantering, visar även forskningen på behovet av samverkan mellan olika aktörer och då även aktörer från såväl den privata sektorn som den ideella (MacManus och Caruson, 2011). Det är emellertid inte enbart forskning kring krishantering i offentlig sektor som saknas, utan även kunskap kring hur man samverkar över sektorsgränser kring de här frågorna (MacManus och Caruson, 2011). Även detta avser denna studie att bidra med kunskap kring.

Henstra (2016) är även han av den åsikten att den lokala förvaltningen är en nyckelspelare i krishantering även om stöd krävs av andra aktörer i samhället för att hantera en kris. Problemet enligt Henstra (2016) är att förutsättningarna mellan kommuner att hantera en kris varierar och att tidigare forskning visar att kommuner generellt sett behöver bli bättre på den här typen av arbete. Framförallt tycks det enligt författaren saknas resurser av olika slag, inklusive kompetens. Nu är de studier som Henstra (2016) lyfter fram inte svenska, men resultaten är likväl intressanta inte minst om man använder dem som utgångspunkt för att analysera hur det ser ut i Sverige. Att studera om eventuella skillnader finns är också intressant utifrån det som lyfts fram av Wang och Kuo (2017) i deras artikel kring strategi. Enligt Wang och Kuo (2017) har olika organisationer inte

bara olika förutsättningar att arbeta fram strategier, utan även olika typer av resurser för att sedan verkställa de strategier som arbetas fram. Detta torde i sin tur påverka hur en organisation klarar av att hantera en eventuell kris.

3.3 Kommunen ett komplext system med ansvar för komplexa uppgifter

Med utgångspunkt i vad som nämdes ovan, nämligen att det är på den lokala nivån som en kris drabbar ett samhälle som hårdast, utgår en stor del av litteraturen kring krishantering i offentlig sektor från kommunernas situation (Mullin och Rubado, 2017). Kommuner är internationellt, precis som i Sverige, ofta ansvariga för stora delar av den infrastruktur som centrala försörjningssystem bygger på (Jarman et al., 2000). Framförallt anses glesbygdskommuner mer sårbara när det gäller avbrott i centrala försörjningssystemen (Freeman och Hancock, 2017). Att säkerställa funktionen i centrala försörjningssystem är således en viktig del i att skapa mer resilienta samhällen (Freeman och Hancock, 2017).

Beslutsfattande och styrning i kommuner anses generellt vara något komplext då kommuner ansvarar för många olika områden (Jarman et al., 2000). När man sedan lägger till det faktum att flera kommuner är beroende av externa leverantörer när det gäller el och försörjning av IT tjänster kopplade till övervakning och dokumentationssystem blir bilden än mer komplex. Komplexiteten avseende koordinering ökar ytterligare i de fall kommuner har valt att låta externa utförare eller i samverkan med andra kommuner tillhandahålla en del av de kommunala tjänsterna (Jarman et al., 2000). Inte minst med tanke på att olika försörjningssystem är beroende av varandra och är tätt sammanknutna (Freeman och Hancock, 2017).

Det finns således stora utmaningar kopplat till krishantering och det ställer stora krav på den enskilda kommunen vad det gäller risk- och sårbarhetsanalyser, och också att ta till sig den kunskap och kompetens som krävs för att arbeta såväl preventivt som vara redo när en kris sker (Jarman et al., 2000). När det gäller risk- och sårbarhetsanalyser handlar det även om att förstå hur olika system och aktörer hänger ihop för att på det viset ta höjd för händelser som kan ske utanför den egna kommunen, men ändå bli ett kommunalt ansvar när en kris uppstår (Johnson Avery et al., 2016).

3.4 Tillgång till resurser avgörande

Enligt internationell forskning kring krishantering är en kommuns förmåga att planera för och hantera en kris till stora delar avhängigt på vilka resurser som finns tillgängliga (Basu et al., 2013; Johnson Avery et al., 2016). Detta påverkar i sin tur hur effektivt en kommun kan hantera en kris när den väl sker (Nilsson, 2010; Johnson Avery et al från 2016). Johnson Avery et al (2016) pekar också på att de organisationer som har mer än en person som ansvarar för krisledning och krisberedskap tenderar att klara sig bättre än de organisationer som bara har en ensam ansvarig för dessa uppgifter.

Det finns således ett behov av kompetens för att arbeta med krishantering. Kopplat till kompetens som en viktig resurs, lyfter forskare även upp behovet av att arbeta med kunskap och lärande i organisationer (Jarman et al., 2000; Choi och Brower, 2006). Genom att inte bara arbeta med risk- och krishantering utifrån behovet av att återställa funktioner till det normala och hantera kriser, lyfter man fram behovet av även lära om hur man arbetar för att bli bättre på att förebygga kriser (Jarman et al., 2000; Choi och Brower, 2006; Wang och Kuo, 2017). Det handlar om att på djupet förändra hur man arbetar och inte bara se den egna verksamheten eller kommunen, utan hur olika delar av det system som en verksamhet eller kommun ingår i hänger ihop och påverkar varandra.

3.5 Behovet av koordinering och samverkan

Behovet av stabila nätverk och fungerande relationer har visat sig vara en viktig faktor vid krishantering (Choi och Brower, 2006; Gimenez et al., 2018). Att kunna samverka med andra aktörer i regionen är således en viktig faktor vid krishantering. Problemet är att det finns få studier som tittar på hur samordning över sektorsgränser sker i samband med krishantering (Mullin och Rubado, 2017; Song et al., 2017).

Relationer mellan organisationer som var för sig är egna juridiska personer kallas i litteraturen för horisontella relationer (Choi och Brower, 2006). Samverkan mellan organisationer och således etableringen av horisontella relationer lyfts fram som något som är lika nödvändigt som vertikala relationer i samband med krishantering (Marshall, 2015). Att arbeta över organisatoriska gränser är emellertid en utmaning då det saknas en övergripande organisatorisk struktur (Choi och Brower, 2006; Princen et al., 2016). Problemen med samordning över organisatoriska gränser är något som lyfts fram inom litteraturen kring samverkan och det gäller samverkan mellan såväl offentliga organisationer som mellan offentliga och privata (Smith et al., 2018; Thomason, 2018; Smith och Thomasson, 2016). Tydligt är emellertid att samverkan mellan det senare innebär större utmaningar då aktörerna kommer från olika sektorer och därmed har olika mål och förutsättningar för hur de bedriver verksamhet (Smith och Thomasson, 2016; Smith et al., 2018). Här handlar det inte enbart om samverkan, utan även om behovet av att dela samma problembild och därmed också över organisatoriska gränser upptäcka tecken på en kris samt ha en gemensam syn på hur den ska hanteras (Choi och Brower, 2006). Det är därför inte konstigt att litteratur kring krishantering visar på att såväl planering som övning inför en kris eller katastrof underlättar arbetat med en återgång till ett normalläge (Choi and Brower, 2006).

