Offensiv Kvalitetsutveckling vid krisberedskap

En studie i hur kommuner arbetar med offensiv kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar vid risk- och sårbarhetsanalyser

Emma Persson

John Thoong

Examensarbete
Huvudområde: Kvalitetsledning
Högskolepoäng: 15
Termin/år: VT/2025
Handledare: Petter Stenmark
Examinator: Johan Lilja
Kurskod/registreringsnummer: KA005A
Utbildningsprogram: Magisterprogram i kvalitets- och ledarskapsutveckling, 60 hp
Datum: 2025-06-07

restricted

Vid Mittuniversitetet finns möjlighet att publicera examensarbetet i fulltext i DiVA (se bilaga för publiceringsvillkor). Publiceringen sker i open access, vilket innebär att arbetet blir fritt tillgängligt att läsa och ladda ned på nätet. Därmed ökar spridningen och synligheten av examensarbetet.

Open access är på väg att bli norm för att sprida vetenskaplig information på nätet. Mittuniversitetet rekommenderar såväl forskare som studenter att publicera sina arbeten open access.

Jag/vi medger publicering i fulltext (fritt tillgänglig på nätet, open access):

☒ Ja, jag/vi godkänner publiceringsvillkoren.

☐ Nej, jag/vi godkänner inte att mitt självständiga arbete publiceras i det offentliga gränssnittet i DiVA (Endast arkivering i DiVA).

Östersund, Västerås, 2025-06-07
Ort och datum

Magisterprogram i kvalitets- och ledarskapsutveckling
Program/Kurs

Emma Persson
John Thoong
Namn

1976, 1982
Födelseår

restricted

Sammanfattning

För att utveckla effektiva strategier och vidta konkreta förbättringsåtgärder för att stärka Sveriges krisberedskap behöver länen och kommunerna först identifiera de risker och sårbarheter som finns i samhället. Detta sker genom att utföra en så kallad risk- och sårbarhetsanalys (RSA). RSA:er gör det möjligt att uppnå förbättringar och att prioritera vilka åtgärder som behöver införas för att hantera samhällets risker och sårbarheter. Det finns dock utmaningar i arbetet med RSA:er, särskilt när det handlar om att omvandla identifierade risker och sårbarheter till konkreta och praktiska åtgärder.

Syftet med denna studie är att få en ökad förståelse för kommuners arbete med risk- och sårbarhetsanalyser samt undersöka hur ett utökat arbete med offensiv kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar skulle kunna förbättra kommuners arbete med att omsätta identifierade risker och sårbarheter vid en krissituation till konkreta förbättringsåtgärder.

Studien bygger på en kvalitativ och abduktiv ansats där semistrukturerade intervjuer har genomförts med representanter från flera kommuner.

Studiens resultat visar att RSA:n ofta upplevs som statisk och svår att anpassa till lokala behov och förutsättningar, vilket gör att det ofta betraktas som endast en administrativ uppgift snarare än ett praktiskt verktyg för att stärka krishanteringsförmågan. Dessutom lider en stor del av kommunerna av resursbrist, vilket hindrar genomförandet av större och viktiga förbättringsåtgärder. Samtidigt har ett stort ansvar förts över till kommunerna, vilket ytterligare belastar redan ansträngda kommunala resurser. Utöver det, betonas vikten av engagerat ledarskap för att skapa delaktighet och engagemang i arbetet. Det framgår även att det interna kundfokuset är bristfälligt, då kommunernas perspektiv inte beaktas tillräckligt mycket.

Sammanfattningsvis visar denna studie att när offensiv kvalitetsutveckling och riskhantering samverkar, uppstår en positiv synergieffekt som kan stärka kommunernas förmåga att förebygga och hantera risker och sårbarheter, och med hjälp av engagerat ledarskap och kundfokus kan det gå att skapa bättre förutsättningar att gå från analys till åtgärd – även i situationer med begränsade resurser.

Nyckelord: *Offensiv kvalitetsutveckling, Hörnstensmodellen, Ständiga förbättringar, Krisberedskap, Riskhantering, RSA, Risk- och sårbarhetsanalys,*

restricted

Abstract

To develop effective strategies and implement concrete improvement measures to strengthen Sweden's crisis preparedness, counties and municipalities must first identify the risks and vulnerabilities present in society. This is done through a so-called risk- and vulnerability analysis (RSA). RSAs enable improvements and help prioritize which actions need to be implemented to manage risks and vulnerabilities in the society. However, there are challenges in the RSA-process, especially when it comes to transforming identified risks and vulnerabilities into concrete and practical actions.

The purpose of this study is to gain a deeper understanding of how municipalities work with risk and vulnerability analyses and to explore how an increased focus on proactive quality management and continuous improvement can improve municipalities' ability to translate identified risks and vulnerabilities during a crisis into improvement measures.

The study is based on a qualitative and abductive approach, with semi-structured interviews conducted with representatives from several municipalities.

The results indicate that the RSA is often perceived as static and difficult to adapt to local needs and conditions, which means it's viewed more as an administrative task rather than a practical tool to increase the crisis preparedness. In addition, municipalities face a lack of resources, which hampers the implementation of improvement measures. At the same time, significant responsibility has been transferred to the municipalities, further straining already limited local resources. Moreover, the importance of engaged and responsive leadership is emphasized to foster participation and commitment. The study also shows a lack of internal customer focus, as municipal perspectives are not sufficiently considered.

In summary, the study shows that when proactive quality management and risk management interact, a positive synergy effect can be achieved that strengthens municipalities' ability to prevent and manage risks and vulnerabilites. With the help of engaged leadership and customer focus, it is possible to create better conditions for moving from analysis to action, even in situations with limited resources.

Keywords: *Total Quality Management, Cornerstone model, Continuous improvements, Crisis management, Risk management, RSA, Risk- and vulnerability analysis.*

restricted

Innehållsförteckning

1. Inledning ... 4
1.1 Krisberedskap ... 4
1.2 Risk- och sårbarhetsanalys ... 5
1.2.1 Offensiv kvalitetsutveckling och kundfokus ... 6
1.2.2 Stöd vid RSA-arbetet ... 7
1.3 Tidigare forskning ... 8
1.4 Problemformulering ... 9
1.5 Syfte ... 9
1.6 Frågeställning ... 9
1.7 Avgränsningar ... 9
2. Teoretisk referensram ... 11
2.1 Förbättringar genom lärdomar ... 11
2.2 ISO-standarder ... 12
2.2.1 ISO 31000 ... 12
2.2.2 ISO 9000/9001 och PDSA ... 13
2.2.3 ISO 22304 ... 15
2.3 Offensiv kvalitetsutveckling och kvalitetsledning ... 16
2.3.1 Hörnstensmodellen ... 16
2.4 Ledarskap som verktyg vid kris ... 19
2.5 PDSA som modell för ständiga förbättringar vid kris ... 20
2.6 Varför arbeta med ständiga förbättringar? ... 22
2.7 Att genomföra åtgärder ... 24
3. Metod ... 26
3.1 Vetenskapligt förhållningssätt ... 26
3.1.1 Kvalitativ och kvantitativ metod ... 26
3.1.2 Vetenskapligt perspektiv ... 26
3.1.3. Forskningsdesign ... 27
3.2 Urval ... 27
3.2.1 Urval av litteratur ... 27
3.2.2 Urval av respondenter ... 27
3.3 Datainsamling ... 28
3.4 Forskarnas förförståelse ... 29

restricted

3.5 Analysmetod 29
3.6 Reliabilitet och validitet 30
3.7 Generaliserbarhet 31
3.8 Etiska ställningstaganden 31
3.9 Användning av generativ AI 32
4. Resultat och Analys 33
4.1 Huvudtema: Riskhantering 34
4.2 Huvudtema: Utveckla ett engagerat ledarskap 36
4.3 Huvudtema: Arbeta ständigt med förbättringar 37
4.4 Huvudtema: Skapa möjlighet för alla att vara delaktiga 40
4.5 Huvudtema: Sätt kunderna i centrum 41
4.6 Huvudtema: Arbeta med processer 42
5. Diskussion 43
5.1 Resultatdiskussion 43
5.2 Metoddiskussion 44
6. Slutsatser 45
6.1 Frågeställning 1 45
6.2 Frågeställning 2 46
6.3 Vidare forskning 47
7. Referenser 48
8. Bilagor 53
Bilaga 1; Kodningsschema 53
Bilaga 2; Informationsbrev 61
Bilaga 3; Intervjuguide 62
Bilaga 4; Förstorade figurer från figur 3 64
Bilaga 5; Publiceringsvillkor 67

restricted

Förord

Denna studie utförs som ett examensarbete på Mittuniversitetet inom huvudområdet Kvalitetsledning och hur det kan tillämpas vid risk- och sårbarhetsanalyser.

Vi vill uttrycka vår uppskattning till de kommuner som arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser och som tagit sig tid att besvara våra frågor. Deras insatser har bidragit med värdefulla perspektiv till vår studie.

Vi vill även uppmärksamma de myndigheter som genom sitt informativa och tillgängliga material på webbplatser har utgjort en viktig grundläggande kunskapskälla under arbetets gång.

Vi vill sist men inte minst tacka vår handledare, Petter Stenmark, för stöd och vägledning under studiens gång.

Den 7:e juni 2025

Emma Persson
Östersund

John Thoong
Västerås

restricted

Definitioner och begrepp

Bevakningsansvariga myndigheter (BAM)	Klassas som centrala myndigheter och är ansvariga för att identifiera och analysera risker inom sina respektive sektorer, såsom energi, transporter, livsmedelsförsörjning och hälsa. Dessa myndigheter rapporterar sina RSA:er till tillhörande departement (Hedtjärn & Ödlund, 2021).
FORSA	En RSA-modell utvecklad av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som beskriver hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kan organiseras, från början till slut i syfte att underlätta RSA-arbetet (Winehav m.fl., 2011).
ISO 9000	ISO 9000 om kvalitetsledning är en standard som beskriver grundläggande principer och terminologier för kvalitetsledningssystem och fungerar som en vägledning för ISO 9001 (SIS, 2015a).
ISO 9001	ISO 9001 om kvalitetsledningssystem är en standard som hjälper organisationer att säkerställa kvalitet genom att fokusera på processer, kundfokus, ledarskap och ständiga förbättringar (SIS, 2015b).
ISO 22304	ISO 22304 om kontinuitetshantering är en standard som handlar om att skapa systematiska arbetssätt för att en organisation ska lyckas bedriva en verksamhet på ett acceptabelt sätt vid olika typer av störningar. Här ingår alla aspekter inom kontinuitet, allt från incidenter till krishantering (SIS, 2023).
ISO 31000	ISO 31000 om riskhantering är en standard som ger riktlinjer för hur organisationer systematiskt kan identifiera, analysera och hantera risker för att fatta bättre beslut (SIS, 2018).
Krisberedskap	Förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer (MSB, 2025a).
Kvalitetsledning	Samordnande aktiviteter för att leda och styra en organisation med avseende på kvalitet och kan innefatta att upprätta kvalitetspolicy och kvalitetsmål, samt processer för att nå dessa kvalitetsmål genom planering av till exempel kvalitetsförbättring (Bergman & Klefsjö, 2020)
Kontinuitetshantering	Enligt ISO 22304 handlar kontinuitetsarbete om att skapa systematiska arbetssätt för att en organisation ska lyckas bedriva verksamhet på ett acceptabelt sätt vid olika typer av störningar. Här ingår alla aspekter inom kontinuitet, allt från incidenter till krishantering (SIS, 2023).
Organisatorisk ambidexteritet	Förmågan att arbeta med både små och stora förbättringsåtgärder parallellt. Det vill säga att både kunna driva organisationens kärnverksamhet framåt och att vara innovativ och nytänkande som organisation (Palm & Lilja, 2017).
Resiliens	Förmågan att stå emot och klara av en förändring samt återhämta sig och vidareutvecklas (MSB, 2025a).
Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)	En risk- och sårbarhetsanalys är ett första steg i en kedja för att reducera risker, minska sårbarheter och förbättra förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser och extraordinära händelser. Definitionen för risk är *"En sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de*

restricted

	konsekvenser händelsen kan leda till". Sårbarhet har däremot definitionen; *"de egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse"*. Med andra ord är risk en sannolikhet att någonting negativt ska inträffa samt dess konsekvenser medan sårbarheten visar på svagheter eller brister som kan utnyttjas vid ett hot (MSB, 2025a).
ROSA	En RSA-modell utvecklad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Länsstyrelsen i Kronobergs län och Växjö kommun som beskriver hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kan organiseras, från början till slut i syfte att underlätta RSA-arbetet (Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2003).
Svenska Institutet för standarder (SIS)	SIS är en organisation som representerar Sverige i det internationella standardiseringsarbetet och som arbetar med att utveckla, anpassa och främja standarder i Sverige (SIS, u.å).

Tabell 1. Tabellen ovan beskriver kortfattat begrepp och definitioner som återkommer i uppsatsen.

restricted

1. Inledning

I detta avsnitt presenteras den teoretiska bakgrunden i syfte att skapa en ökad förståelse för studiens problemområde och de frågor som ligger till grund för studien.

1.1 Krisberedskap

"Det kan bli krig i Sverige". De skarpa orden uttalades av Carl-Oskar Bohlin, minister för civilt försvar, under Folk och Försvars rikskonferens i Sälen den 7 januari 2024 (Folk och försvar, 2024). Hans uttalande syftade på den snabbt förändrade säkerhetssituationen i vårt närområde – en situation som i hög grad påverkas av kriget i Ukraina som bröt ut den 24 februari 2022. Bohlin ville belysa en obekväm, men nödvändig sanning: vi måste vara förberedda på det värsta.

En kris definieras som något som hotar grundläggande funktioner och värden, enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025a) och ett vanligt begrepp för en kris är *extraordinär händelse* – det vill säga något som sker utanför ramen för det normala eller vardagliga. En kris kan även benämnas som krisberedskap, krishantering, en allvarlig händelse eller en särskild händelse. En kris uppstår ofta oväntat och utan förvarning, vilket innebär att det är viktigt att vara förberedd på att hantera den (Hugelius & Tapani, 2017).

Krig är inte den enda krisen som Sverige kan ställas inför i framtiden. Under de senaste decennierna har vi sett hur andra typer av kriser har blivit alltmer påtagliga - den globala säkerhetssituationen är inte längre den enda faktorn som påverkar vår krisberedskap (Agrell, 2023). Krisberedskap måste därför ses i ett bredare sammanhang, där vi inte bara förbereder oss för militära hot, utan också för de samhällsutmaningar som kan uppstå till följd av klimatförändringar, pandemier, cyberattacker eller andra extraordinära händelser. Dessa risker kräver att samhället på alla nivåer – från individer till myndigheter – utvecklar strategier och åtgärder för att hantera olika typer av kriser. För att bygga ett motståndskraftigt samhälle är det avgörande att vi ser till helheten, där krisberedskap handlar om att i fredstid förbereda oss för alla typer av allvarliga och oförutsedda händelser som kan påverka vår säkerhet (MSB, 2025a).