Även om kris- och krishantering främst anses vara en lokal fråga, finns det de som pekar på behovet av att lyfta frågorna mer regionalt och även nationellt. Att lyfta frågorna nationellt handlar främst om behovet av att säkerställa att kommuner har tillgång till de resurser de behöver vid en eventuell kris. En del resurser kan således enligt en del forskare behöva koordineras på nationell eller regional nivå för att sedan därifrån fördelas ut till lokala myndigheter vid behov (Choi och Brower, 2006; Marshall,

2015). Anledningen till detta är att kommunerna inte kan förväntas ha alla resurser själva. Det handlar även om att inse att även om kommunen är ett system med delar som hänger ihop och påverkar varandra, tillhör en kommun i sig ett större system bestående av olika aktörer. Därför krävs samverkan med såväl andra kommuner, som regionala myndigheter och privata företag. En kris eller katastrof slår sällan bara mot en enskild kommun, även om invånarna i den kommunen först och främst vänder sig till den egna kommunen för stöd och hjälp krävs det att samverkan sker på en mer aggregerad nivå (Choi och Brower, 2006; Marshall, 2015; Gimenez et al., 2018). För att allt ska fungera vid en kris eller en större katastrof krävs det att någon har kunskapen om hur alla delar hänger ihop och kan bidra till att gemensamt lösa de problem som uppstår (Choi och Brower, 2006; Marshall, 2015). Det handlar således om att veta vart man ska vända sig för att be om det stöd som behövs i samband med en kris. Här handlar det inte enbart om relationer mellan individer utan även mellan organisationer.

3.6 Organisering av krisarbetet

Hur kan man då arbeta med krishantering? Vad man kan se i litteraturen är olika försök att utarbeta stöd och verktyg för kommuner i syfte att reducera komplexiteten och underlättar för dem i deras arbete med krishantering och därmed bidrar till arbetet med att skapa mer resilienta organisationer (Choi och Brower, 2006; Sellberg et al., 2015; Basu et al., 2013; Marshall, 2015; Henstra, 2016; Gimenez et al., 2018). Vad bland andra Sellberg et al (2015) lyfter upp är vikten av att koordinera krisplanering och det arbete mot mer hållbart samhällsbyggande som bedrivs i kommuner. Detta är inte minst relevant givet den koppling som finns mellan klimatförändringar och ökad risk för kriser orsakade av förändringar i klimatet. En sådan koordinering kräver emellertid enligt Sellberg et al (2015) ett ökat samarbete mellan olika förvaltningar vilket i sin tur kräver att kommunen ses som ett system bestående av delar som är tätt kopplade till varandra och påverkar varandra (Sellberg et al., 2015). Vad Sellberg et al (2015) således lyfter fram är behovet av att närma sig kommuner och kommunal verksamhet med ett nytt perspektiv.

Henstra (2016) lyfter i sin artikel upp begreppet krishantering i fyra olika delar, var och en av dessa delar går det att aktivt arbeta med för att göra en kommun eller organisation bättre förberedd på en kris. Det första området Henstra (2016) är förberedelse och vikten av policy för hur man förbereder sig för en eventuell kris. Det andra området handlar om att minimera risker och effekter av en kris. Det tredje området som författaren tar upp handlar om hur en kommun eller organisation planerar att hantera en kris och slutligen det fjärde området handlar om hur man kan arbeta med att återställa samhället till det normala vid en eventuell kris. Då kriser är unika situationer är det enligt Henstra (2016) svårt för en kommun att veta exakt hur den ska hanteras, men förberedelser enligt de fyra stegen ovan är av betydelse då det utgör ett stöd och en riktning om en kris inträffar. Behovet av att ha en strategi för krishantering är något som även lyfts fram av Wang och Kuo (2017).

3.7 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att såväl förmågan till planering, samverkan med aktörer i ett vidare nätverk samt lärande är centrala för en kommuns förmåga att hantera kriser och katastrofer (Marshall, 2015). För samverkan krävs emellertid att det även finns incitament att överkomma organisatoriska skillnader (Princen et al., 2016). Sådana incitament torde öka om en utvärdering genomfördes för att synliggöra behov och problem (Henstra, 2016). I nästa avsnitt beskrivs svenska kommuners arbete med krishantering. Beskrivningen som görs tar sin utgångspunkt i den forskning kring *crisis management* som presenterats i detta avsnitt och närmre bestämt de olika teman som litteraturen på området behandlar, dvs tillgång till resurser och då specifikt kompetens, behovet av lärande och samverkan samt hur krishantering organiseras och hur det faktiska arbetet ser ut.

4. Krishantering i kommuner med fokus på VA-verksamheten

I detta avsnitt kommer en redogörelse för hur några svenska kommuner arbetar med krishantering att göras. Flera av kommunerna som deltar i den här studien har, vilket också beskrevs i metodavsnittet (avsnitt 2), bitt om att få vara anonyma då de inte vill att det med utgångspunkt i rapporten ska kunna utläsas hur olika kommuner arbetar med krishantering. Orsaken till detta är säkerhetsskäl. Man upplever att det finns en risk att informationen om den kommer ut kan bidra till att göra kommunerna mer sårbara. Av denna anledning kommer kommunnamnen inte förekomma i framställan som görs nedan.² Istället kommer utgångspunkt tas i kommunstorlek, eftersom studien tydligt visar att det finns skillnader mellan hur mindre och medelstora respektive kommuner som samverkar kring hur risk och säkerhetsarbete ser ut.

Framställan i det här avsnittet inleds med en redogörelse kring hur kommuner arbetar med krishantering på en mer övergripande nivå för att därefter gå vidare och beskriva hur kommuner arbetar mer specifikt kring säkerhetsfrågor och krishantering inom VA-verksamheten. Beskrivningen av hur kommuner arbetar mer specifikt med krishantering inom VA är uppdelad i två delar, en del med fokus på den mindre kommunen och en annan på den samverkande kommunen. Detta då det under studiens gång har framkommit att det finns skillnader i förutsättningar mellan kommuner som beror på hur de är organiserade.

Inom respektive delavsnitt kommer de teman som identifierades i litteraturgenomgången att analyseras med utgångspunkt i tidigare forskning. Detta innebär att inom respektive delavsnitt kommer kommunernas arbete med krishantering att analysera utifrån tillgången till resurser och kompetens, hur och om lärande sker kring risk och sårbarhetsfrågor, hur samverkan inom kommunen och mellan förvaltningar samt med externa aktörer ser ut, hur krisarbetet organiseras och hanteras i kommunerna och där inkluderas arbete med planer och eventuella övningar. Avsnittet inleds emellertid med en mer övergripande beskrivning av hur krishanteringsarbetet organiseras i en kommun.