Bohlins uttalande om risken för krig i Sverige pekar just på behovet av att utveckla strategier och ta fram konkreta förbättringsåtgärder för att kunna ständigt förbättra och effektivisera samhällets krisberedskap utifrån de föränderliga hot vi står inför. Enligt principerna inom offensiv kvalitetsutveckling kan arbetet med att utveckla strategier och att ta fram konkreta förbättringsåtgärder underlättas om ett systematiskt förbättringsarbete tillämpas (Bergman & Klefsjö, 2020). För att utveckla effektiva strategier och vidta konkreta förbättringsåtgärder för att stärka Sveriges motståndskraft mot olika typer av kriser, behöver länen och kommunerna först identifiera de risker och sårbarheter som finns i samhället. Detta sker genom att utföra en så kallad risk- och sårbarhetsanalys, även kallad RSA.

restricted

1.2 Risk- och sårbarhetsanalys

Inom krisberedskap är alla kommuner, regioner och statliga myndigheter enligt lag ålagda att kontinuerligt genomföra en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) enligt lagen (SFS 2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extra ordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), respektive förordningen (SFS 2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, den så kallade krisberedskapsförordningen (Hedtjärn m.fl., 2021)

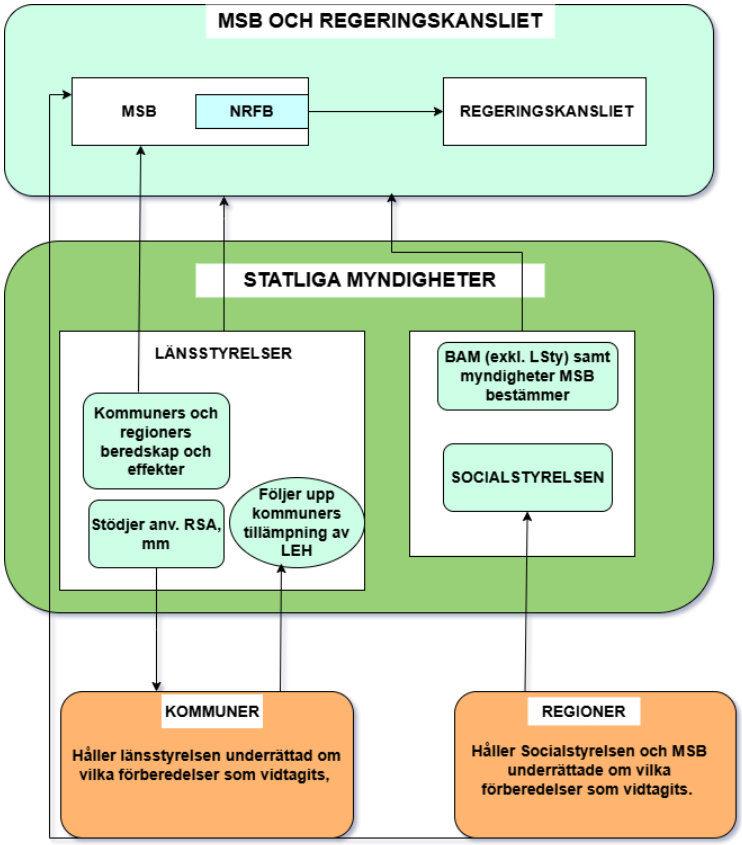
Det är värt att nämna att den nuvarande lagen, LEH, har identifierats som otillräcklig för att möta dagens krav på krisberedskap och civilt försvar och en ny lagstiftning är under utredning och föreslås träda i kraft 2027. Detta kommer givetvis påverka hur nästa RSA-redovisning kommer att se ut. Nästa RSA ska enligt nuvarande regelverk redovisas just år 2027, då så kallade LEH förväntas ersättas med ny lagstiftning, den så kallade LKRB.

Enligt MSB (2025b) kan en RSA ses som en grundläggande och nödvändig analys för att identifiera och förstå de potentiella hoten mot ett samhälle. Genom att systematiskt kartlägga risker och sårbarheter skapas en grund för att utveckla åtgärder som syftar till att både förebygga och hantera kriser eller extraordinära händelser. RSA är med andra ord ett proaktivt verktyg som bidrar till krisberedskapen såväl på kommunal, region som nationell nivå.

RSA:er spelar en avgörande roll genom att erbjuda beslutsfattare och verksamhetsansvariga viktiga beslutsunderlag. En annan viktig funktion med RSA:er är dess roll i samhällsplaneringen. Genom att identifiera risker och sårbarheter på olika nivåer kan långsiktig och hållbar planering genomföras. Detta innebär att infrastruktur, resursfördelning och beredskapsstrategier kan anpassas efter de specifika hot som identifieras genom RSA:er, vilket ökar samhällets resiliensförmåga (MSB, 2025b).

RSA:er gör det möjligt, i sin process, att uppnå förbättringar och att prioritera vilka åtgärder som behöver implementeras för att hantera risker. Detta innebär att offensiv kvalitetsutveckling som verktyg och modell har en viktig roll i arbetet med RSA:er. Ständiga förbättringar är också ett avgörande arbetssätt med RSA:erna eftersom insamling av data och utformning av planer ingår i det första steget i det systematiska och iterativa förbättringsarbetet (Sörqvist, 2004; Bergman & Klefsjö, 2020). RSA-processen och dess arbete inkluderar en rad olika aktörer, uppgifter och olika rapporteringsvägar. Nedanstående figur illustrerar de olika aktörernas uppgifter och rapporteringsvägar.

restricted



Figur 1. visar rapporteringsvägarna för RSA, enligt nuvarande lagar och förordningar: Regeringskansliet använder RSA:erna som informationsunderlag vid beslutsunderlag och de bevakningsansvariga myndigheter (BAM) redovisar sina analyser till berörda departement. MSB hanterar RSA:erna från BAM och länsstyrelserna, som en del av den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB). Bedömningen från NRFB redovisas sedan till regeringen. Kommunerna och regionerna, som är i botten av denna hierarki, ansvarar för att genomföra och rapportera RSA:er samt att identifiera risker och sårbarheter på lokal nivå (Hedtjärn & Ödlund, 2021).

RSA-arbetet sker, vilket ovanstående figur beskriver, i ett systematiskt flöde som börjar på den nationella politiska nivån, där riktlinjer och strategier fastställs. MSB får i uppdrag att utfärda föreskrifter och vägledning samt att samordna och sammanställa RSA:er från de regionala nivåerna. Länsstyrelserna samordnar och stödjer kommunernas arbete med RSA:er och genomför regionala analyser. Kommunerna är de som identifierar risker och sårbarheter på den kommunala nivån (MSB, 2025c).

1.2.1 Offensiv kvalitetsutveckling och kundfokus

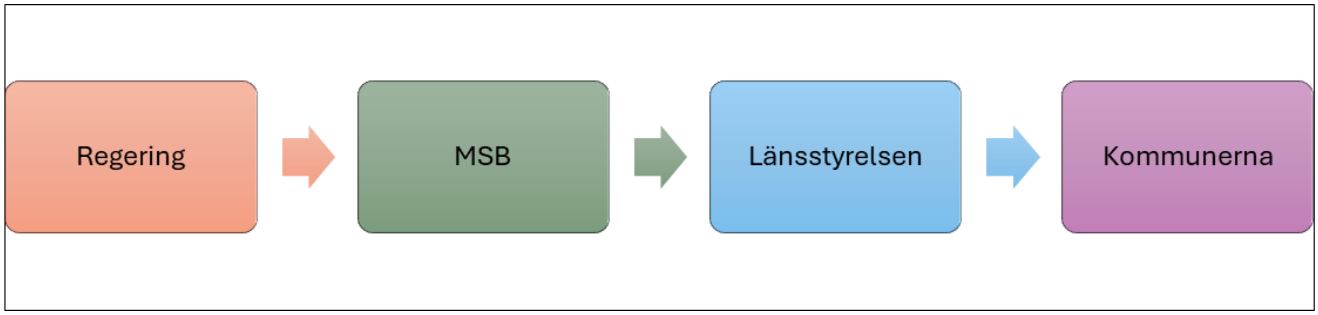
I offensiv kvalitetsutveckling sätts kunden i centrum. Kunden kan vara såväl intern som extern. En kund kan även finnas i flera led inom såväl ett företag som en organisation (Bergman & Klefsjö, 2020). Utifrån flödet i RSA-arbetet kan det vara en filosofisk fråga vem som är kunden. I denna studie har fokus varit att studera kommunerna och deras arbete med RSA:er. Det innebär att någon extern kund inte kommer att definieras utan snarare en intern kund. Definitionen för kund utgår i denna studie från ISO 9000: 2015 där intressent beskrivs som följande:

"en person eller organisation som kan påverka, påverkas eller anser sig vara påverkad av ett beslut eller en åtgärd" (Bergman & Klefsjö, 2020).

restricted

Det finns flera olika sätt att avgöra vem som är den interna kunden i RSA-flödet. Kommunerna är dock en av dessa utifrån att de påverkas av de beslut som tas angående vad en RSA ska innehålla och delvis hur den ska genomföras. Figur 2 illustrerar hur det interna flödet ser ut.

Det hierarkiska flödet av risk- och sårbarhetsanalyser:



Figur 2. Figuren visar på kedjan från styrning, riktlinjer och krav till kommunens roll att utföra åtgärder där det är kommunen som till stor del är den slutgiltiga interna kunden som ska genomföra åtgärder utifrån de övergripande beslut som fattats (egenkonstruerad).

1.2.2 Stöd vid RSA-arbetet

Det har utvecklats olika verktyg och modeller som har i syfte att underlätta arbetet med RSA:er. FORSA (Förbättringsorienterad Risk- och SårbarhetsAnalys) är en modell som framtogs 2011 av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, som beskriver hur arbetet med RSA:er kan organiseras, från början till slut i syfte att underlätta RSA-arbetet genom vägledning och praktiska tips (Winehav m.fl., 2011). ROSA är en liknande modell som framtogs 2003 av myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Länsstyrelsen i Kronobergs län och Växjö kommun. Syftet med ROSA-modellen är att erbjuda en strukturerad process för att identifiera och hantera risker och sårbarheter inom kommuner och myndigheter (Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2003).

När det gäller stöd i form av standarder, finns det i Sverige ett brett utbud av standarder som kan tillämpas, vilka kan vara såväl nationella (SS-ISO) som internationella (EN-ISO). Deras övergripande syfte är att stödja organisationer i att uppnå bland annat ökad kvalitet, säkerhet och effektivitet genom olika riktlinjer och beprövade metoder (SIS, u.å).

Denna studie har valt att fokusera på fyra standarder som skulle kunna vara användbara som stöd i RSA-arbetet:

- *SS-ISO 31000:2018*, som ger vägledning för *riskhantering* i organisationer.
- *SS-ISO 9001:2015*, som innehåller *krav* på ett *kvalitetsledningssystem*.
- *SS-ISO 9000:2015*, som definierar *termer och principer* för kvalitetsledning och fungerar som en teoretisk grund för SS-ISO 9001.
- *SS 22304:2023,* som behandlar *kontinuitetshantering* och syftar till att stärka organisationers resiliens och förmåga att hantera störningar.

Standardiseringar har en viktig roll i arbetet med såväl offensiv kvalitetsutveckling som med krisberedskap. MSB (2025d) skriver på sin hemsida om standardiseringar:

"...genom att arbeta på samma sätt förbättrar vi avsevärd förutsättningarna att få samordningen att fungera, särskilt vid större kriser med många inblandade".

restricted

Huruvida ett standardiserat arbete fungerar hela vägen ned till kommunal nivå framkommer inte just här.

1.3 Tidigare forskning

Tidigare forskning visar på att genomförandet av kommunala RSA:er är en komplex process som involverar flera aktörer och aktiviteter. Cedergren m.fl. (2019) menar att de största utmaningarna är av social, politisk och organisatorisk karaktär. Dessa utmaningar visar på att det finns svårigheter med att organisera RSA-arbetet, säkerställa bred delaktighet, skapa engagemang samt få organisationer att omsätta resultaten i konkreta åtgärder. En särskild problematik är bristen på en gemensam förståelse för syftet med RSA:er. Den rådande synen framhåller RSA som ett verktyg för att rapportera till det nationella krishanteringssystemet, snarare än att skapa konkret nytta för kommunala verksamheter och bolag. Av denna anledning har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) (Albinsson m.fl., 2018) tagit fram en handbok i syfte att tydliggöra kopplingen mellan RSA och kommunens verksamhetsutveckling då kommunens och samhällets nytta behöver bli mer uppenbar. Därför lägger FOI:s handbok särskilt fokus på genomförandet av de åtgärder som RSA-arbetet resulterar i. Ett mer effektivt RSA-arbete kan nämligen bidra till riskreducerande åtgärder och stärka kommunens krisberedskap, men detta förutsätter en förändrad syn på dess funktion och användning, enligt Cedergren m.fl. (2019).

Delaktighet, engagemang, kommunikation och ett systematiskt arbetssätt för att omsätta risker och sårbarheter till konkreta åtgärder är centrala aspekter inom offensiv kvalitetsutveckling, hörnstensmodellen och i arbetet med ständiga förbättringar (Bergman & Klefsjö, 2020).

I en annan studie undersöktes utmaningarna i att kommunicera information från RSA:er sinsemellan myndigheter, länsstyrelse och kommuner i Sverige. Där visade det sig att de största kommunikationsproblemen gällde bristen på en konstruktiv vertikal återkoppling (hierarkisk nivå), vilket ledde till ensidig kommunikation. Det fanns även begränsade samarbetsmöjligheter mellan intressenter på horisontell nivå, det vill säga från andra avdelningar eller andra geografiska områden. Dessa utmaningar visar på svårigheter i att upprätthålla effektiv kommunikation och samarbete mellan olika intressenter i katastrofriskhanteringen. (Lin & Abrahamsson, 2015).

Enligt Bergman och Klefsjö (2020) är kvalitetsledning "*samordnande aktiviteter för att leda och styra en organisation, med avseende på kvalitet"*. Bergman och Klefsjö (2020) definierar ständiga förbättringar som "*återkommande aktivitet för att förbättra prestanda (där prestanda definieras som "mätbart resultat")".* Utifrån att RSA:er ska innehålla aktiviteter som till högsta grad ska bidra med ökad kvalitet i arbetet kring krisberedskap samt att arbetet sker kontinuerligt och löpande, sker redan idag ett arbete med ständiga förbättringar. Till exempel, enligt SOU 2004:134 (2004) ska RSA:er innefatta: kartläggning, konsekvenser och åtgärder.

Huruvida kommunerna tycker att detta arbete fungerar och ger ett mervärde är oklart. Enligt Hedtjärn m.fl. (2016) framkommer det att arbete med kommunal RSA innebär en stor utmaning eftersom kommunerna har mycket varierande förutsättningar att genomföra den. Det framkom även att säkerhetssamordnaren behöver ha en förståelse för kommunens skilda verksamheter och en förmåga att engagera och involvera olika delar av kommunen i ett gemensamt arbete. Vidare beskriver Hedtjärn m.fl. (2016) att kommuner har extra utmaningar med sina RSA:er vid frågor som

restricted

att bidra till den egna organisationens planering, åtgärder och processer, men även inom kompetensförsörjning och säkerhetssamordning. Vidare uttrycker Hedtjärn m.fl. (2016) att på grund av arbetets storlek finns det risk för brister i hanteringen av åtgärder och dess möjligheter till utvärdering av det som kommer fram i RSA:erna på kommunal nivå. Utifrån Hedtjärns m.fl. (2016) studie om *utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen* tyder det på viss avsaknad av fungerande arbete med ständiga förbättringar.