4.1 Hur organiseras krishantering i en kommun?

Vanligtvis finns det en som är ansvarig för krisberedskapsfrågor i kommunen. Ibland finns denna person inom Räddningstjänsten, ibland centralt i kommunen, ibland har det bildats en egen enhet för krishantering. Det sistnämnda är framförallt vanligt i större kommuner. Den eller de personer som är involverade i det här arbetet ansvarar för att utarbeta metodstöd och sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser och planer i enlighet med

² För de som är intresserade av att veta vilka kommuner som deltagit i studien finns det en förteckning i metodavsnittet.

hur lagstiftningen ser ut. Ibland har den eller de ansvariga personerna också till uppgift att arbeta mer strategiskt och långsiktigt med förebyggande arbete. Hur arbetat organiseras och vilka resurser som finns i en kommun är beroende av kommunens storlek. Från studien kan man se att större kommuner som Malmö och Kristianstad har helt andra resurser och därmed också flera anställda som arbetar med frågor kring krishantering och säkerhet i kommunen. Detta ska jämföras med en mindre kommun där det enbart är en person som arbetar med den här typen av frågor och ofta då i kombination med andra arbetsuppgifter. Detta gör att krishantering och säkerhetsarbete (inklusive arbete med informationssäkerhet) ofta blir individberoende och därmed också sårbart.

Små kommuner som samverkar genom att bilda en gemensam organisation för krisberedskap och säkerhetsfrågor har däremot liknande förutsättningar som större kommuner. Genom samverkan har de möjlighet att dela på kostnaderna och kan därmed också anställa fler som arbetar gentemot kommunerna med krishantering. De kommuner som samverkar uppger även att anledningen till detta är att de inte har möjlighet att själva finansiera den kompetens som de anser behövs för att klara av arbetet. Fördelen med att vara en del av en mindre kommun är enligt de intervjuade att man har närmre till varandra och till beslutsfattarna vilket lyfts som en fördel vid en eventuell kris. Nackdelen är emellertid att ansvaret och mängden uppgifter är desamma som i en större kommun. I lagstiftningen görs däremot ingen skillnad mellan små och stora kommuner, utan alla har samma ansvar.

Oavsett om den som samordnar arbetet med krishantering i en kommun sitter centralt i kommunen under kommunkontoret eller återfinns inom Räddningstjänsten är den här individen beroende av den information som respektive förvaltning rapporterar in. Det är den information som respektive förvaltning rapporterar in som sedan ligger till grund för den plan som utarbetas inom kommunen. Arbetet risk- och sårbarhetsanalys är således till stora delar beroende av respektive förvaltnings förmåga att arbeta med frågorna inom sin verksamhet. I enlighet med vad som framkom i samband med intervjuerna råder det här stora skillnader mellan förvaltningar och kommuner hur väl det arbetet fungerar.

I samband med intervjuer mer säkerhetsansvariga i olika kommuner blev det tydligt att man arbetar olika i olika kommuner avseende koordinering och samverkan med aktörer inom såväl som utanför den egna kommunen. I en del kommuner har man nära samarbete med förvaltningar, medan i andra kommuner fungerar det mindre bra. När det gäller samverkan med externa aktörer varierar även detta. I en del kommuner uppger man att man samverkar eller har en dialog med elleverantörer, räddningstjänsten, försvarsmakten, landstinget m.fl. aktörer i den region man befinner sig. I andra kommuner uppger man att man inte har någon samverkan med externa aktörer med undantag från Länsstyrelsen. I Skåne finns ett utbrett nätverk inom vilket samverkan sker mellan kommuner och de uppger även att de har gemensamma övningar. Flera av de intervjuade lyfter arbetet med IT säkerhet som centralt då allt fler verksamheter blir beroende av IT. När det gäller IT frågor ligger emellertid ofta arbetet med säkerhet

kopplat till IT på IT-avdelningen och i vilken utsträckning de samordnar sitt arbete med kris- och säkerhetsansvarig varierar mellan kommunerna. Likaså varierar det mellan kommunerna avseende i vilken utsträckning man har en dialog med de som levererar IT-tjänster.

Flera av de intervjuade lyfter emellertid upp behovet av att se helheten och integrera olika delar i systemet. Det handlar inte om enskilda verksamheter utan om hur olika försörjningar påverkar varandra. Här finns det mycket kvar att göra i de flesta kommuner. Här är inte heller kommuner själva kontroll över alla delar i systemet. När det gäller t.ex. elförsörjningen vilket alla kommunala försörjningar är beroende av är många kommuner beroende av externa aktörer. Det framkom emellertid ovan att kommuner i många fall har begränsad samverkan med externa aktörer. Detta gör kommunerna sårbara vid en eventuell kris. Vad flera också lyfte fram var att en kris eller yttre påverkan kan vara omfattande utan för den del motivera att man aktiverar krisledningsnämnden. Istället borde det finnas andra sätt att mobilisera organisationen vid en yttre påverkan som t.ex. flyktingkrisen 2015 eller vattenbrist till följd av torka.

Utöver skillnader i organisation och tillgång till resurser, råder det skillnader mellan kommunerna i förhållande till vilka frågor man arbetar med. I en del kommuner är klimatförändringar högt på agendan. I andra kommuner lyfter man frågor kring, framförallt när det gäller VA, säkerhetsklassning av VA-anläggningar och analyser av vad som är skyddsvärt. Det förekommer även i vissa organisationer arbete med att säkerhetsklassa personalen. Flera av de här frågorna är relativt nya för kommunerna och har först seglat upp på dagordningen de senaste åren, vilket gör att det är något man arbetar just nu med men kanske ännu inte riktigt hunnit i fatt med.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att såväl organisatoriskt som resursmässigt råder det stora skillnader mellan kommunerna som ingår i den här studien avseende hur säkerhetsarbete och krishantering sker centralt inom kommunen. Det råder även stora skillnader avseende i vilken utsträckning samverkan sker såväl internt mellan förvaltningar i kommunen och med externa aktörer. Slutligen råder det skillnader mellan kommuner vilka frågor man valt att lägga mest fokus på.

4.2 Erfarenheter från den mindre kommunen

I samtal med representanter för mindre kommuner blir det tydligt att den mindre kommunen har ont om resurser att arbeta med kris- och säkerhetsfrågor. Inom kommunen finns det ofta en person som har ansvar för att samordna allt arbete med att ta fram de planer som lagen kräver. I detta arbete är den ansvariga inom kommunen beroende av den information som hen får från respektive förvaltningschef. På VA-sidan tycks detta i mindre kommuner framförallt vara en uppgift som landar på VA-chefens bord. Som lyfts i tidigare studier av hur små kommuner organiserar VA har VA-chefen i en liten kommun ofta en pressad situation där det är svårt att hinna mer med än det dagliga arbetet (Thomasson, 2015). Detta påverkar så klart även arbetet med säkerhets- och krisberedskap. Här hand-

lar det om, som en VA-chef i en mindre kommun uttryckte det under en intervju, att prioritera. Hur mycket resurser kan man lägga på att planera och arbeta förebyggande inför en eventuell kris när behoven i den dagliga verksamheten är stora. Prioritering av befintliga resurser, inklusive kompetens, är således en central fråga när det gäller vilket fokus mindre kommuner ger åt arbete relaterat till krishantering.

Det är därför kanske inte förvånande att det framförallt är de mindre kommunerna som lyfter vikten av det stödjande arbete som olika myndigheter gör med kommuner som målgrupp. En myndighet som ofta nämns i det här sammanhanget är Länsstyrelsen. Länsstyrelsen uppges av flera av de intervjuade som varande ett bra stöd i arbetet med att ta fram planer. De övningar som Länsstyrelsen anordnar där flera kommuner inbjuds att delta samtidigt upplevs också som värdefulla. Det är emellertid inte alla kommuner som tagit del av eller ligger under en Länsstyrelse som tar sådana initiativ, utan en viss skillnad tycks finnas mellan olika Länsstyrelser i hur man arbetar gentemot kommunerna.

Utöver Länsstyrelsen nämns även Livsmedelsverkets arbete med att ta fram riktlinjer och guider och även erbjuda konsultstöd som betydelsefullt för den egna kommunens arbete. Livsmedelsverket anges också som ett bra stöd när det gäller tillgång till rent dricksvatten vid en krissituation. MSB nämndes också av en del, men deras arbete sker mer på policynivå och har därför inte samma betydelse för kommunerna i deras eget arbete.

För kommunerna i Skåne har Kommunförbundet Skåne gjort en kartläggning över vilka resurser det finns i Skåne vid en eventuell kris, bl.a. handlar det om tillgången på nödvattentankar. Detta kan på sikt också utvecklas till att bli en tillgång för Skånska kommuner vid en situation med vattenbrist. Ett annat lokalt initiativ har tagits av Sydsvatten som tillsammans med bland andra LRF lyft frågan kring krisberedskap och förebyggande arbete när det gäller klimatförändringar.

Det framkommer även i intervjuer med representanter för mindre kommuner att det är vanligt att man samarbetar i nätverk av olika slag. I Skåne har det t.ex. bildats fyra olika nätverk mellan säkerhetsansvariga i kommuner i respektive hörn av regionen. Även VA-chefer bildar nätverk där de delger varandra erfarenheter och har gemensamma utbildningsdagar. Ett sådant finns t.ex. i Småland och i Stockholmsregionen bland Norrvattenskommunerna. Den här typen av nätverk upplever de mindre kommunerna som varande ett bra stöd i deras eget arbete och gör att de som är ansvariga för de här frågorna känner sig mindre ensamma och utsatta.

Vad som däremot tycks saknas är ett fördjupat samarbete mellan verksamhetsansvariga och ansvariga för krishantering i en kommun. Vad som också efterlyses är ett mer regionalt samarbete och att någon tar ett mer övergripande ansvar för en större region. Det handlar inte om den enskilda kommunen bara, utan om att kunna hantera en eventuell kris på ett mer övergripande plan och då framförallt på regional nivå. Att arbeta gemensamt kommuner emellan med nödvattenplaner kan t.ex. vara en sådan sak. Här förekommer det redan ett visst arbete ute i kommunerna, men flera

små kommuner efterlyser mer samordning av krishantering över kommungränserna. En av de intervjuade lyfta även upp behovet av att ta ett samlat grepp över alla samhällsfunktioner inom den egna kommunen.

4.3 Erfarenheter från kommuner i samverkan

Kommuner som samverkar inom VA har valt att göra det för att de upplever att de inte själva har resurser och kompetens för att på ett bra sätt leverera tjänster till abonnenterna. I de samverkande kommunerna finns det således redan från början en tanke om att tillgången till resurser inklusive kompetens är knappa. Tidigare studier av samverkan inom VA visar på att kommuner som samverkar upplever sig ha det lättare att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens (Thomasson 2013; 2018b). Kommuner som samverkar inom VA upplever även att det finns att de genom samverkan får en större resursbas och en annan möjlighet att arbeta strategiskt och framåtriktat samt att utveckla den befintliga kompetensen (Thomasson, 2013; 2015; 2018b). Detta är även något som syns i Svenskt Vattens hållbarhetsindex (Svenskt Vatten, 2018).

Liknande effekter rapporterar samverkande kommuner när det gäller arbete med kris och beredskapsfrågor. De kommuner som samverkar uppgår att de genom samverkan har tillgång till fler resurser och mer kompetens till att arbeta strategiskt med kris- och säkerhetsfrågor. Likaså upplever de att tillgången på kompetens i organisationen är god. Detta innebär att man ofta har en eller flera personer anställda som arbetar med krisplanering, risk- och säkerhetsanalys och förebyggande arbete. Fördelen är att här finns expertkunskap kring VA, vilket gör att man kan arbeta med kris och säkerhet med fokus enbart på VA-sidan. Detta innebär också att man som VA-organisation utgör en kompetens motpart som kan ge bra inspel till kommunerna i deras mer övergripande säkerhets- och krisarbete. Däremot varierade det mellan de olika organisationerna som ingår i den här studien i vilken utsträckning man deltog i övningar tillsammans med ägarkommunerna eller andra organisationer i närområdet. En av de säkerhetsansvariga som intervjuades berättade att hans organisation en till två gånger om året genomförde övningar inom den egna organisationen och ibland även tillsammans med andra. Det fanns emellertid också de som uppgav att de inte alls deltog i övningar tillsammans med andra eller ordnade några själva.

När det gäller samverkan och koordinering av säkerhetsarbetet upplever de kommuner som samverkar inom VA däremot en del utmaningar. Även i detta fall finns det en koppling mellan de utmaningar kommunerna upplever och resultat från tidigare studier av samverkan. Vad som framförallt lyfts som en utmaning i tidigare studier av samverkan inom VA är arbetet med att koordinera och samverka med ägarkommunerna när det gäller så väl det strategiska arbetet med VA som när det gäller samordning inom samhällsbyggnadsfrågor mellan VA-organisationen och övriga förvaltningar med ansvar för samhällsbyggnad inom kommunerna (Thomasson, 2013; Thomasson, 2018b).

Det finns liknande utmaningar när det gäller kris- och säkerhetsarbete. Representanter för VA-organisationer som ägs av flera kommuner lyfte under intervjuerna fram utmaningarna med att koordinera med de olika ägarkommunerna. När VA ligger i en förvaltning är det en del av kommunens organisation och har bara andra förvaltningar inom kommunen att koordinera med. När VA samägs av flera kommuner måste den gemensamma VA-organisationen samverka med alla ägarkommunerna och ofta olika förvaltningar inom ägarkommunerna. Detta upplever flera som varande en utmaning även när det gäller arbetet med krishantering och säkerhetsfrågor. Noteras bör att det är såväl representanter från kommunerna som de gemensamägda organisationerna som finner att detta kan vara utmanande.