1.4 Problemformulering

Som tidigare nämnts, och som framkommer enligt MSB (2025b), ska arbetet med att genomföra RSA:er bidra till beslutsunderlag för såväl verksamhetsansvariga som beslutsfattare. Det är även ett underlag för en kommunikation ut i samhället samt ett underlag för arbete kring samhällsplanering. Med andra ord är RSA en av flera viktiga aktiviteter för att tillhandahålla en god krisberedskap. Det finns dock utmaningar i arbetet med RSA:er, särskilt när det handlar om att omvandla identifierade risker och sårbarheter till konkreta och praktiska åtgärder, inte minst på kommunal nivå.

Forskning pekar på att arbetet med RSA:er ofta försvåras av bristande delaktighet, engagemang och förståelse för syftet (Hedtjärn m.fl., 2016). För att en RSA ska få verklig effekt krävs en starkare koppling mellan analyser och åtgärder (Albinsson m.fl., 2018). Ett systematiskt arbetssätt, exempelvis genom PDSA-cykeln (Plan-Do-Study-Act), skulle eventuellt kunna bidra till att insikter från RSA:er omsätts till praktiska förbättringar. Dessutom behövs en tydligare tillämpning av offensiv kvalitetsutveckling och kontinuerliga förbättringar för att stärka engagemang och effektivitet i RSA-processen.

1.5 Syfte

Syftet med denna studie är att få en ökad förståelse för kommuners arbete med risk och sårbarhetsanalyser samt undersöka hur ett utökat arbete med offensiv kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar skulle kunna förbättra kommuners arbete med att omsätta identifierade risker och sårbarheter vid en krissituation till konkreta förbättringsåtgärder.

1.6 Frågeställning

- Hur upplever kommuner att nuvarande arbetssätt fungerar kring att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser?
- På vilket sätt kan offensiv kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar bidra till att omsätta identifierade risker och sårbarheter till konkreta förbättringsåtgärder i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser?

1.7 Avgränsningar

Studien syftar på att se över kommunerna i *en* region och dess risk- och sårbarhetsanalyser i en krissituation. Detta innebär att det inte är ett klusterurval som tar hänsyn till samtliga kommuners arbete med offensiv kvalitetsutveckling i sina risk- och sårbarhetsanalyser. Denna studie utgår ifrån ett strategiskt urval och inte ett slumpmässigt urval.

restricted

Bergman och Klefsjö (2020) beskriver *offensiv kvalitetsutvecklings* som att *"man ständigt strävar efter att uppfylla, och helst överträffa, kundernas behov och förväntningar till bästa möjliga kostnadseffektivitet genom ett ständigt förbättringsarbete i vilket alla medarbetare är engagerade och som har fokus på organisationens processer".* Enligt Elmgart och Bloch (2017) finns det olika synsätt på vem som faktiskt är kunden - strukturen kan vara komplex. I denna studie kan kunden vara olika aktörer, beroende på hur man väljer att undersöka flödet av RSA-arbetet och dess process. I denna studie har kunden dock klassats som *kommunerna* utifrån att kommunerna är de som påverkas av de beslut som tas samt hur den ska genomföras. Sammanfattningsvis har denna studie avgränsats till att enbart belysa den interna kunden, medan den externa kundens perspektiv inte har inkluderats eller analyserats.

Gällande hörnstensmodellen i offensiv kvalitetsutveckling (Bergman & Klefsjö, 2020) utgår fokus på *ständiga förbättringar,* men övriga så kallade hörnstenar, förutom *basera beslut på fakta,* kommer att hanteras. Valet av denna begränsning bygger huvudsakligen på att studien annars skulle blivit för omfattande.

Det finns många modeller att utgå ifrån. Denna studie har ett visst fokus på det klassiska kvalitetshjulet PDSA-cykeln som är en grundpelare i arbetet med ständiga förbättringar (Ljungberg och Larsson, 2012).

Det finns ett stort antal ISO-standarder varav ett flertal av dem kan anses vara relevanta för denna studie, men avgränsningen omfattar endast de tidigare nämnda standarderna, vilka är ISO 9000, ISO 9001, ISO 31000 och ISO 22304.

restricted

2. Teoretisk referensram

I detta avsnitt presenteras studiens teoretiska referensram för att öka förståelsen för offensiv kvalitetsutveckling i ett sammanhang av krisberedskap

2.1 Förbättringar genom lärdomar

Samhällets krishantering och krisberedskap syftar till att förebygga, hantera och motstå allvarliga händelser och kriser. Det kräver ett kontinuerligt och systematiskt arbete med både förebyggande åtgärder och förberedelser så att samhället är väl rustat att agera vid en krissituation (Winehav m.fl., 2011).

Alamsyah (2018) betonar vikten av att vara förberedd på väldigt ovanliga och extremt svåra scenarier där konsekvenserna kan vara mycket stora trots liten sannolikhet, som till exempel Covid-19-pandemin och Fukushima Daiichi-katastrofen 2011. Dessa ovanliga, men mycket allvarliga scenarier, går att relatera till sårbarhetsaspekten i en RSA (Winehav m.fl., 2011; MSB, 2025b).

En viktig del inom ständiga förbättringar är att hitta lärdomar från tidigare erfarenheter för att sedan kunna använda dem inför framtida förbättringscykler (Bergman & Klefsjö, 2021). Alamsyah (2018) lyfter fram flera lärdomar från kärnkraftsolyckan i Fukushima Daiichi, som till exempel att det är viktigt att utveckla och standardisera dokumentationen, både nationellt och internationellt, för att kunna säkerställa att bland annat beredskap- och åtgärdsplaner är tydligt definierade. Alamsyah (2018) beskriver vidare att det behöver finnas ett system för beslutsfattande som är baserat på fakta eftersom det är avgörande för att snabbt kunna fatta korrekta beslut. Ett kontinuerligt kompetensbyggande är även nödvändigt för att bygga upp och bibehålla den kunskap som behövs för att hantera komplexa och oförutsedda nödsituationer. Alamsyah (2018) beskriver också hur lärdomen gällande dokumentation, beslutsfattande och kompetensbyggande måste kontinuerligt ses över och förbättras för att ständigt kunna möta nya utmaningar och krav.

Vidare lyfter Tecu m.fl. (2024) fram lärdomar från Covid-19-pandemin. Här framkommer det att effektiv krishantering kräver nära samarbete mellan regeringar, myndigheter privata aktörer och icke-statliga organisationer. Det innebär att det behöver finnas ett systematiskt tillvägagångssätt för att snabbt samordna resurser och insatser. Tecu m.fl. (2024) beskriver även att förmågan att anpassa sig till föränderliga kriser är avgörande. Det betyder att strategier behöver ständigt revideras och ständigt förbättras baserat på den senaste informationen och lärdomarna. Tecu m.fl. (2024) framhäver också att genom att vara transparent, tydlig och konsekvent i kommunikationen till allmänheten bidrar det till att stärka förtroendet och att säkerställa efterlevnaden av planerade förbättringsåtgärder.

Romero-Meza och Blanco-Vidal (2011) framhäver viktiga lärdomar från andra kriser som går att koppla till ständiga förbättringar och även till forskningen från Alamsyah (2018) och Tecu m.fl. (2024), som till exempel behovet av effektiv och pålitlig kommunikation, ett fokus på lärande från tidigare erfarenheter och även förmågan till anpassning samt vikten av samarbete mellan offentliga och privata aktörer, internationella organisationer och lokalsamhällen.

restricted

Lärdomarna från tidigare kriser och katastrofer visar således på att det behövs ett systematiskt förfarande vid planeringsarbetet, oavsett om det handlar om att skapa regelverk, strategier eller infrastrukturella lösningar. Alamsyah (2018), Tecu m.fl. (2024) och Romero-Meza och Blanco-Vidal (2011) framhäver utvärdering och lärande som viktiga faktorer vid kris- och riskhantering. Det vill säga att kontinuerligt analysera, identifiera och implementera förbättringsåtgärder vid kris- och riskhantering. Till sist är det även av vikt att fokusera på kommunikation och samarbete mellan olika aktörer, så som regeringar, myndigheter, kommuner, lokalsamhällen och internationella organisationer. Systematik vid planering, fokus på lärande och utvärdering samt kommunikation och samarbete är samtliga centrala delar inom arbetet med ständiga förbättringar (Bergman & Klefsjö, 2020; Sörqvist, 2004; Elg, 2007).

2.2 ISO-standarder

Som nämndes i inledningen har standardiseringar en viktig roll i arbetet med att nå samförstånd kring gemensamma ämnen och dess problem, där offensiv kvalitetsutveckling är ett av flera verktyg och krisberedskap är ett av många gemensamma problem där det går att hitta samförstånd. Vad som är värt att återupprepa är det MSB (2025d) skriver på sin hemsida gällande standardiseringar: "*...genom att arbeta på samma sätt förbättrar vi avsevärd förutsättningarna att få samordningen att fungera, särskilt vid större kriser med många inblandade".*

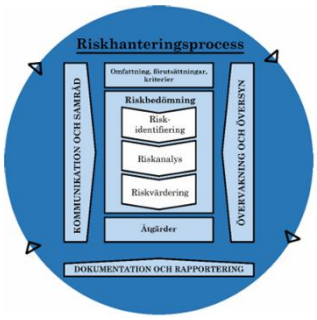
2.2.1 ISO 31000

I standarden ISO 31000, utgiven av Svenska Institutet för Standarder (2018), beskrivs riktlinjer om *riskhantering*. I denna ISO-standard beskrivs riskhantering som en iterativ, det vill säga upprepande och utvecklande, process som hjälper organisationer att fastställa strategier, uppnå mål och fatta välgrundade beslut. Denna ISO framhävs i denna studie då det tydligt framkommer kopplingar mellan dess arbetsmetod och hur ständiga förbättringar i form av PDSA är uppbyggt, men så även RSA-processen.

ISO 31000 lyfter fram tre grundläggande byggstenar: *principer*, ett *ramverk* samt en *riskhanteringsprocess* (SIS, 2018):

Figur 3.1. Principer

Figur 3.2. Ramverk



Figur 3.3. Riskhanteringsprocess

Figur 3. Ovan presenteras 3 figurer som visar på vilka faktorer som ingår i riktlinjer för arbete med riskhantering. Längst till vänster beskrivs de åtta ***principerna*** *(figur 3.1). I mitten (figur 3.2) beskrivs det* ***ramverk*** *som är lämpligt vid riskhantering och till höger (figur 3.3.) beskrivs* ***riskhanteringsprocessen*** *(SIS, 2018). (Se även bilaga 4 för förtydligande av figurernas innehåll).*

restricted

Figur 3.1, i ovanstående bild innefattar åtta så kallade principer som rekommenderas vid en verkningsfull riskhantering:
1. Riskhanteringen ska vara en *integrerad* del av alla organisatoriska aktiviteter.
2. Det ska finnas ett *strukturerat och heltäckande* tillvägagångssätt.
3. Det ska vara väl *anpassat* till övriga faktorer.
4. Princip fyra är *inkluderande* och innebär att det ska involveras lämpliga intressenter för att säkerställa att deras kunskaper, synpunkter och åsikter beaktas.
5. Riskhanteringen behöver även vara *dynamisk* utifrån framtida och plötsligt uppkomna risker.
6. Den 6:e principen är *bästa tillgängliga information,* vilket innebär att riskhanteringen är baserad på såväl historiska som aktuella fakta.
7. *Mänskliga och kulturella faktorer* har betydelse i alla aspekter av riskhanteringen och är därför en viktig del att ta hänsyn till vid riskhantering.
8. *Ständiga förbättringar* innebär att riskhanteringen ständigt förbättras genom lärande och erfarenheter.

Figuren på ramverk för riskhantering (figur 3.2), har till syfte att hjälpa organisationer att integrera riskhantering i samtliga aktiviteter, främst genom ett engagerat ledarskap. Ramverket omfattas av fem steg: *Integrering, utformning, införande, utvärdering och förbättring.* Genom att ledningen tar ansvar för att riskhanteringen integreras i samtliga aktiviteter och att en utvärdering av eventuella brister genomförs, leder det till ständiga förbättringar.

Riskhanteringsprocessen (figur 3.3) påminner om arbetet med ständiga förbättringar då riskhanteringen och riskbedömningen ska genomföras på ett systematiskt, iterativt och samordnat sätt. På liknande sätt beskriver Elg m.fl. (2007) arbetet med ständiga förbättringar som systematiskt och kontinuerligt där föregående kunskapsnivå ligger till grund för nästa nivå. Riskhanteringsprocessen omfattar systematisk tillämpning av policyer, rutiner och arbetssätt för kommunikationsaktiviteter. Processen är omfattande i sin karaktär och inbegriper många delar (SIS, 2018).

2.2.2 ISO 9000/9001 och PDSA

Det finns ytterligare standarder som har likheter med ständiga förbättringar och en av dem är ISO 9001:2015 (SIS, 2015) som beskriver kvalitetsledning samt ISO 9000:2015 (SIS, 2015) som beskriver principer och terminologin för kvalitetsledningssystem.

I ISO 9001 beskrivs det tidigt att standarden är processinriktad, detta för att lyckas införa ett ledningssystem för kvalitet (SIS, 2015a). Det framkommer att såväl PDSA-cykeln som ett riskbaserat tänkande ingår i standarden för att uppnå ett så gott resultat som möjligt i organisationer:

"PDCA-cykeln gör att en organisation kan försäkra sig om att dess processer har tillräckliga resurser och lämplig ledning, samt att förbättringsmöjligheter identifieras och tillvaratas."