Det fanns emellertid exempel på organisationer som har löst detta bra sätt och som regelbundet har kontakt med ägarkommuner och andra relevanta aktörer i dem här frågorna och dessutom ordnar gemensamma övningar. Vad som däremot lyfts fram är att VA-organisationerna enbart kan koordinera med kommunerna när det gäller VA-frågor och inte övrigt arbete med krishantering, VA-organisationerna utgör således enbart en liten del av helheten. Svårigheten tycks snarare ligga i att få ihop helheten i kommunerna och där koordinera olika organisationers och förvaltningars arbete med varandra. För även om en liten kommun samverkar inom VA-området är det fortfarande en liten kommun med knappa resurser när det gäller övrig verksamhet och där ingår arbete med krisberedskap. Vad flera av de intervjuade lyfte fram var behovet av att arbeta mer systematiserat och organiserat inom den egna regionen då man var väl medveten om att en kris inte drabbar en enskild aktör eller kommun, utan med stor sannolikhet kommer att slå mer regionalt. Det finns också en medvetenhet av att det finns behov av att få hjälp och stöd när det gäller material och övriga resurser från aktörer inom den egna regionen, men kanske även nationellt om en kris inträffar.

Än mer komplext blir det enligt intervjuade om kommunen arbetar med fler externa aktörer som VA-organisationen måste samordna med. Ett exempel på en sådan ökad komplexitet är när kommuner är delägare i en gemensam organisation som levererar dricksvatten samtidigt som de är delägare i en organisation som sköter drift och investering inom VA. Att kommuner är delägare i en organisation som levererar dricksvatten och en annan som sköter driften av anläggningar förekommer t.ex. i såväl Skåne som Stockholmsområdet. Vid t.ex. vattenbrist eller översvämningar krävs det koordinering och samverkan inte bara mellan kommuner och de gemensamägda organisationerna, utan leverantörer av dricksvatten som organisationer ansvariga för driften måste i sin tur samverka med varandra och med ägarkommunerna. Den här typen av lösningar komplicerar således arbetet vid en kris och ställer större krav på samverkan och koordinering och även på att organisationerna i förväg har utarbetat planer för hur fördelning av ansvar och arbete ska se ut vid en eventuell kris.

Precis som i intervjuer med kommuner som inte samverkar, framkommer det med representanter för samägda VA-organisationer att även de deltar i

nätverk med andra VA-organisationer. Det finns således i flera fall etablerade nätverk mellan kommunerna på dessa nätverksträffar diskuteras även krishantering och förebyggande arbete. Det framgick även av intervjuerna att det finns ett samarbete mellan de stora VA-organisationerna som finns i Stockholmsregionen, Göteborgsregionen och Skåne.

4.4 Sammanfattning

Utifrån redogörelsen i det här kapitlet blir det tydligt att det finns skillnader mellan mindre kommuner, större kommuner och kommuner som samverkar när det gäller tillgång till såväl resurser som kompetens. Större kommuner och kommuner som samverkar har tillgång till en större resursbas och har också möjlighet att rekrytera den kompetens som behövs för krishantering i en kommun. Bristen på resurser och kompetens är också en av orsakerna till att kommuner väljer att samverka inom VA. Det är också anledningen till att vissa kommuner har valt att samverka inom krishantering.

Det finns också skillnader mellan kommuner avseende i vilken utsträckning de samverkar såväl mellan förvaltningar som med externa aktörer. När det gäller skillnader i hur kommuner samverkar mellan förvaltningar tycks delvis vara en fråga om resurser. Kommuner med enbart en anställd, vilket ofta är mindre kommuner, som ansvarar för krishantering kan ha svårare att hinna med att koordinera med alla förvaltningar. Likaså kan kommuner med få anställda också ha svårt att få till stånd ett samarbete med externa aktörer som kommunen är beroende av. När det gäller samarbete med externa aktörer har emellertid Länsstyrelserna visat sig kunna vara ett stöd då de i vissa län som t.ex. Skåne organiserar övningar tillsammans med kommuner och andra aktörer med ansvar för viktiga samhällsfunktioner. Små kommuner med få resurser för krishantering är således i relativt stor utsträckning beroende av det arbete som Länsstyrelsen, Livsmedelsverket och MSB gör och att få ta del av den kompetens dessa myndigheter har. Större kommuner och kommuner som samverkar tycks däremot vara mindre beroende av stödet från myndigheterna då i större utsträckning har mer kompetens och resurser inom den egna organisationen. Det visade sig även från studien att det var vanligare att större organisationer själv organiserade övningar av olika slag.

De nedslag som gjorts i olika kommuner inom ramen för den här studien visar således på att det finns tydliga skillnader avseende vilka förutsättningar kommuner har att arbeta med krishantering och hur de organiserar sitt arbete. I nästa avsnitt kommer fokus att vara på att med utgångspunkt i litteraturgenomgången i rapportens tredje avsnitt analysera vilka konsekvenser detta kan få för kommunernas förmåga att hantera en eventuell kris.

5. Analys av kommuners krishantering med fokus på VA

I det här avsnittet kommer en analys av kommuners arbete med krishantering med fokus på VA-verksamheten att göras. Analysen kommer att ta sin utgångspunkt i de teman som litteraturoversikten visade var av betydelse för hur en kommun kan arbeta med krishantering. De teman som kommer att fokuseras är därför följande: tillgång till resurser inklusive kompetens, lärande i organisationen, graden av samverkan och koordinering såväl internt som med externa aktörer samt hur krishanteringsarbetet är organiserat och hur det faktiska arbetet med krishantering ser ut.

I analysen kommer utgångspunkt även att tas i den definition av kris som Henstra (2016) använder sig av. I den definitionen görs skillnad på kris och katastrof, men det framgår också av definitionen att en oförmåga att hantera en kris kan leda till en katastrof. Vidare utgår analysen implicit för den typen av kriser och katastrofer som det är mest troligt att en VA-organisation drabbas av och det är översvämningar och vattenbrist till följd av klimatförändringar, förorenat eller otjänligt dricksvatten samt attacker mot skyddsvärda objekt. Att det är mest troligt att det är den här typen av katastrofer som en VA-organisation måste stå rustad för framgår även av studien då flera av de intervjuade nämnde som kriser de själva ser i sina risk- och sårbarhetsanalyser som de arbetade för att förebygga och förbereda sig och organisationen på.

5.1 Tillgång till resurser och kompetens

När det gäller tillgång till resurser visar tidigare forskning på området vikten av att det finns tillräckliga resurser och kompetens för att arbeta med planer och också för att organisera övningar (Basu et al., 2013; Johnson Avery et al., 2016). Såväl framtagande av planer som genomförandet av övningar har i tidigare studier visat sig ha betydelse för hur väl en organisation kan hantera en eventuell kris och även hur snabbt organisationen förmå återgå till ett normaltillstånd (Nilsson, 2010; Johnson Avery et al från 2016). Tillgång till resurser är således av stor betydelse.

I föregående avsnitt framgick det emellertid med tydlighet att tillgången till resurser varierar stort mellan kommunerna som ingick i studien. Kompetens är en del av de kritiska resurser som kommuner upplever sig sakna. Då studien omfattar kommuner från olika delar av landet och kommuner av varierande storlek torde sannolikheten vara stor att det finns skillnader mellan kommuner över hela landet. Detta antagande har även stöd i tidigare forskning (Henstra, 2016). Trots det har alla kommuner enligt lagstiftningen samma krav på sig att arbeta med krishantering.