"Riskbaserat tänkande gör det möjligt för organisationen att identifiera faktorer som kan göra att dess processer eller dess ledningssystem för kvalitet avviker från planerat resultat. Det gör det också möjligt att införa förebyggande åtgärder för att minimera negativa effekter och att maximalt utnyttja möjligheter när sådana uppkommer" (SIS, 2015).

restricted

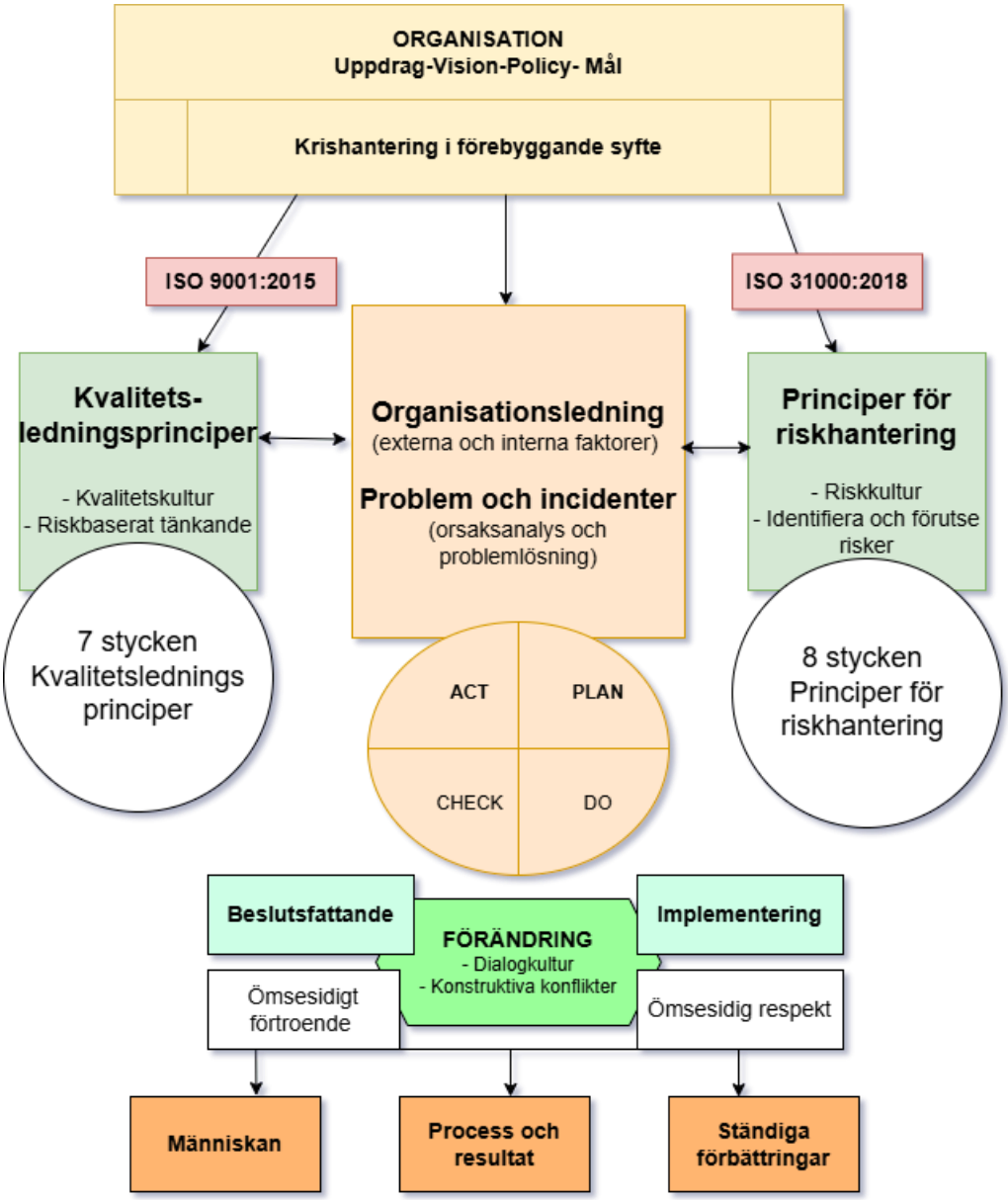
Luburić (2019) har utvecklat en modell för att organisationer ska kunna lösa problem i rätt tid för att förebygga kris med hjälp av förändringshantering/förändringsledning, kvalitetsledning och riskhantering (se figur 4). Författarna till denna studie har tagit inspiration av Luburićs modell, bland annat utifrån att han använder sig av ISO 9001 som en nyckel i kvalitetsledning och dess sju principer. Luburić (2019) beskriver att "*process approach*", kan använda sig av PDSA-cykeln för att nå ett bra resultat.

Luburićs modell (2019) ger en tydlig beskrivning av förändringshantering och betonar att en grundläggande förutsättning för att organisationer ska kunna hantera problem i tid är att det finns relevant kunskap och kompetens inom området. För att förebygga att problem utvecklas till kriser krävs dessutom att organisationen och ledningen först förmedlar behovet av förändring – att det skapas en känsla av "akut läge" som motiverar till handling (Hallin m.fl., 2019). För att arbeta enligt modellen är PDSA en viktig del i det hela. Enligt ISO 9000 (SIS, 2015b) optimerar organisationer sin förmåga genom att hantera sina processer som ett system, samt framkommer det tydligt att en framgångsrik organisation fokuserar på ständiga förbättringar. Detta kan enligt Luburić (2019) uppnås genom att använda sig av PDSA-cykeln.

För att arbeta enligt modellen är PDSA en viktig del i det hela. Enligt ISO 9000 (SIS, 2015b) optimerar organisationer sin förmåga genom att hantera sina processer som ett system, samt framkommer det tydligt att en framgångsrik organisation fokuserar på ständiga förbättringar. Detta kan enligt Luburić (2019) uppnås genom att använda sig av PDSA-cykeln.

I Luburićs (2019) modell för krisförebyggande ingår även riskhanteringsprinciper från ISO 31000 (SIS, 2018). Som nämnts tidigare i figur 3.1 bygger standarden om riskhantering på åtta viktiga principer. Dessa principer är nyckeln till en effektiv riskhantering. Genom att följa dem kan en organisation bättre hantera osäkerheter och minska risken för kriser. Alla dessa principer inom riskhantering spelar en viktig roll i att förebygga kriser. Tillsammans med principerna för kvalitetsledning utgör de grunden för att utveckla en modell för krisförebyggande arbete. Genom att följa dessa principer kan en organisation inte bara skydda och skapa värde, utan också förbättra sin övergripande prestation (Luburić, 2019). Luburić (2019) hävdar dessutom att när arbetet kring främst kvalitetsledning och riskhantering synkroniserar med varandra har detta en avsevärt positiv synergisk effekt på alla ledningsprocesser. Luburić menar att samspel mellan kvalitetsledning och riskhantering kan leda till att organisationer lättare kan anpassa sig till både externa och interna utmaningar och problem. Faktabaserade beslut i kombination med riskanalyser stärker exempelvis både strategiskt beslutsfattande och krisberedskap. Nedanstående figur visar på Luburićs modell om hur processen i förbättringsarbetet och dess effekter förhåller sig till varandra.

restricted



Figur 4. Figuren visar hur principerna från kvalitetsledning (ISO 9000/9001), förändringsledning och riskhantering (ISO 31000) kan samverka för att skapa en synergieffekt i syfte att upptäcka och åtgärda risker och hot. Genom att kombinera dessa aspekter skapas en proaktiv strategi som stärker verksamhetens resiliens (Luburić, 2019) (Egenkonstruerad bild som bygger på modellen Luburić beskriver).

2.2.3 ISO 22304

ISO 31000 erbjuder ett ramverk och riktlinjer för att identifiera, analysera, utvärdera och hantera risker medan ISO 22304 (SIS, 2023) om kontinuitetshantering erbjuder praktisk vägledning för hur kontinuitetshantering kan implementeras. Kontinuitetshantering bygger på, som tidigare nämnts, en process för att säkerställa att en organisation kan upprätthålla sin verksamhet på en acceptabel nivå, även vid störningar eller avbrott. Strukturen i kontinuitetshanteringen är grundat i en iterativ process som inkluderar stegen planering, genomförande, uppföljning och förbättring. Det handlar om att, med hjälp av bland annat PDSA-principen, skapa en strategisk och taktisk förmåga att förbereda sig för, hantera och återhämta sig från olika typer av incidenter, vare sig dessa är oavsiktliga eller avsiktliga (SIS, 2023).

restricted

ISO 31000 (SIS, 2018) fungerar därmed som ett naturligt komplement till ISO 22304 (SIS, 2023) då ISO 31000 kan användas för att bidra till en riskbaserad strategi för att hantera störningar och avbrott, vilket är en central del av kontinuitetshantering.

2.3 Offensiv kvalitetsutveckling och kvalitetsledning

Totala Quality Management (TQM) är en helhetsstrategi som har varit ett populärt begrepp sedan början av 1990-talet. TQM förklaras som att det grundar sig på tre övergripande principer: Kundfokus, processförbättringar och allas delaktighet och handlar övergripande om kvalitetsarbete, där ständiga förbättringar har en central roll för såväl verksamheten som personalen. Trots att TQM kan uppfattas mångfacetterad är den omtvistad, bland annat gällande huruvida det faktiskt leder till genomtänkta strukturer eller faktiska förbättringar och åtgärder (Ljungberg & Larsson, 2012; Bergman & Klefsjö, 2020).

TQM ligger till grund för begreppet *offensiv kvalitetsutveckling.* Sammanfattningsvis är offensiv kvalitetsutveckling en anpassning till svenska arbetsförhållandena, men har sin grund i TQM (Bergman & Klefsjö, 2020).

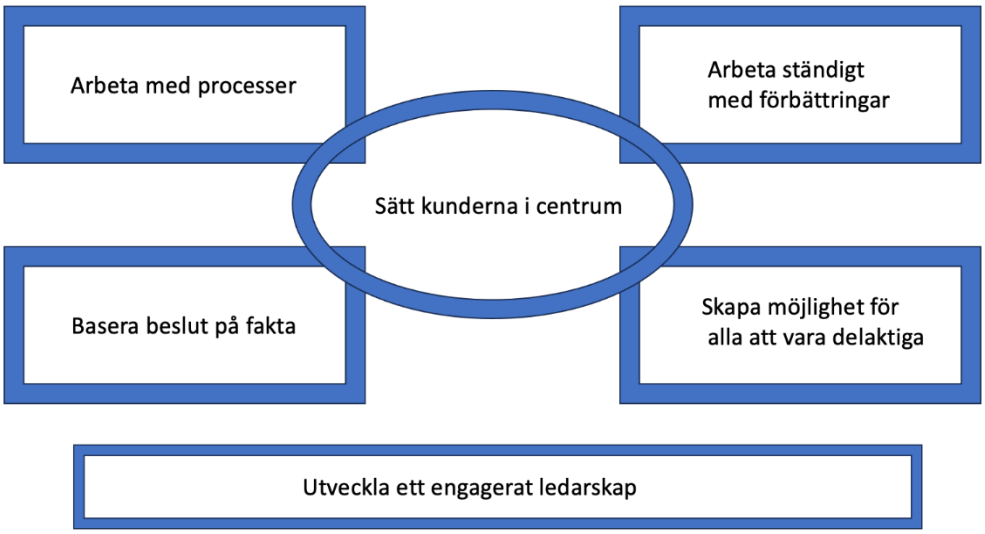
För att vara framgångsrik och aktuell behöver företag och organisationer idag ständigt arbeta med kvalitetsutveckling. Enligt Bergman och Klefsjö (2020) innebär offensiv kvalitetsutveckling att ständigt sträva efter att uppfylla, och allrahelst överträffa, kundernas behov och förväntningar med en så hög kostnadseffektivitet som möjligt. Detta sker genom ständigt förbättringsarbete i vilket medarbetarna involveras och arbetet fokuserar på att utveckla och raffinera organisationens processer. Tidigare forskning visar på att kontinuerligt förbättringsarbete är en nyckelfaktor för att lyckas med offensiv kvalitetsutveckling, särskilt när den kombineras med innovation och högt medarbetarengagemang (Bessant, 1998; Bessant & Caffyn, 1997). Enligt Meland och Meland (2006) innebär även ett kontinuerligt förbättringsarbete att regelbundet identifiera moment, aktiviteter eller arbetsuppgifter som utgör onödigt eller icke-värdeskapande arbete. Genom att eliminera dessa ”tidstjuvar” kan verksamheten effektiviseras och arbetet förenklas, vilket i sin tur gör det möjligt att fokusera på att göra rätt saker.

Offensiv kvalitetsutveckling handlar således inte om att kontrollera, förvalta och reparera, utan snarare om att aktivt förebygga, förändra och förbättra (Bergman & Klefsjö, 2020). I denna studie kommer offensiv kvalitetsutveckling vara en viktig faktor, främst gällande att arbeta med ständiga förbättringar där kommunerna klassas som interna kunder.

2.3.1 Hörnstensmodellen

I Bergman och Klefsjös ”Kvalitet – från behov till användning” (2020), beskrivs offensiv kvalitetsutveckling och dess hörnstenar som *hörnstensmodellen.* I hörnstensmodellen ingår sex värderingar som ligger till grund för den offensiva kvalitetsutvecklingen (se figur 5).

restricted



Figur 5: Hörnstensmodellen kommer från Bergman och Klefsjö (2020) och deras beskrivning av olika aspekter i offensiv kvalitetsutveckling. Nedan beskrivs dessa aspekter, eller så kallade hörnstenar närmare (Egenkonstruerad).

Sätt kunderna i centrum

För att en organisation ska kunna sätta kunden i centrum krävs det en djup förståelse för kundernas behov och förväntningar. Genom att aktivt engagera och involvera kunderna kan arbetet med ständiga förbättringar effektiviseras, vilket inte bara gör det möjligt att uppfylla, utan även överträffa deras förväntningar (Bergman & Klefsjö, 2020).

Luburić (2019) betonar att kundfokus handlar om att involvera kunden (kommunerna) i rätt tid så att deras åsikter, uppfattningar och behov kan tas i beaktande i ett tidigt skede, vilket förbättrar riskhanteringen, som i sin tur förebygger uppkomsten av kriser genom att förhindra att problem och incidenter eskalerar.

Basera beslut på fakta

Om en organisation inte förstår vad det mäter är det svårt att fatta välgrundade beslut. Då organisationen utför genomtänkta mätningar är det lättare att fatta beslut, ändra och förbättra dem (Elg, 2007).

Att basera beslut på fakta innebär även att organisationer måste förstå att variationer förekommer och att det kan bero på både mänskliga faktorer och bristande rutiner, vilket gör det viktigt att analysera och strukturera insamlad information på ett genomtänkt sätt (Bergman & Klefsjö, 2020).

Skapa möjlighet för alla att vara delaktiga

I förbättringsarbetet är det viktigt att underlätta för alla medarbetare att vara delaktiga, aktivt få påverka beslut och ha inflytande. Det innebär att aktivt arbeta med att undanröja hinder för delaktighet som idag ofta är vanligt förekommande i organisationer. Genom att skapa förutsättningar för att göra ett bra arbete och att uppmärksamma insatser, kommer medarbetarna att engagera sig i sitt arbete och bidra till förbättringar. Det är även viktigt att medarbetarna får känna ansvar och att deras arbetsuppgifter är meningsfulla och stimulerande, vilket är centralt för att kunna uppnå förbättringar (Bergman & Klefsjö, 2020).

restricted

Arbeta med processer
Processer är ett komplext begrepp och det går att hitta en uppsjö olika definitioner och modeller av ordet process. En av flera vanliga definitioner av process är: "*En process är en samling länkade aktiviteter som transformerar input till output"* (Ljungberg & Larsson, 2012). Bergman och Klefsjö (2020), beskriver dock processer och att arbeta med processer mer utifrån ett kundperspektiv.

Vid en process sker det en återkommande transformation över tid. Genom att observera och studera hur den sker över tid så kan vi också lära oss av till exempel tidigare misstag och därmed öppnas möjligheter till förbättring. Därmed kan vi utveckla och förbättra processerna för att få bättre resultat i vår output. Med andra ord finns en stark koppling mellan att arbeta med processer och arbeta med förbättringar (Bergman & Klefsjö, 2020).

Ljungberg och Larsson (2012) beskriver det moderna processynsättet på följande vis, att det "*förutsätter ett systemtänkande snarare än ett strikt analytiskt tänkande. Det är helheten, från behov till tillfredställelse, som bestämmer den totala prestationen"*. ISO 9000 förklarar att organisationer bör se sina aktiviteter som en samling återkommande och sammanhängande processer som tillsammans skapar värde för kunden (SIS, 2015b). För att lyckas krävs ett processorienterat arbetssätt där man tydligt beskriver och systematiskt styr både processerna och hur de hänger ihop. Genom att betrakta och hantera processerna som ett system kan organisationen arbeta mer effektivt och lättare nå sina mål i enlighet med sin kvalitetspolicy och strategiska inriktning. Detta tillvägagångssätt gör det också möjligt att styra relationer och beroenden mellan olika delar av verksamheten, vilket bidrar till en bättre helhetsprestation.

Arbeta ständigt med förbättringar
Begreppet ständiga förbättringar har många olika förklaringssätt, men till synes leder de till samma nämnare, nämligen att arbeta hela tiden med förändringar (Hallin m.fl., 2019), eller som Rother (2013) förklarar: "*Att förlita sig på periodiska förändringar - eller förändringsinsatser bör tas för vad det är: bara ett sporadiskt tillägg till ett system som till sin natur tenderar att förbli stillastående".* Rother (2013) påpekar att ständiga förbättringar betyder i klartext att vi förbättrar alla processer varje dag.

Att arbeta med ständiga förbättringar innebär att *kunskap* om förbättringar är en viktig faktor. Bergman och Klefsjö (2020) redogör Demings beskrivning av ett nytt ledarskap, *profound knowledge,* även kallats *förbättringskunskap*, vilket innehåller viktig kunskap för att driva en organisations arbete mot ständiga förbättringar. Demings beskrivning av förbättringskunskap bygger på fyra centrala delar som han anser att främst ledare, men även chefer och medarbetare bör ha god insikt inom:

Kunskap om variation: Det finns skillnader mellan naturlig variation och avvikande variation. Att förstå variation och kunna identifiera orsaker är viktigt för ett framgångsrikt arbete med ständiga förbättringar.

Psykologi: För att förstå vad som motiverar människor samt hur människor anpassar sig till förändringar behövs kunskap om psykologi.

restricted

Kunskapsteori: För att göra planer behövs förståelse och kunskap över vad som händer vid olika alternativ. Ett sätt att inhämta kunskap och teori är genom metoder, till exempel prognoser eller PDSA som också är en användbar modell för att inhämta lokal kunskap.

Systemtänkande: Att förstå systemet bygger på att förstå olika delar samt helheten inom det berörda området. Deming beskriver ett system som: "*ett nätverk av komponenter, som strävar efter att uppnå ett gemensamt syfte".*

Förbättringskunskap innebär således att det är viktigt att besitta kunskap inom alla fyra ovanstående områden samt förstå hur de samverkar med varandra. Resultatet av god förbättringskunskap ska ses som ett kunskapssystem som leder till ständiga förbättringar, oavsett om det är en avdelning, organisation eller någon annan nivå (Bergman & Klefsjö, 2020).

Utveckla ett engagerat ledarskap
Det är avgörande för att utveckla en kultur för offensiv kvalitetsutveckling att det finns ett engagerat ledarskap. För att lyckas med det behöver organisationen främja medarbetarnas delaktighet och ge dem möjlighet att påverka beslutsfattande och utformande av förbättringsprocesser. Ett starkt och trovärdigt ledarskap är avgörande för att skapa en kultur där kvalitetsutveckling står i fokus. Ledarna och cheferna behöver agera som förebilder och vara tydliga när de visar vägen framåt (Bergman & Klefsjö, 2020).

2.4 Ledarskap som verktyg vid kris

Det finns många definitioner på ledarskap, men Yukl (2012) framhäver en, som mer vedertagen, vilket bygger på att ledarskap rör sig om en påverkansprocess som syftar till att underlätta utförandet av gemensamma uppgifter.

Det finns givetvis olika egenskaper en ledare kan besitta samt olika egenskaper som är extra viktiga vid till exempel en krissituation, jämfört med när omvärlden och verksamheten är mer stabil. Enligt Luburić (2019) behöver chefer, vid en krissituation, besitta en klar bild av var organisationen befinner sig, såväl utifrån de interna som externa faktorerna samt förstå dess utmaningar och möjligheter. Detta för att kunna reagera snabbt och strategiskt, vilket är särskilt viktigt vid krissituationer.

Det är ledningen som har huvudansvaret för organisationens arbete med krishantering. Ledningen ska se till att arbetet med krishantering blir en naturlig och löpande del av den dagliga verksamheten. De behöver också skapa medvetenhet och förståelse för varför det är viktigt med krishantering. Dessutom är det ledningens ansvar att se till att det finns tillräckliga resurser och att medarbetarna har rätt befogenheter för att kunna genomföra arbetet enligt de mål och riktlinjer som satts upp (SIS, 2023).

Enligt ISO 31000 betonas vikten av engagerat ledarskap för att riskhantering ska bli så effektiv som möjligt. Det framhålls att högsta ledningen bör säkerställa att riskhanteringen integreras i organisationens samtliga aktiviteter - vilket förutsätter ett engagerat ledarskap. Det beskrivs även att kommunikationen är avgörande i riskhanteringsprocessen (SIS, 2018).

restricted

Även i ISO 9001 framkommer det att ledarskap är ett åtagande som kräver engagemang och god kommunikation, detta exempelvis genom att vara stödjande så att personer, såväl internt som externt, bidrar till ett väl fungerande kvalitetsledningssystem. Som ledare är det även av hög vikt att främja förbättringar, och därmed arbeta för ständiga förbättringar (SIS, 2015a).

I artikeln *Crisis leadership during and following COVID-19* (Forster m.fl., 2020) beskrivs vidden av att vara transparent som ledare och att det är en avgörande faktor i krishantering. Att ha en regelbunden och korrekt kommunikation är av stor vikt under en kris, vilket minskar risken för rykten och felaktigheter - detta var mycket tydligt under COVID-19 krisen. En ledares sätt att kommunicera granskas konstant; hur tonläget är, vilka ordval och vilket ordspråk som används. Detta ställs på sin spets under en kris. Under en kris, som till exempel COVID-19 pandemin, är det viktigare än någonsin att ledare undviker en toppstyrd ledarstil. Vidare förespråkas att sätta samman ett team, i form av ett nätverk. Ge andra befogenheter och främja en öppen diskussion visade sig också vara ett vinnande koncept som ledde till ett utbyte av kreativa idéer och lösningar, utan rädsla för repressalier. (Forster m.fl., 2020)

Ytterligare ett synsätt som ledarskapet kan behöva beakta är Yukls (2012) beskrivning av att ta hänsyn till omvärlden. Yukl (2012) uttrycker att en organisations överlevnad och dess framgång beror på dess förmåga att anpassa sig till sin omgivning och säkerställa tillgång till nödvändiga resurser. Förmågan för anpassning av en organisation kan bland annat ske genom ett strategiskt ledarskap i form av att påverka omgivningens bild av organisationen på ett mer positivt sätt. Detta kräver en god kommunikation (Yukl, 2012).

2.5 PDSA som modell för ständiga förbättringar vid kris

PDSA är en grundläggande och viktig metod för problemlösning och förbättringsarbete, där processen beskrivs som en cyklisk modell bestående av fyra faser: *Plan, Do, Study* och *Act* (Sörqvist, 2004). Syftet med PDSA är att planera och genomföra en förändring som kan leda till förbättring, samt analysera resultaten för att dra lärdomar. I figur 6 visualiseras just sambandet mellan *Plan, Do, Study* och *Act* samt tanken att det ska leda till ständiga förbättringar med hjälp av ett cykliskt arbetssätt. Om en förändring visar sig vara framgångsrik bör den standardiseras, medan en mindre lyckad förändring kan fungera som en värdefull erfarenhet inför nästa cykel i förbättringsprocessen (Bergman & Klefsjö, 2021).

restricted

Figur 6. Ovanstående figur visualiserar PDSA-cykeln och ständiga förbättringar, vilket visar på att PDSA-cykeln och ständiga förbättringar är en gemensam process (egenkonstruerad).

Elg (2007) och Popescu och Popescu (2015) beskriver PDSA snarare som en spiral än en cykel. Skillnaden ligger i att spiralen illustrerar en dynamisk process där kunskap gradvis byggs upp genom det arbete som utförs. Till skillnad från en cykel, där förbättringsarbetet kan uppfattas som att det slutar vid samma punkt som det startade, skapar en förbättringsspiral en lärandeorienterad process där varje nivå fungerar som en grund för nästa, vilket driver ett kontinuerligt och progressivt förbättringsarbete.

Nedan beskrivs en mer detaljerad genomgång av PDSA-cykelns faser.

Plan: I denna fas ska problemet *definieras*, dess främsta orsaker fastställas, och lämpliga åtgärder identifieras för att eliminera dess orsaker. Samtidigt utarbetas en genomförandeplan för åtgärderna där även potentiella hinder och svårigheter identifieras och förebyggs (Sörqvist, 2004; Popescu & Popescu, 2015).

För att underlätta hanteringen kan större problem brytas ned i mindre, mer lätthanterliga delar och alla beslut om förändringar bör baseras på fakta. Det handlar om att systematiskt analysera och utvärdera möjliga orsaker till problemet (Bergman & Klefsjö, 2021).

Do: När en möjlig orsak till problemet har identifierats bör lämpliga åtgärder föreslås och *genomföras*. För att säkerställa deras effektivitet kan åtgärderna först testas i mindre skala innan de implementeras fullt ut. Det är även viktigt att alla berörda individer är informerade och att de har en tydlig förståelse av både problemet och åtgärdsplanen (Bergman & Klefsjö, 2021; Sörqvist, 2004; Popescu & Popescu, 2015).

Study: När åtgärderna har genomförts sker en *uppföljning* där resultaten *analyseras* för att bedöma om de vidtagna åtgärderna har lett till en förbättring. Om åtgärderna har haft önskad effekt är det viktigt att säkerställa att den nya, förbättrade nivån upprätthålls och integreras i verksamheten (Bergman & Klefsjö, 2021; Sörqvist, 2004; Popescu & Popescu, 2015).

restricted

Act: I den sista fasen är fokus på att *dra lärdom* av förbättringsarbetet för att förhindra att liknande problem upprepas. Om åtgärderna har varit framgångsrika bör den nya, förbättrade nivån förankras med hjälp av utbildning av personal och sedan spridas till resten av verksamheten. Om resultatet däremot inte blev som förväntat är det viktigt att analysera vad som gick fel och använda insikterna för att genomföra ytterligare förbättringscykler med justerade åtgärder (Bergman & Klefsjö, 2021; Popescu & Popescu, 2015).

Att arbeta med ständiga förbättringar inför krissituationer är ingenting nytt inom teorin. Enligt Luburić (2019) behövs det en effektiv hantering av förändringar i en organisation för att hantera och förebygga kriser. Däremot integrerar Luburić inte bara en utan tre viktiga faktorer för att förbättringen ska leda till bästa effekt: *människor, processer* och *resurser*. Luburić (2019) beskriver vidare att förändringar bör ske under stabila förhållanden för att det ska kunna genomföras framgångsrikt i en krissituation. Att tänka på vid detta läge är bland annat att de anställda spelar en avgörande roll i en förändring; deras kunskap, färdigheter, personlig integritet, med mera. Efter att en förändring genomförts behöver den stabiliseras och integreras i befintligt system, allt för att stärka organisationens motståndskraft vid en kris. Enligt Luburić (2019) slutar inte processen här, utan genomförandet av en förändring leder till en ny cykel av förändringar som i sin tur ska genomföras, vilket leder till ständiga förbättringar och nya innovationer.

Som tidigare nämnt framkommer det, enligt Luburić (2019), att när väl arbetet kring kvalitetsledning och riskhantering synkroniserar med varandra har detta en avsevärt positiv synergisk effekt på alla ledningsprocesser. Kärnan i förändringsarbetet, såsom inom riskhantering, menar Luburić är att utgå ifrån att *förebyggande åtgärder är bättre än att bota*.

2.6 Varför arbeta med ständiga förbättringar?

Om en organisation ska lyckas arbeta med processer krävs det att alla intressenter av skilda slag verkligen tar det på allvar och arbetar efter den tänkta processen utifrån hur den är planerad samt dokumenterad. Detta gäller inte bara då och då, utan ständigt (Ljungberg & Larsson, 2012).

Det är nödvändigt att en organisation ser processetablering som någonting mycket viktigt, detta för att processarbetet ska fungera på ett tillfredställande sätt i det långa loppet. Det är med andra ord viktigt att inte utgå ifrån att en väl fungerande process finns om den är identifierad, formulerad och på ett övergripande sätt kommunicerad – den behöver etableras också (Ljungberg & Larsson, 2012).

Att arbeta med ständiga förbättringar och PDCA är inget unikt. Ljungberg och Larsson (2012) beskriver PDSA som det grundläggande förhållningssättet till ständiga förbättringar. PDSA-modellen kan till synes uppfattas som *för* enkel och därmed avfärdas och i vissa fall kan PDSA-modellens enkla utformning tolkas som att den inte har så mycket att bidra med för att lösa mångfacetterade problem i en komplex verksamhet. Arredondo-Soto m.fl. (2021) påpekar att PDSA-modellen kan sakna de analytiska möjligheter och den datainsamling som andra metoder erbjuder, som till exempel Six Sigma och Lean. Arredondo-Soto m.fl. (2021) förklarar även att PDSA-modellen ibland tillämpas utan tydlig standardisering. Ljungberg och Larsson (2012) framhäver dock att det inte är förrän man använder PDSA som den blir magisk. En viktig aspekt är att inte ta för lätt på tankegången i hela PDSA-cykeln.

restricted

Att inte arbeta med ständiga förbättringar kan i många fall leda till att processers leveransförmåga försämras, vilket exempelvis kan resultera i sämre resultat. Att tänka på vid etablering av ständiga förbättringar inom en organisation är att det till stor del är en kulturell utmaning (Ljungberg och Larsson, 2012).

Forskning indikerar på att det finns vissa gemensamma nämnare som bidrar till ökad framgång vid arbetet med ständiga förbättringar inom området RSA. Nedan presenteras dessa framgångsfaktorer mer detaljerat.

Framgångsfaktor 1: Arbeta med systematisk med utvärdering och metodutveckling
Tidigare forskning betonar vikten av att RSA-arbetet bör vara iterativt och förbättras kontinuerligt genom utvärderingar och anpassningar samt att metoder för att utföra RSA:er behöver ständigt utvecklas. Både Cedergren m.fl. (2019) och Abrahamsson och Tehler (2013) lyfter fram att en systematisk utvärdering av befintliga metoder är att föredra. Detta för att möjliggöra identifiering av brister och förbättringsområden. Hassel (2010) framhäver i sin doktorsavhandling behovet av att kontinuerligt vidareutveckla metoder som används i arbetet med RSA. Metodutveckling ses således inte som statisk utan som dynamisk i arbetet med RSA.

Vidare förklarar Elias och Davis (2018) hur iterativa förbättringscykler kan optimera processernas effektivitet. Rother (2013) har ett annat perspektiv på förbättringscykler och menar att förbättringscykler i form av PDSA bidrar till lärandet och ger en djupare förståelse och insikt om de processer och arbetssätt som studeras, om de bygger på praktiska experiment och egna observationer i stället för benchmarking och intervjuer.