Framförallt är det mindre kommuner som upplever att de inte har tillräckligt med resurser till sitt förfogande. Detta upplever kommunerna inverkar på deras möjlighet att arbeta med krishantering, vilket i sin tur enligt vad

tidigare studier visar (Basu et al., 2013; Johnson Avery et al., 2016) skulle innebära att dessa kommuner är mindre rustade att klara av en kris och även återhämta sig efter en kris. Tillgång till resurser och kompetens är således avgörande för hur resiliens i en kommun är vid en eventuell kris (Choi och Brower, 2006; Sellberg et al., 2015; Basu et al., 2013; Marshall, 2015; Henstra, 2016; Gimenez et al., 2018).

När det gäller tillgång till kompetens är det av betydelse att ta hänsyn till såväl den kompetens som enskilda individer besitter som den som finns i organisationen som helhet (Wang och Kuo, 2017). Under studiens gång visade det sig vid två tillfällen att en individs bakgrund och kompetens hade haft inverkan på hur kommunen ifråga arbetade med krishantering. I båda fall var det individer med bakgrund i de militära som med sin kompetens och tidigare erfarenhet lyft krishantering och säkerhetsfrågor på dagordningen i kommunen. Att enskilda individers kompetens har betydelse är något som även lyfts i tidigare studier (Wang och Kuo, 2017) och det talar för att det finns all anledning för kommuner att arbeta mer aktivt med vem de rekryterar till positioner där frågor kring krishantering är en del av arbetet.

5.2 Graden av lärande i en organisation

Ett andra tema som lyfts i tidigare forskning är förmågan hos en organisation att lära sig. Här handlar det framförallt om att omsätta den erfarenhet och den kunskap som enskilda individer har i en organisation till kunskap som alla i organisationen kan ta del av (Jarman et al., 2000; Choi och Brower, 2006). Det handlar också om förmågan att analysera varför något blir fel och hur man kan förändra mer på djupet i en organisation för att förbättra organisationens förmåga att hantera utmaningar (Jarman et al., 2000; Choi och Brower, 2006). De senaste är inte minst viktigt för att skapa mer resiliens i organisationer.

Förmågan till lärande hänger delvis ihop med tillgången till resurser. Om en organisation saknar resurser och kompetens för att arbeta med krishantering, kommer det heller inte att finnas utrymme till lärande (Wang och Kuo, 2017). Flera av de som arbetade som krissamordnare i kommunerna som ingår i den här studien berättade att de inte hade möjlighet till att aktivt och mer ingående arbeta med förvaltningarna när det gällde framtagande av risk- och sårbarhetsanalyser. Detta vara en bild som bekräftades av flera av de VA-chefer som intervjuades inom ramen för studien. VA-cheferna fick själva ta fram sin analys och sedan skickade de rapporten till samordnaren som ställde samman en rapport och en plan för hela kommunen. Någon samordning skedde inte i detta arbete. Här hade det ingen betydelse om kommunen samverkade på VA-området. För även om samverkan sker inom VA och VA-organisationen därmed blir mer kompetent och bättre rustad att göra sin egen analys, blir inte kommunens förmåga att hantera en kris bättre av den anledningen.

Här kommer tanken om att se kommunen som ett system in (Freeman och Hancock, 2017; Jarman, 2000). En kommun är ett system som består

av olika delar, men delarna är inte frikopplade från varandra, utan hänger ihop med varandra och påverkar varandra. Vatten är ett av de viktigaste försörjningssystemet och om det slås ut påverkas såväl invånare som flera andra av kommunens verksamheter. Likaså är vattenförsörjningen beroende av andra lokala försörjningar för att fungera. Om inte elen fungerar eller om bredband, telefon eller övrig IT har driftstörningar påverkar detta VA-verksamheten (Freeman och Hancock, 2017). Krishantering kan således inte ske isolerat inom en förvaltning eller en verksamhet, utan måste ske inom ett system. Det samma gäller lärande kring krishantering. Representanter från olika delar av systemet måste arbeta med frågorna gemensamt (Choi och Brower, 2006; Gimenez et al., 2018). Samordning och lärande mellan olika förvaltningar inom en kommun är således nödvändig för att skapa en resilient organisation (Choi och Brower, 2006; Marshall, 2015). Ibland räcker det inte heller med samordning mellan olika kommunala verksamheter, utan samverkan måste även ske med externa aktörer. Som exempel kan återigen elleverantörer nämnas. För att få till stånd ett lärande krävs resurser i form av tillräckligt många anställda med rätt kompetens som har tid att arbeta med att koordinera och länka samman kompetens och kunskap från olika verksamheter. Detta gäller inte bara i arbetet med planer, utan att organisera övningar med deltagare från olika förvaltningar och aktörer inom samma system har också visat sig ha betydelse för lärande (Nilsson, 2010).

5.3 Graden av samverkan och koordinering

Som lyftes i föregående avsnitt är samverkan och koordinering mellan förvaltningar i framtagandet av planer, men också i samband med övningar av betydelse för hur väl en organisation står rustad att hantera en kris. Den studie som ligger till grund för den här rapporten visar emellertid att samverkan och koordinering mellan förvaltningar i en kommun när det gäller krishantering ofta saknas. Detta gäller även i de fall kommuner samverkar avseende drift och/eller leverans av VA-tjänster. Studien visar snarare att samverkan kan försvåra samverkan och koordinering då VA blir en extern aktör och därmed inte har samma närhet till kommunens centrala funktioner, inklusive krissamordnaren, som övriga förvaltningar har. Vad som också lyfts i tidigare avsnitt är detta till viss del ett resultat av att krissamordnare eller motsvarande funktion i en kommun har begränsade resurser. Det är även ett resultat av hur arbetet med krishantering är organiserat internt i kommunen. Det finns t.ex. de kommuner som valt att samverka med andra kommuner när det gäller krishantering och i dem fallen tycks resurstillgången vara bättre och fler personer arbetar med frågorna och då finns det även möjlighet att mer aktivt samordna arbetet inte bara mellan förvaltningar inom en kommun, utan även mellan grannkommuner. Det senare kan vara av stor betydelse vid en eventuell kris då kommunerna kan gå in och hjälpa varandra med resurser av olika slag och även samordna krisarbetet. Detta torde i sin tur, vilket även tidigare forskning visar (Nilsson, 2010; Jarman, 2000), minska påverkan på lokalsamhället och förbättra kommuners möjlighet att återgå till normalt läge igen.