Framgångsfaktor 2: God organisationskultur och engagerat ledarskap är avgörande
En återkommande insikt i forskningen är att en förbättringsorienterad kultur och ett engagerat ledarskap är avgörande framgångsfaktorer vid arbetet med ständiga förbättringar inom offentlig sektor. Bergman och Klefsjö (2020) pekar på vikten av det engagerade ledarskapet för att åstadkomma en kultur som främjar ständiga förbättringar. Fryer m.fl. (2007) betonar vikten av att skapa en organisationskultur där kontinuerliga förbättringar ska anses vara en självklarhet medan Palm och Lilja (2017) argumenterar för att det engagerade ledarskapet spelar en central roll i att forma en organisationskultur som fokuserar på både inkrementella och radikala (innovativa) förbättringar, så kallad organisatorisk ambidexteritet (Palm & Lilja, 2017). Med andra ord innebär det förmågan att arbeta med både små och stora förbättringsåtgärder parallellt för att kunna driva organisationens kärnverksamhet framåt samt för att främja innovation och nytänkande inom organisationen. Sörqvist (2004) förklarar att det finns olika grader av inkrementella förbättringar: den korrigerande och den förbättrande. Den korrigerande förbättringen handlar om att hantera tillfälliga problem som har uppstått, som till exempel avvikelser, medan den förbättrande syftar på att skapa positiva förändringar med hjälp av strukturerad analys och problemlösning.

Framgångsfaktor 3: Bättre anpassning och flexibilitet
Metoder som stödjer kommuners RSA-arbete behöver vara flexibla och anpassade till användarnas behov för att kunna möta nya och förändrade krav samt för att säkerställa att metoderna är praktiskt användbara och relevanta (Abrahamsson, 2009). Cedergren m.fl. (2019) påpekar också att kommuners unika behov och utmaningar kräver anpassade arbetssätt. Detta medan Hassel (2010) framhäver hur ett arbetssätt där man lär och justerar efterhand gör det möjligt att förbättra metoder

restricted

utifrån praktiska erfarenheter. Detta arbetssätt säkerställer att RSA-arbetet fortsätter att vara relevant och effektivt i en föränderlig miljö.

Framgångsfaktor 4: Använda feedback som verktyg
Feedbackmekanismer framträder som nyckelfaktorer för ständiga förbättringar, enligt tidigare forskning. Abrahamsson (2009) och Hassel (2010) beskriver feedback som en central del för ständiga förbättringar inom RSA-arbetet. Forskningen visar på hur återkoppling från praktiska tillämpningar av RSA:er kan användas för att utveckla befintliga metoder och förbättra befintliga arbetssätt. Feedbackmekanismer beskrivs som viktiga för att förbättra samarbetet mellan aktörer på olika nivåer och ökar medvetenheten om risker, vilket i sin tur stärker kvaliteten på beslut kopplade till krishantering och RSA. Höglund och Olsson (2015) hävdar att ett samordnat, strukturerat och väl genomtänkt återkopplingssystem behövs för att möjliggöra ständiga förbättringar i processer. De som arbetar i processen måste ha en formell väg att kanalisera sina erfarenheter av hur väl processen fungerar och kunna föra fram förslag på förändringar.

Sammanfattningsvis visar forskningen på att framgångsrikt arbete med RSA kräver kontinuerlig metodutveckling, en förbättringsorienterad kultur, engagerat ledarskap och anpassningsbara arbetssätt. Iterativa förbättringscykler och strukturerad feedback är avgörande för att utveckla metoder och för att stärka beslutsfattandet. Vidare säkerställer flexibilitet och lokal anpassning att arbetet förblir relevant i en föränderlig miljö.

2.7 Att genomföra åtgärder

Ett vanligt problem i förbättringsarbetet är att själva genomförandet av förbättringsåtgärder misslyckas, trots att en väl definierad lösning på problemet finns. Sörqvist (2004) lyfter fram flera möjliga orsaker till detta, däribland bristande planering, motstånd mot förändring bland medarbetare samt att stegen i PDSA-modellen inte följs. För att uppnå ett kontinuerligt och progressivt förbättringsarbete krävs en lärande process, där varje avslutad cykel utgör grunden för nästa. Det finns därmed inga genvägar till att genomföra förbättringsåtgärder.

Det finns dock andra faktorer än att fullfölja PDSA-cykeln som möjliggör implementering av förbättringsåtgärder. Att lyckas genomföra åtgärder är i vissa fall kopplat till möjligheten att jobba med innovation. Palm och Algehed (2017) identifierar fem centrala möjliggörande faktorer för att omvandla idéer till genomförda åtgärder i form av innovationer inom kommuner och myndigheter:

- Ett engagerat och tydligt ledarskap.
- Nätverkande både internt och externt.
- Integrera och kombinera radikala och inkrementella innovationer i stället för att hålla dem separata, så kallad organisatorisk ambidexteritet.
- En systemförståelse i kombination med insikt i hur delarna bidrar till en gemensam vision.
- Kommunikation av uppnådda, konkreta, kortsiktiga resultat.

Palm och Algehed (2017), likt Palm och Lilja (2016) och även Sörqvist (2004), argumenterar för en organisatorisk balans mellan innovation och effektivitet, vilket spelar en viktig roll vid genomförandet av både små och stora förbättringsåtgärder. Palm och Algehed (2017) menar att för att lyckas med organisatorisk ambidexteritet krävs det att organisationen arbetar med innovativa

restricted

lösningar, både i separata projekt och i den dagliga verksamheten, i syfte att motverka förbättringsmotstånd. Som tidigare nämnt framhåller Palm och Lilja (2016) att engagerat ledarskap har en nyckelroll i att forma en organisationskultur som stödjer organisatorisk ambidexteritet, men de betonar även att organisationen behöver skapa utrymme för ett utforskande arbetssätt samt aktivt uppmuntra nyfikenhet, experimenterande och testandet av nya idéer.

Luburić (2019) hävdar också att ledarskapet spelar en avgörande roll i att forma en organisationskultur som möjliggör framgångsrikt förändringsarbete. Enligt Luburić (2019) krävs en organisationskultur som bygger på dialog och kommunikation för att förändringsprocesser ska lyckas och denna kultur kan endast existera om ömsesidig respekt och tillit finns inom organisationen.

Vidare förklarar ISO 31000 hur identifierade och valda förbättringsåtgärder kan införas genom ett praktiskt arbetsförfarande i form av en riskhanteringsplan. Riskhanteringsplanen bygger på en strukturerad och systematisk modell som bör integreras i organisationens andra planer och processer. Riskhanteringsplanen bör vara anpassad till organisationens mål och innehålla en fördelning av ansvar och resurser. Kommunikation och samverkan med intressenter är avgörande för att säkerställa att planen förankras i organisationen och blir en del av den dagliga verksamheten. Regelbunden uppföljning och justering av planen är också nödvändigt för att hantera förändringar (SIS, 2018).

Sammantaget är det en utmanande process att genomföra hela PDSA-cykeln, då arbetet ofta stannar av innan planerade åtgärder faktiskt genomförs. Forskningen visar på att ett engagerat ledarskap där en god kommunikation och fokus på en innovativ kultur på arbetsplatsen är mycket viktiga faktorer för att planer ska bli åtgärder.

restricted

3. Metod

I detta avsnitt presenteras studiens metodologiska ansats, urval och datainsamling. Detta i syfte att tydliggöra hur undersökningen utformades och genomfördes.

3.1 Vetenskapligt förhållningssätt

Metod är det sätt att gå till väga när empirin upprättas (Åsberg, 2001). I denna studie har en kvalitativ metod med abduktiv ansats i form av intervjuer varit det sätt som har använts för att studera kommuners arbete med RSA:er och hur offensiv kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar kan bidra till att omsätta identifierade risker och sårbarheter till åtgärder.

3.1.1 Kvalitativ och kvantitativ metod

Det finns mängder av argument för och emot kvalitativa respektive kvantitativa metoder. Åsberg (2001) skriver: "*Det finns inga kvalitativa metoder –och inga kvantitativa heller för den delen"*, vilket betonar just komplexiteten med att klassificera en metod bara som kvalitativ eller bara som kvantitativ. Bland annat framhäver Åsberg (2001) att data kan vara kvalitativ, i form av ord eller kvantitativ i form av siffror, men för att förstå värden behövs både ord och siffror.

För att på ett enkelt sätt ändå skilja på kvalitativa och kvantitativa metoder går det att säga att beteckningen *kvantitativt* och *kvalitativt* syftar på sättet att bearbeta och analysera den information som har samlats in. Med kvantitativt inriktad forskning menas sådan forskning som använder sig av statistiska bearbetnings- och analysmetoder. Med kvalitativt inriktad forskning menas sådan forskning som använder sig av verbala analysmetoder (Patel & Davidson, 2019).

Åsberg (2001) uttrycker att analysmetoderna inte kan vara kvantitativa eller kvalitativa. Åsberg menar att det är bättre att tala om analys av numerisk information respektive analys av icke numeriska data. Om det i förväg behöver benämnas huruvida analysmetoden är numerisk eller inte, framgår det ändå av datans karaktär, anser Åsberg (2001).

Utifrån att denna studies syfte huvudsakligen bygger på att få en ökad förståelse för kommuners arbete med risk och sårbarhetsanalyser och hur offensiv kvalitetsutveckling kan bidra till konkreta förbättringsåtgärder, är en *kvalitativ metod* att föredra. Detta just för att inte missa det verbala uttrycket som inte skulle framkommit på samma sätt i en klassisk kvantitativ studie.

3.1.2 Vetenskapligt perspektiv

Vid en kvalitativ studie där innehållsanalysen avser en förutsättningslös analys av det empiriska materialet - där teorin inte är styrande från början - utgår ifrån en *induktiv* ansats. När en studie däremot har en mer strukturerad process som utgår ifrån teorin och tidigare forskning, betraktas studien ha en *deduktiv* ansats. En så kallad *abduktiv* ansats befinner sig dock mellan den induktiva (förutsättningslösa) och den deduktiva (teoretiska upplägget). Den abduktiva ansatsen har en forskningsprocess som växlar mellan empiridrivna tolkningar och teoretiska begreppsutvecklingar (Klingberg & Hallberg, 2022).

Att utgå ifrån en abduktiv ansats och dess växelvisa användningen av deduktion och induktion kan ge en utvecklad analys, då teorin och empirin samspelar. Däremot framkommer det att en välarbetad

restricted

abduktion kräver att forskaren har kunskap inom området och ett utvecklat öppet sinne (Fejes & Thornberg, 2019; Ahrne & Svensson, 2022).

I föreliggande studie har teorin varit viktig redan från början men teorins fokus har förändrats utifrån de intervjuer som skett. Studien har därmed en abduktiv ansats.

3.1.3. Forskningsdesign

Bryman (2018) beskriver fallstudie som en forskningsstrategi där en viss plats eller "lokal" studeras. Det kan till exempel vara en organisation. Syftet med en fallstudie är ofta att illustrera ett brett fenomen och under ett intensivt stadium gällande en viss fråga.

Enligt Harboe (2013) kännetecknar bland annat en fallstudie att det är en kvalitativ metod som har ett avgränsat undersökningsfält samt som fokuserar på alla relevanta aktörer inom undersökningsfältet. Harboe (2013) beskriver vidare att en fallstudie lätt kan bli en komplicerad historia, vilket gör det extra viktigt att avgränsa urvalet av aktörer.

Med utgångspunkt i att studien genomförts i ett geografiskt avgränsat område samt att frågeställningarna var av bred karaktär, har denna studie valt att använda en kvalitativ forskningsdesign i form av en fallstudie. Detta möjliggjorde mer djupgående insikter.

3.2 Urval

3.2.1 Urval av litteratur

De vetenskapliga artiklar som använts i denna studie har huvudsakligen hämtats från Mittuniversitetets digitala bibliotek genom sökningar i Miun Discovery. De mest frekvent använda databaserna har varit *Emerald Insight, Science Direct, Google Scholar* och *SCOPUS*. För att säkerställa att de valda artiklarna är granskade (peer-reviewed) har databasen *UlrichsWeb.com* använts.

De sökord som användes i databassökningarna inkluderade huvudsakligen: *"Total Quality Management"*, *"Crisis Management"*, *"Continuous Improvement"*, *"Risk and Vulnerability Analysis"*, *"Emergency Management"*, *"Emergency Preparedness"*, *"Risk Assessment"* och *"PDSA"*. Även svenska sökord prövades, men genererade mycket få relevanta träffar. Genom att kombinera sökorden kunde träffarna avgränsas till de mest relevanta artiklarna.

Ytterligare artiklar har identifierats genom referenslistor i redan funna och relevanta artiklar. Sökningarna har i huvudsak avgränsats till relativt ny forskning publicerad mellan 2000 och 2025.

Sökning efter annan litteratur, såsom böcker, har genomförts på liknande sätt, så som via lokala bibliotek, exempelvis stadsbibliotek och universitetsbibliotek.

3.2.2 Urval av respondenter

I inledningen av studien ämnades att använda ett obundet slumpmässigt urval (OSU) för att få ett representativt urval för samtliga kommuner i Sverige. Detta utifrån att på bästa sätt svara på såväl syfte som frågeställningar rörande hur offensiv kvalitetsutveckling kan bistå kommunerna på ett bättre sätt att omsätta identifierade risker och sårbarheter till konkreta förbättringsåtgärder. På grund av begränsad tid valdes dock OSU bort, då det skulle innebära ett större antal intervjuer och en mer omfattande studie. Därav valdes ett län ut, där samtliga kommuner blev tillfrågade att delta, utifrån

restricted

rollen som säkerhetssamordnare eller andra ansvariga med god insikt i utförandet av kommunens RSA. Detta län valdes med motiveringen att det innefattar kommuner med så pass olika förutsättningar samt demografiska utgångslägen att det strategiskt kan representera en stor del av Sveriges kommuner i frågor rörande risk- och sårbarhetsanalys. Att urvalet består av ett län och dess samtliga kommuner gör även att det varit möjligt att studera det geografiska samspelet gällande risk- och sårbarhetsanalysarbetet bättre. Med andra ord är detta urval tänkt som ett *strategiskt urval* då det till stor del, med sina inomregionala skillnader, representerar en relativt stor del av Sveriges kommuner.

Harboe (2013) beskriver att urvalets storlek bestäms utifrån respondentgruppens *homogenitet,* det vill säga dess enhetlighet. Om respondenterna i en population antas likna varandra, i de avseenden det är viktigt i studien, kan ett mindre urval vara tillräckligt. Då denna studie byggde på att respondenterna inte var heterogena utan homogena, gjordes bedömningen att ett mindre urval var lämpligast. Det är även värt att nämna att svarsfrekvensen i denna studie var hög.

3.3 Datainsamling

I denna studie användes intervjuer. Vid utformning av en intervjuguide bör något lättare, eller mindre känsliga frågor ställas i början. Däremot kan mer öppna, centrala och kanske mer känsloladdade frågor ställas efterhand (Dalen, 2021). Författarna tog hänsyn till detta vid utformningen av intervjuguiden.

Strukturerade intervjuer, eller så kallade standardiserade intervjuer bygger på fastställda frågor som ställs i en viss ordning. Frågorna är vanligtvis specifika med en begränsning i svarsutfallet, så kallade slutna frågor. Till viss del går det att korrigera variationen vid användning av strukturerade intervjuer. En strukturerad intervju är vanligtvis kopplad till kvantitativa metoder.

En *semistrukturerad intervju* skiljer sig från en strukturerad intervju bland annat genom dess möjlighet till flexibilitet. Det kan finnas ett frågeschema, men frågorna kan vara lite mer allmänt formulerade jämfört med strukturerade intervjuer. Det är även vanligare att det ställs fler följdfrågor, utifrån vad respondenten svarar, vid en semistrukturerad intervju. (Bryman, 2018).