Utöver samverkan mellan förvaltningar lyfter tidigare studier vikten av samverkan inom en region eller ett större nätverk för att säkerställa kompetens och tillgång till resurser vid en eventuell kris (Mullin och Rubado, 2017; Song et al., 2017; Choi och Brower, 2006; Gimenez et al., 2018). Även detta antas ha en positiv effekt på arbetet vid en eventuell kris och därmed också leda till en mindre påverkan på lokalsamhället. Den typen av samverkan är av betydelse då som nämndes i föregående avsnitt är kommunerna en del av ett större system och olika delar i systemet påverkar varandra på olika sätt (Freeman och Hancock, 2017; Jarman, 2000). För att kommunala verksamheter ska fungera är kommunerna beroende av andra försörjningssystem och detta gäller inte minst VA. Förmågan till extern samverkan hänger även den ihop med hur tillgången till resurser ser ut inom såväl en kommun som en enskild verksamhet. Hur resurstillgången ser ut har det i den här studien visat sig variera mellan kommuner. Detta innebär också att kommuner har olika förutsättningar att arbeta över sina egna gränser med krishantering och står därmed också olika bra rustade vid en eventuell kris.

Det handlar emellertid inte enbart om att stå väl rustade i samband med en eventuell kris. Samverkan externt såväl som internt är även av betydelse i förebyggande arbete. Förebyggande arbete är inte minst av betydelse när det gäller hanteringen av komplexa problem som klimatförändringarna utgör. Här krävs det samordning mellan olika centrala försörjningssystem och samhällsbyggnadsfunktionerna inom en kommun för att på sikt skapa samhällen som är bättre rustade för de hot som klimatförändringar utgör. Resiliens handlar således inte bara om hur en kris hanteras utan även hur man förändrar arbetssätt och arbetar innovativt över organisatoriska gränser för att hantera framtida hot (Freeman och Hancock, 2017). Även här krävs det samverkan såväl internt som externt, men också en förmåga till lärande och att hitta nya arbetsformer som möjliggör arbete över gränser såväl inom en kommun som mellan olika organisationer. I detta arbete måste VA vara en central aktör. Problemet är att även detta arbete är avhängigt tillgången till resurser. Något som i den här studien har visat sig vara en bristvara i flera kommuner.

5.4 Organisering av och arbete med krishantering

Den fjärde och sista faktorn som lyfts fram i litteraturen som betydelsefull för förmågan att hantera en kris är hur arbetet med krishantering organiseras. Som presenterades i inledningen till avsnitt fyra skiljer sig kommuner åt avseende hur de har valt att organisera krishantering. Återigen har resurser visat sig vara en avgörande faktor för hur man arbetar i en kommun. I mindre kommuner är det oftast kopplat till en enskild individ och då blir organisationen sårbar och har även svårt att arbeta med samverkan och säkerställa att kunskap sprids i organisationen. Större organisationer har fler anställda och ibland utgör krishantering en egen avdelning med flera anställda. Tidigare studier, men även resultat från den här studien (se avsnitt 5.1) visar på betydelsen att även ta hänsyn till den kompetens som

enskilda individer har när arbete med krishantering organiseras i en kommun (Wang och Kuo, 2017; Snoeijers och Poels, 2018).

För att kompensera för den begränsade tillgången till resurser förekommer det att små kommuner samverkar och har en gemensam pool med personal som arbetar med krishantering. En sådan lösning ger kommuner tillgång till mer resurser och inte minst mer kompetens, men kräver samordning över organisatoriska gränser. Det senare behöver emellertid inte vara en nackdel då samverkan mellan lokala aktörer i en region enligt tidigare studier (MacManus och Caruson, 2011) har visat sig ha betydelse för hur väl en kommun klarar av att hantera en kris.

För VA-verksamheten i en kommun är det av betydelse vilket centralt stöd som finns då det påverkar hur samordningen ser ut inom en kommun. VA är som tidigare nämnts ett flertal gånger i den här en av våra viktigaste försörjningsystem och avbrott i leverans av dricksvatten får konsekvenser för många verksamheter inom en kommun och även för den enskilda medborgaren. Här är VA, oavsett hur väl arbetet sker internt inom VA-organisationen, beroende av kommunens övergripande funktion för samordning och överföring av information och kunskap mellan förvaltningar. Det finns även ett behov av samsyn mellan samverkande aktörer avseende vad som utgör en kris för att få till stånd bra krishantering (Snoeijers och Poels, 2018). Att samordning får betydelse framkom tydligt under en intervju med en företrädare för en samägd dricksvattenleverantör som i samband med vattenbristen under sommaren 2018 upplevt betydelsen av samsyn och samordning inom systemet av organisationer.

6. Slutsatser

6.1 Sammanfattning av studiens resultat

Syftet med den här studien var att: Med fokus på vattenförsörjning undersöka hur kommuner arbetar såväl internt inom kommunen och mellan olika kommunala verksamheter, som externt med aktörer utanför kommunens egen organisation med krishantering. Syftet var även att undersöka vilka förutsättningar olika kommuner har att arbeta med krishantering i förebyggande syfte, om förutsättningar för att arbeta med krishantering skiljer sig åt mellan kommuner och i så fall vad den här skillnaden beror på.

Studiens resultat visar på att det finns tydliga skillnader mellan kommuner avseende hur de arbetar med krishantering. Framförallt tycks detta bero på vilka resurser de har tillgång till samt hur krishanteringen är organiserad och hur samordningen mellan olika förvaltningar ser ut. Som diskuterades i såväl inledningen till avsnitt fyra som i analysen i avsnitt 5 är den främsta anledningen till att det finns skillnader mellan kommuner tillgången till resurser. Mindre kommuner har mindre resurser och kan således arbeta mindre med planer och övningar inom krishantering, vilket gör att deras beredskap blir sämre. Samverkan inom VA har visat sig ha betydelse för VA-organisationens arbete med krishantering, men då VA är beroende av samordning med övrig kommunal verksamhet räcker det inte med de resurser som finns inom VA-organisationen för att skapa en god krisberedskap. Detta senare är något som lyftes under intervjuerna som gjordes inom ramen för studien.

Vidare visar analysen som gjorts i avsnitt fem i den här rapporten att resurser och då inte minst kompetens är centralt för en kommuns förmåga att arbeta med krishantering. Tillgången till resurser och kompetens påverkar i sin tur andra viktiga delar i krishanteringsarbetet som förmågan till samverkan och koordinering såväl inom kommunen som med aktörer utanför kommuner. Tillgången till resurser får även betydelse för hur man kan arbeta förebyggande med frågor rörande klimatförändringar och därmed också minska hotet för att sådana ska ge upphov till en kris. Vilka resurser det finns inom en kommun centralt har också betydelse för hur väl rustade kommunens VA-organisationer står inför en kris. Detta då VA-verksamheten utgör en del av det system som kommunen tillsammans med andra aktörer som ansvarar för vad som anses vara centrala försörjningsystem i samhället utgör. Beroendeförhållandena mellan verksamheter inom ett system är tydliga (Freeman och Hancock, 2017) och därför krävs samverkan för att minska sårbarheten och skapa mer resilienta organisationer. Att skapa mer resilienta organisationer är av betydelse då sådana tenderar att vara bättre rustade att inte bara hantera en kris, utan även till att snabbare återgå till ett normaltillstånd. Mer resilienta organisationer innebär i sin tur mindre påverkan på samhället och därmed också mindre kostnader i samband med en kris (Jarman, 2000). Om en organisation däremot inte står rustad att möta en kris riskerar krisen att utvecklas till en katastrof

(Henstra, 2016) som får stor påverkan på samhället och som därmed också blir kostsamma för ett samhälle.