Författarna till denna studie har valt att använda sig av semistrukturerade intervjuer. Detta bland annat för att ge möjlighet för respondenterna att röra sig friare vid sina svar, vilket är fördelaktigt för att erhålla bättre kunskap om kommunernas arbete och observationer kring RSA:erna. Ytterligare en fördel med valet av semistrukturerade intervjuer var möjlighet till viss anpassning av följdfrågor inom det givna syftet.

Datainsamlingen utgick ifrån en utformad frågeguide som författarna hade utformat för att kunna besvara studiens frågeställningar om kommunernas arbete och upplevelser kring RSA-arbetet samt om offensiv kvalitetsutveckling kan bidra i arbetet att uppnå åtgärder. Frågorna var uppbyggda med utgångspunkt att inte vara ledande samt att möjliggöra så att respondenten kunde forma samtalet utifrån vad hen ville berätta.

Författarna har utformat intervjuerna med inspiration av fältstudier som i vissa fall använder sig av spektrumet att vara deltagande observatör till att vara icke-deltagande observatör, där en deltagande

restricted

observatör oundvikligt påverkar respondenten i den interaktion som sker, medan den icke-deltagande observatören kan beskrivas som en analytisk och registrerande åskådare (Harboe, 2013).

I denna studie var det en författare som utförde intervjuerna och därmed interagerade med respondenten och en annan författare som var med som icke-deltagande observatör. Förhoppningen var att möjliggöra ett mer nyanserat resultat.

Intervjuerna skedde digitalt, då avståenden att åka till respondenterna var för långa. Inspelning skedde via Teams, både som video samt i transkriberad form. Inspelning skedde även via mjukvaran OBS Studio som en säkerhetsåtgärd.

3.4 Forskarnas förförståelse

Studiens författare har ingen tidigare erfarenhet av, eller fördjupad kunskap om kommunalt arbete inom området krisberedskap, krishantering eller RSA:er. Denna studie har därför inte utgått från egen yrkeserfarenhet inom dessa specifika områden, utan snarare i ett generellt intresse för hur kommuner hanterar kriser och katastrofer.

Författarna har däremot en viss insyn i kommunal och regional verksamhet genom yrkeserfarenheter. Denna bakgrund medför en övergripande förståelse för kommuners arbetssätt, struktur och ledning.

Eftersom författarna inte är direkt involverade i de verksamheter som studeras, bedöms risken vara liten för att personliga erfarenheter eller förutfattade meningar skulle påverka tolkningen av studiens empiriska material. Detta kan bidra till en mer objektiv analys, men samtidigt innebär det att den begränsade förkunskapen har lett till att författarna har behövt tillskansa sig kunskaper om forskningsfältet genom litteraturstudier.

3.5 Analysmetod

Det finns en mängd olika analysmetoder som en studie kan använda sig av. Fejes och Thornberg (2019) presenterar fyra olika angreppssätt för analys inom kvalitativa metoder. Den första är en holistisk innehållsanalys. Här är fokus på vad som sägs i intervjuerna, där varje berättelse hanteras som en helhet och där intervjuernas uttalande relateras till varandra. Den andra analysmetoden bygger fortfarande på ett innehållsfokus, men med en tematisk inriktning. Det vill säga en tematisk innehållsanalys där det tittas på vad som sägs och inte hur det sägs. Vid den tematiska innehållsanalysen identifieras olika teman utifrån vad som framkommer i intervjuerna. Den tredje analysen är tematisk form, vilket är en analys som utgår mer från sambanden mellan intervjuerna och hur respondenterna beskriver någonting. Den fjärde och sista analysen som Fejes och Thornberg (2019) beskriver är en holistisk form, vilket utgår ifrån berättelsen i sin helhet samt om hur någonting sägs och hur ofta, det vill säga fokus ligger på hur berättelserna i intervjuerna är strukturerade.

Denna studie har använt tematisk innehållsanalys för att bearbeta empirin, vilket är en av de vanligaste metoderna för att analysera kvalitativa data (Bryman & Bell, 2013). Syftet med denna analysmetod är att göra stora mängder data mer lättillgänglig och begriplig genom att bryta ner, kategorisera och därefter åter sammanfoga informationen (Creswell & Creswell, 2018).

restricted

En stor fördel med metoden är att den systematiskt identifierar mönster och teman i datamaterial för att skapa ett helhetsperspektiv av vad som studeras. Detta är avgörande för att försöka förstå komplexa processer (Braun & Clarke, 2006), som i fallet med krisberedskap och riskhantering i kommunal regi.

Eftersom kvalitativ empiri ofta är omfattande kan inte all insamlad information inkluderas i studien. Därför krävs en avgränsning av materialet där vissa delar väljs ut för analys medan andra utesluts. Kvarvarande data organiseras därefter i teman med hjälp av kodning (Creswell & Creswell, 2018).

Kodning innebär att materialet delas upp i mindre delar och att varje del får en kort beskrivning som sammanfattar innehållet. Det kan handla om att markera meningar eller avsnitt i texten och ge dem en etikett som visar vad de handlar om (Creswell & Creswell, 2018).

Denna studie har valt att använda följande steg i den tematiska innehållsanalysen (Braun & Clarke, 2006):

1. *Bekanta dig med datamaterialet*. Transkribera data, läs igenom och skriv ner anteckningar idéer.
2. *Generera initiala koder*. Identifiera och systematiskt koda intressanta aspekter i hela datamaterialet samt samla relevanta dataextrakt för varje kod.
3. *Sök efter teman*. Gruppera koder till potentiella teman. Sammanställ all relevant data kopplad till varje identifierat tema.
4. *Granska teman*. Utvärdera temats relevans utifrån dataextrakt och hela datamaterialet samt skapa en tematisk karta över analysen.
5. *Definiera och namnge teman*. Fördjupa analysen för att precisera varje temas innebörd och hur de bidrar till den övergripande berättelsen samt utveckla temabeskrivningar.
6. *Framställa rapporten*. Slutlig analys av valda dataextrakt och koppla resultatet till frågeställningarna och tidigare forskning.

3.6 Reliabilitet och validitet

Validitet handlar om överensstämmelsen mellan vad som ska undersökas och vad som faktiskt undersöks, medan reliabilitet handlar om att utföra undersökningen på ett tillförlitligt sätt som går att upprepas. I kvalitativ forskning är validitet och reliabilitet ofta sammankopplade och ibland används validitet som ett samlingsnamn för båda. Eftersom varje kvalitativ studie är olika, finns det inga fasta generella regler och procedurer som kan garantera att resultaten är helt tillförlitliga. (Patel & Davidson, 2011).

Ett tillvägagångsätt som kan bidra till att stärka validiteten i kvalitativa studier är så kallad triangulering. Det kan användas på flera områden i forskningsprocessen och det finns fyra huvudsakliga typer (Seale, 2004):

- *Datatriangulering* innebär att data samlas in med hjälp av olika metoder eller från olika källor för att få en mer heltäckande och nyanserad bild av det som studeras. I denna studie har datatriangulering använts genom att RSA:er från samtliga aktuella kommuner har samlats in.

restricted

- *Forskartriangulering* innebär att flera forskare medverkar i datainsamlingen och analysarbetet. Genom att forskarna gemensamt analyserar, diskuterar och tolkar empirin kan risken för subjektiva snedvridningar minskas, vilket har en positiv effekt på studiens validitet. I denna studie har två forskare med skilda förförståelser gemensamt analyserat och tolkat den insamlade empirin.
- *Teoritriangulering* bidrar till att höja validiteten genom att forskarna använder olika teoretiska perspektiv vid tolkning av empiri. Genom att använda flera teorier för att tolka data kan fenomenet belysas ur olika synvinklar och därigenom ge en djupare och mer nyanserad förståelse (Patel och Davidson, 2011). Denna studie har utgått från flera teoretiska källor som berör det studerade fenomenet, som till exempel facklitteratur, kurslitteratur, granskade artiklar, vetenskapliga rapporter och doktorsavhandlingar.
- *Metodtriangulering* innebär en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder. Denna sorts triangulering har inte använts då denna studie har enbart fokuserat på kvalitativa metoder.

För att stärka reliabiliteten i denna undersökning har en intervjuguide utformats, vilket har bidragit till att alla intervjuer har genomförts med samma struktur och frågor. För att ytterligare öka tillförlitligheten dokumenterades varje intervju noggrant med hjälp av anteckningar, ljudinspelningar och transkriberingar.

Denna studie har, enligt ovan beskrivet, en relativt god validitet genom användning av flera former av triangulering. För att öka reliabiliteten har en strukturerad intervjuguide använts, vilket säkerställde ett enhetligt genomförande av intervjuerna.

3.7 Generaliserbarhet

Enligt Harboe (2013) bygger generaliserbarhet på möjligheten att dra övergripande slutsatser från ett mindre urval. Vid en kvantitativ metod är generaliserbarheten högre, just för att kvantitativa undersökningar bygger på standardiserade mätningar. Vidare beskriver Harboe (2013) att kvantitativa undersökningar vanligtvis inkluderar en större mängd respondenter jämfört med en kvalitativ undersökning. Även detta är till fördel för högre generaliserbarhet vid en kvantitativ undersökning.

Harboe (2013) konstaterar att i kvalitativa fallstudier är målet (till en början) inte att utforma ett representativt resultat som utan vidare går att generalisera till hela befolkningen. Målet är vanligtvis att samla in nyanserad information och att göra tolkningar utifrån dess kontext. Enligt Bryman (2018) framhävs även att just fallstudier inte har någon som helst generaliserbarhet.

Då denna studie är en kvalitativ, semistrukturerad, fallstudie är den inte generaliserbar.

3.8 Etiska ställningstaganden

Deltagarna i studien garanterades anonymitet och endast avidentifierade uppgifter har därför redovisats. Insamlade data hanterades endast av författarna till denna studie och sammanställt resultat ämnas publiceras i Digitala Vetenskapliga Arkivet (DiVA). All inspelat material raderades efter avslutad studie.

restricted

Enligt informationskravet ska forskarna informera respondenterna om den aktuella studiens syfte (Patel & Davidson, 2011). I denna studie har informationsbrev skickats ut till respondenterna inför intervjuerna.

Respondenterna i en undersökning ska själva bestämma över sin medverkan (Patel & Davidson, 2011) och i denna undersökning var respondenternas deltagande frivilligt.

Konfidentialitetskravet är kopplat till frågan om offentlighet och sekretess. Det innebär att alla uppgifter om respondenterna ska behandlas med konfidentialitet (Patel & Davidson, 2011). Personuppgifter ska lagras på ett sätt så att utomstående personer inte har tillgång dem. I denna studie har endast forskarna haft tillgång till information om respondenternas svar.

Respondenterna har gett sitt samtycke till att resultatet fick användas i undersökningen. De har fått möjligheten att gå igenom materialet och eventuellt korrigera det. Efter avslutad studie har samtliga dokument raderats.

3.9 Användning av generativ AI

I denna studie har generativ AI använts som ett stödjande och rådgivande verktyg vid utformning av studiens syfte och frågeställningar, där AI, så som ChatGPT och Copilot, konsulterats för att formulera och omformulera idéer och tankar. Generativ AI har inte använts för att generera löpande text i uppsatsen. Teori, metod, resultat, analys, tolkningar och slutsatser har därmed formulerats av författarna.

restricted

4. Resultat och Analys

De resultat som framkommit under studiens empiriska del presenteras nedan. Avsnittet inleds med en summering av bakgrundsfrågorna. Därefter presenteras resultat tillsammans med analys, där empirin har grupperats in i olika teman.

Respondenterna i denna studie bestod av personer med olika funktioner inom den kommunala säkerhets- och beredskapsverksamheten, exempelvis säkerhetschefer, säkerhetssamordnare, beredskapssamordnare samt utredare med ansvar för krisberedskap och civilt försvar. Gemensamt för samtliga respondenter var att de hade god insyn i kommunens RSA-arbete.

En stor majoritet av de tillfrågade kommunerna tackade ja till att medverka i en intervju, vilket resulterade i en hög svarsfrekvens.

Det fanns en viss variation i hur stor del av arbetstiden intervjupersonerna ägnade åt säkerhetsrelaterade frågor. Det som däremot framstod som extra tydligt var skillnaderna i kommunernas organisatoriska resurser, utifrån hur många personer som var anställda för att arbeta med säkerhets- och beredskapsfrågor.

När det gällde RSA-arbetet använde samtliga kommuner någon typ av egen modell eller metod vid framtagningsprocessen. Dessa modeller varierade i utformning, där vissa byggde på FORSA och ROSA, medan vissa kommuner hade utvecklat interna modeller eller tagit hjälp av konsulter.

Utifrån den tematiska analysen av empirin framträdde 15 teman som speglar respondenternas åsikter, upplevelser och perspektiv på säkerhets- och beredskapsarbetet i kommunerna. Dessa teman grupperades sedan in i huvudteman, se tabell 2 nedan. Se även bilaga 1 för hela kodningsschemat.

Huvudteman	**Teman**
Riskhantering	Riskmodeller Arbeta med RSA
Utveckla ett engagerat ledarskap	Ledning
Arbeta ständigt med förbättringar	Resursbrist Genomföra åtgärder Planering Uppföljning Utvärdering Återkoppling Samverkan Standardisering Förenklat arbetssätt
Skapa möjlighet för alla att vara delaktiga	Delaktighet
Sätta kunderna i centrum	Kundfokus
Arbeta med processer	Processer

Tabell 2. Tabellen ovan visar samtliga teman och huvudteman som framträdde under den tematiska analysen.

restricted

4.1 Huvudtema: Riskhantering

Tema: Riskmodeller
En stor del av kommunerna använder sig inte av de vedertagna modellerna för att ta fram en RSA, utan flertalet av kommunerna har anpassade metoder, vilka innehåller alla nödvändiga komponenter enligt regelverket, men innebär mer kvalitativ inriktning än bara kvantitativa mått. Detta genom till exempel samverkan och workshops.

En respondent betonar att: "*RSA:n har utvecklats utifrån kommunens specifika behov".*

Ett färre antal kommuner väljer att basera sin RSA-modell på FORSA. Det nämns att länsstyrelsen har utformat en grundstruktur tillsammans med kommunerna, men användningen av denna är frivillig. En annan kommun påtalar följande:*"FORSA-metoden är föråldrad och behöver moderniseras för att bättre spegla dagens risker. Modellen utvecklades under tidigt 2000-tal och den har inte anpassats till nutida krav".*

Det framkommer även från några kommuner att det pågår en övergång mot att basera RSA:n på ISO 22304 om kontinuitetshantering, vilket upplevs som mer lämplig och praktisk lagd. En möjlig förklaring till att kommunerna föredrar att arbeta enligt standarden ISO 22304 är dess fokus på iterativa processer och ständiga förbättringar. Ljungberg och Larsson (2012) framhåller att PDSA-cykeln, som utgör en central del i detta arbetssätt, är ett användarvänligt och effektivt verktyg för förbättringsarbete.