6.2 Studiens bidrag och behov av fortsatt forskning

Den här studien bidrar med sina resultat till kunskapen kring hur kommuner arbetar med krishantering, ett område som tidigare studier visat kräver mer forskning (Choi och Brower, 2006; Marschall, 2015; Jarman et al., 2000; Mullin och Rubado, 2017). Den här studien bidrar även med kunskap kring hur kommuner bör samverka såväl inom den egna organisationen som med andra aktörer över organisatoriska gränser. Det senare är även det ett område som enligt tidigare studier kräver mer forskning (Choi och Brower, 2006; MacManus och Caruson, 2011). Vad den här studien också visar på är att det finns ett behov att titta närmre på hur kommuner arbetar med krishantering och hur villkoren för detta arbete kan förbättras framöver. För som lyfts fram i rapporten har alla kommuner samma krav på sig från lagstiftningens sida, men olika förutsättningar att uppnå dem. En hel del av de kommuner som ingått i den här studien har även pekat på behovet av regionalt samarbete och att organisera tillgången till resurser mer regionalt. Detta då en eventuell kris även om den drabbar lokalsamhället med stor sannolikhet inte tar hänsyn till hur kommungränserna går och kommer därför att kräva regional samordning. En fråga som är aktuell här och nu och som kräver regional samverkan och som flera av de intervjuade lyfte under studien är frågan om tillgången till dricksvatten vid torka. Något som också framkom under studiens gång är att det tycks finnas en ökad medvetenhet kring behovet av att arbeta med krishantering även i en liten kommun. Det finns således all anledning att gå vidare med fler studier kring hur kommuner arbetar med krishantering och hur den kan organiseras bättre framöver för att svara upp mot framtida behov.

7. Referenser

Johnson Avery, E., Graham, M och Park, S. 2016. Planning makes (closer to) perfect: Exploring United States' local government officials' evaluation of crisis management, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(2), pp. 73–81.

Basu, M., Srivastava, N., Mulyasari, F. och Shaw, R. 2013. Making Cities and Local Governments Ready for Disasters: A critical Overview of Recent Approaches, *Policy Studies Organizations*, 4(4), pp. 250–273.

Choi, S.O. och Brower, R.S. 2006. When practice matters more than government plans: A network analysis of local emergency management, *Administration & Society*, 37(6), pp. 651–678.

Dagens Nyheter. 2016. Akut personalbrist i de flesta kommuner, *Dagens Nyheter*, 2016-06-19

Dagens Samhälle. 2017. Brist på socionomer i åtta av tio kommuner. *Dagens Samhälle*, 2017-01-21.

Freeman, J. och Hancock, L. 2017. Energy and communication infrastructure for disaster resilience in rural and regional Australia, *Regional Studies*, 51(6), pp. 933–944.

Gimenez, R., Labaka, L. och Hernantes, J. 2018. Union means strength: Building city resilience through multistakeholder collaboration, *Contingencies and crisis management*, 26, pp. 385–393.

Henstra, D. 2010. Evaluating local government emergency management programs: What framework should public managers adopt? *Public Administration Review*, Mars/ April, pp. 236–246.

Jarman, A. Sproats, K. och Kouzmin, A. 2000. Crisis Management: Toward a new informational "Localism" in Local Government Reform, *International Review of Public Administration*, 5(2), pp. 81–97.

Kleja, M. (2017). Stora brister i säkerheten, *Dagens Samhälle*, 2017-10-05.

MacManus, S. och Caruson, K. 2011. Emergency Management: Gauging the extensiveness and quality of public and private sector collaboration at the local level, *Urban Affairs Review*, 47(2), pp. 280–299.

Marshall, J. 2015. Rating the Cities: Constructing a city resilience index for assessing the effect of state and local laws on long-term recovery from crisis and disaster, *Tulane Law Review*, 90, pp. 35–74.

MSB 2015:1370. Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas beredskap.

Mulin, M. och Rubado, M. E. 2017. Local response to water crisis: Explaining variation in usage restrictions during a Texas draught, *Urban Affairs Review*, 53(4), pp. 752–774.

- Nilsson, J. 2010. What's the problem? Local officials' conceptions of weaknesses in their municipalities' crisis management capabilities, *Journal of Contingencies and crisis management*, 18(2), pp. 83–95.
- Pearson, L. Newton, P. W. and Roberts, P. (2014). *Resilient Sustainable Cities: A future*, New York: Routledge
- Princen, S. Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., och Hooijer, R. 2016. Establishing cross-border co-operation between professional organizations: Police, fire brigades and emergency health service in Dutch border regions, *European Urban and regional studies*, 23(3), pp. 497–512.
- Rittel, H.W.J. och Weber, M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Science*, 4(2), pp. 155–169.
- Sellberg, M. M., Wilkinson, C. och Peterson, G. D. 2015. Resilience assessment: a useful approach to navigate urban sustainability challenges, *Ecology and Society* 20(1).
- SFS 2006:544, Om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Sievers, J. (2017). Små kommuner får svårt att klara VA-behov, *Dagens samhälle*, nr 25, 2017.
- Smith, E. och Thomasson, A. (2016), The use of the partnering concept for public-private collaboration: How well does it really work? *Public Organization Review*.
- Smith, E., Umas, T. och Thomasson, A. (2018). Stages of PPP and principal-agent conflicts: the Swedish water and sewerage sector, *MPMR, Public Performance & Management Review*.
- Snoijers, E. M. och Poels, K. 2018. Factors that influence organisational crisis perception from an internal stakeholder's point of view, *Public Relation Review*, 44, pp. 65–74.
- Song, M. och Park, H.J. 2017. Do political similarities facilitate interlocal collaboration? *Public Administration Review*, 78(2), pp. 261–269.
- Svenskt Vatten. 2018. Resultat för hållbarhetsindex 2017.
- Thomasson, A. (2013). *Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn*. SVU-rapport 2013-13. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Thomasson, A. (2015). *Att driva VA i egen förvaltning – den lilla kommunens erfarenheter och utmaningar*. SVU rapport 2015-23.
- Thomasson, A. (2017). Professionalization vs democratic control – are they mutually exclusive in collaboration for local service provision? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2017/1, 137–153.
- Thomasson, A. (2018a). *Management Across Boundaries – A Municipal Dilemma*, *Financial Accountability & Management*.
- Thomasson, A. (2018b), *Samverkan för ökad resursbas – för vem och hur?* Svenskt Vatten Utveckling, Nr 2018-1.

Wang, C-y och Kuo, M-f. 2017. Strategic styles and organizational capability in crisis response in local government, *Administration & Society*, 49(6), pp. 798–826.



Box 14057 • 167 14 Bromma
Tfn 08 506 002 00
Fax 08 506 002 10
svenskvatten@svenskvatten.se
www.svenskvatten.se