Sammantaget framkommer det i intervjuerna att RSA:erna har krävt ganska omfattande resurser och kräver anpassade modeller och ökat fokus på en god analys. För att kunna genomföra de analyser som skulle ge bästa utfallet i form av goda och genomtänkta åtgärder, krävs mer tid och resurser. I detta sammanhang blir standarden ISO 31000 relevant då den erbjuder en strukturerad metod för att identifiera, analysera och hantera risker (SIS, 2018), vilket kan bidra till att stärka och effektivisera kommunernas RSA-arbete. Många kommuner i dagsläget saknar ett systematiskt angreppssätt, vilket visar på behovet av att tillämpa ISO 31000:s principer för att stödja RSA-arbetet.

Den omställning som kommunerna genomför kan uppfattas som ett tecken på egna initiativ till ständiga förbättringar. Kommunerna går från modeller, så som FORSA, till mer användbara, anpassade och kvalitativa modeller eller till kontinuitetshantering – detta för en bättre samverkan internt och ett aktivt arbete med ständiga förbättringar. Kommunernas förändringar i arbetssätt med RSA:er överensstämmer med forskningen från Tecu m.fl. (2024) och Romero-Meza och Blanco-Vidal (2011), som menar att organisationers anpassningsförmåga är avgörande för krisberedskapen och att strategier måste ständigt omprövas och utvecklas baserat på nya kunskaper och tidigare erfarenheter och lärdomar.

Den typ av metodanpassning som kommunerna framhäver i intervjuerna att de utövar för att bättre passa deras förutsättningar, behov och resurser, överensstämmer med vad Abrahamsson (2009) och Cedergren m.fl. (2019) framhäver, nämligen att RSA-metoder måste vara relevanta och användbara i den miljön de tillämpas. Det innebär att en väl använd modell som FORSA inte nödvändigtvis är effektiv i alla kommuner, utan behöver omformas för att möta unika behov och utmaningar. Hassel (2010) nämner också behovet av att ständigt ompröva befintliga metoder. Han menar att RSA-

restricted

arbetet bör innehålla ett stegvis och lärande förhållningssätt, där nya krav, hot och erfarenheter ligger till grund för att förbättra metoderna.

Tema: Arbeta med RSA
För att genomföra en RSA beskriver de flesta respondenterna att de involverar kommunens ledning tillsammans med olika interna och externa parter. Tidigare analyser används som underlag och revideras vid behov. Under intervjuerna framkom det att ett mer kvalitativt arbetssätt börjat växa fram, där workshops används som metod för att identifiera risker och konsekvenser som sedan sammanställs i en riskmatris.

En vanlig utmaning som nämns är att RSA-arbetet inte är utformat för att fånga förändringar i omvärlden. Rapporten följer en hierarkisk struktur, där kommunens analyser skickas vidare till regional och nationell nivå. Respondenterna påtalar att detta skapar en rigid modell som inte alltid möter verkliga behov. Ett flertal gånger beskriver samtliga respondenter att RSA:n kan uppfattas som en ”hyllvärmare”.

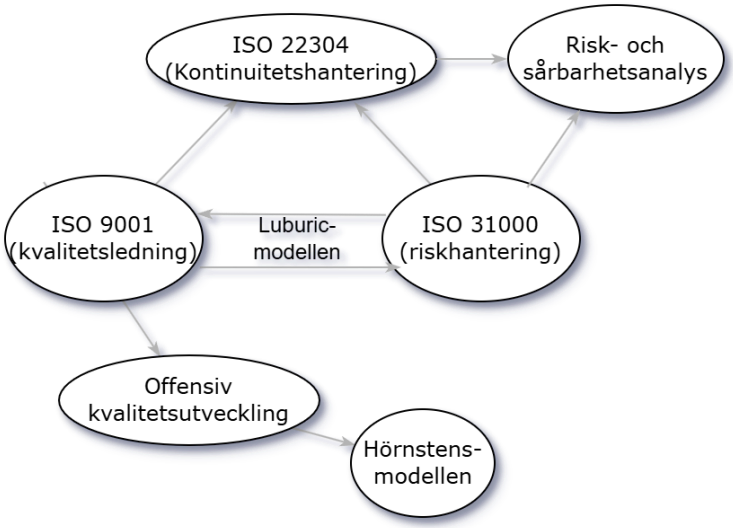
För att förbättra RSA-processen föreslås det att fler aspekter av kommunens riskhantering inkluderas. Det framkommer att vissa kommuner börjat anpassa sina metoder för att skapa mer flexibilitet.

Metoden som används är ofta inspirerad av FORSA, men kommunerna har valt att förenkla arbetet. Ett alternativ som flertal av de tillfrågade kommunerna gör är att skapa en egen modell där relevanta delar från olika metoder integreras. Det framgår att utbildning och medvetenhet spelar en stor roll i att skapa engagemang kring RSA och säkerställa att dokumentet blir användbart. Medvetenhet är något som Hallin m.fl. (2019) lyfter fram som avgörande för att kunna förmedla behovet av förändring och motivera till handling. Som tidigare nämnts så har ett flertal kommuner utvecklat ett mer kvalitativt arbetssätt jämfört med tidigare, vilket upplevs som framgångsrikt i RSA-arbetet.

Flertal respondenter upplever att ett RSA-arbete baserat på ISO-standard 22304 för kontinuitetshantering är mer lämpligt än befintliga modeller, så som FORSA. Kommunernas arbete med RSA upplevs ofta som statiskt, eftersom analysen enbart handlar om att dokumentera identifierade risker och sårbarheter i syfte att uppfylla lagkrav. Detta står i kontrast till kontinuitetshanteringen, som inte enbart fokuserar på att identifiera hot, utan även ger praktisk vägledning för hur organisationer kan upprätthålla sin verksamhet vid olika typer av störningar och kriser som samhället kan drabbas av (SIS, 2023).

Ett centralt och viktigt fynd i denna studie är att det finns tydliga samband och relationer mellan arbetet med RSA, ISO-standarder och offensiv kvalitetsutveckling, vilket illustreras i figur 7 nedan:

restricted



Figur 7. Figuren visar hur ISO 22304 bygger på ISO 9001 och ISO 31000, vilket enligt Luburić-modellen skapar en synergisk effekt när de två samspelar. RSA kan baseras på antingen ISO 31000 eller ISO 22304, medan offensiv kvalitetsutveckling och hörnstensmodellen går att koppla till ISO 9001. PDSA-modellen, som inte framkommer i figuren, är en central del i kontinuitetshanteringen.

Enligt figuren ovan framkommer det att ISO 22304 (kontinuitetshantering) bygger på principer från både ISO 9001 (kvalitetsledning) och ISO 31000 (riskhantering). Denna relation som visas i figuren mellan kvalitetsledning och riskhantering indikerar att när det sker en samverkan mellan de två, uppstår det en tydlig och synergisk effekt på organisationens samlade ledningsprocesser (Luburić, 2019).

Figuren visar även att en RSA kan utformas med utgångspunkt i antingen ISO 31000 eller ISO 22304, där den senare bygger på en kombination av risk och kvalitetsprinciper. Det som dock inte framgår direkt i figuren är att ett RSA-arbete baserat på kontinuitetshantering också skulle kunna innebära ett arbetssätt enligt PDSA-modellen, vilket förstärker kopplingen till det systematiska förbättringsarbetet. Just detta fokus på förbättringsarbete skapar en tydlig länk till offensiv kvalitetsutveckling och hörnstensmodellen, som båda kan relateras tillbaka till ISO 9001.

4.2 Huvudtema: Utveckla ett engagerat ledarskap

Tema: Ledning

Respondenternas svar visar på att ett engagerat ledarskap är avgörande för att skapa förändring och förbättring inom kommunal krisberedskap. Samtliga intervjuade kommuner framhäver att stöd från regionala och nationella nivåer är en viktig faktor för kommunernas arbete och att tydligt och inkluderande ledarskap efterfrågas för att visa riktning och skapa struktur.

Respondenterna beskriver vikten av att ledningen inte bara sätter mål och fattar beslut, utan också tydliggör ansvarsfördelning och säkerställer att alla involverade parter tar sitt ansvar.

"Ett lyhört ledarskap, där medarbetare känner sig sedda och hörda", lyfts som en central framgångsfaktor i arbetet med RSA:er. Samtidigt efterfrågas ett mer specificerat och anpassat stöd från högre nivåer, såsom MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och SKR (Sveriges

restricted

kommuner och regioner). Kommunernas varierande förutsättningar gör att generella riktlinjer och metoder ofta upplevs som otillräckliga eller svåra att tillämpa i den lokala kontexten.

Resultatet visar att ett engagerat ledarskap spelar en central roll i arbetet med kommunal krisberedskap, vilket går i linje med Bergman och Klefsjös (2020) definition av engagerat ledarskap där ledare ska agera som förebilder och tydligt visa vägen framåt. Det lyhörda ledarskapet som respondenterna nämner går att koppla till teorin om engagerat ledarskap, där medarbetarnas delaktighet och möjligheten att påverka beslutsfattande är avgörande i det engagerade ledarskapet. Ett effektivt ledarskap visar dessutom en förståelse för psykologiska faktorer, som till exempel vad som motiverar människor och hur de reagerar på förändring (Bergman och Klefsjö, 2020).

En återkommande utmaning är att de interna kunderna - kommunerna - får ta ett stort ansvar trots begränsade resurser - detta trots att resurser finns på nationell nivå. RSA:n riskerar att bli en pappersprodukt med begränsad praktisk användning eftersom kommunerna upplever att RSA:n är för begränsad i sin möjlighet till samhällsviktiga åtgärder.

Som nämnts tidigare framkommer det i resultaten att kommunerna upplever att de ofta får bära ett tungt ansvar trots begränsade resurser. Här framträder ett behov av stöd från högre nivåer, vilket Bergman och Klefsjö (2020) också understryker. Detta stöd beskrivs även i ISO 22304 om att det är ledningens ansvar att se till att det finns tillräckliga resurser och att medarbetarna har rätt befogenheter för att kunna genomföra sitt arbete (SIS, 2023).

Kommunikation lyfts fram som en viktig del både i respondenternas svar och i den teoretiska referensramen, där den ses som en nyckel till ett engagerat ledarskap. I ISO 31000 beskrivs tydlig kommunikation från ledningen som avgörande i arbetet med riskhantering (SIS, 2018). Även öppenhet och transparens lyfts fram som viktiga faktorer vid krishantering (Forster m.fl., 2020). I ISO 9001 betonas att ledarskap kräver engagemang och god kommunikation, till exempel genom att stötta både interna och externa medarbetare så att de kan bidra till ett fungerande kvalitetsledningssystem. Det är också viktigt att ledare uppmuntrar förbättringar och arbetar aktivt med att utveckla verksamheten över tid (SIS, 2015a).

4.3 Huvudtema: Arbeta ständigt med förbättringar

Tema: Resursbrist

Förbättringsarbete är en tidskrävande process som kräver regelbunden uppföljning och justeringar, vilket betyder att även små åtgärder kan ta tid att genomföra om personalresurserna är begränsade. Respondenterna beskriver att förbättringsarbetet sällan prioriteras i den dagliga verksamheten, vilket gör att åtgärder skjuts upp eller glöms bort.

Respondenterna uttrycker en frustration över att statliga aktörer, som till exempel länsstyrelsen och MSB, fokuserar på att granska RSA-rapportens formalia och administrativa aspekter i stället för att följa upp hur genomförandet av åtgärder sker i praktiken eller att mäta kommunens faktiska förmåga att hantera kriser. Det innebär att kommunen tvingas prioritera formella krav snarare än att genomföra förbättringsåtgärder som faktiskt skulle kunna stärka krisberedskapen.

Respondenterna beskriver att genomförandet av förbättringsåtgärder inom kommunal riskhantering präglas av stor resursbrist, främst på grund av en ojämn resursfördelning bland Sveriges kommuner.

restricted

Detta har en påverkan på möjligheten att genomföra större åtgärder. Relativt enkla åtgärder, som att skapa rutiner, ändra arbetssätt och att genomföra kompetenshöjande åtgärder, kan ofta genomföras utan större investeringar. Effekten blir dock begränsad om mer omfattande åtgärder, som kräver mer ekonomiska resurser, inte kan genomföras. Förutom bristen på ekonomiska resurser är det även ont om tid och personal, enligt respondenterna. Detta skiljer sig dock beroende på de demografiska förutsättningarna i de olika kommunerna.

Enligt Palm och Algehed (2017) spelar organisatorisk ambidexteritet en viktig roll vid genomförandet av både enklare och större åtgärder, som respondenterna beskriver ovan. Dock uttrycker respondenterna att det saknas ekonomiska resurser för att genomföra de större åtgärderna, men organisatorisk ambidexteritet handlar även om att skapa utrymme för ett utforskande arbetssätt där nyfikenhet, experimenterande och testande av nya idéer kan växa fram. Genom att tillämpa detta synsätt kan kommunerna potentiellt utveckla innovativa lösningar som inte nödvändigtvis kräver omfattande ekonomiska investeringar. Ett exempel kan vara att utveckla samarbeten med externa aktörer.

Tema: Planering, uppföljning, utvärdering och återkoppling

Respondenterna beskriver på olika sätt behovet av en genomtänkt planering och att det saknas en tydlig metodik för planeringsarbetet. Det lyfts att uppföljningar sker för sällan eller på en alltför övergripande nivå. Vissa kommuner framhäver att tätare uppföljning har införts och att ledningsgruppen numera följer upp förbättringsåtgärderna regelbundet. Uppföljningen anses vara viktig eftersom det tidigare inte säkerställdes att alla åtgärder genomfördes. När det gäller utvärdering påpekar respondenterna att jämföra med andra kommuner kan vara ett sätt att bedöma utvecklingen av förbättringsarbetet. Det skulle kunna ge en tydligare bild av hur långt kommunerna har kommit i sitt riskhanteringsarbete. Några respondenter beskriver även att de aldrig har fått någon återkoppling på inskickade rapporter till länsstyrelsen och MSB, vilket kan ge intrycket att det som rapporteras inte anses vara särskilt betydelsefullt.

Planering, uppföljning, utvärdering och återkoppling är centrala delar i arbetet med ständiga förbättringar och kan kopplas till PDSA-cykeln. Enligt Sörqvist (2004) kan en orsak till att förbättringsarbete misslyckas vara bristande planering. En tydlig planering är en förutsättning för att definiera problemet, fastställa orsakerna och identifiera lämpliga åtgärder för att eliminera dessa orsaker. En genomförandeplan kan även utarbetas för att hantera åtgärderna där även hinder och svårigheter identifieras och förebyggs (Sörqvist, 2004).

Tema: Samverkan

Respondenterna beskriver samverkan som en viktig del av förbättringsarbetet och att det finns både interna och externa samarbeten. Intern samverkan fungerar väl anser flertalet av de intervjuade kommunerna, och det finns en bra dialog mellan nämnder och förvaltningar. Respondenterna upplever att det är enkelt att förmedla resultat internt, men att det dock kan vara svårare att nå ut till hela verksamheten.

Extern samverkan, med andra kommuner inom länet, fungerar bra. Detta särskilt med kommuner som har liknande geografiska och organisatoriska förutsättningar. Vissa kommuner samarbetar mer än andra, men några respondenter säger att regional samverkan kan förbättras, särskilt när det gäller informationsutbyte. Det finns ett avtal mellan aktörerna i länet för att möjliggöra informationsutbyte,

restricted

men att det tidigare har funnits hinder på grund av sekretesskrav. De framhåller att det är viktigt att kunna dela information för att förbättringsarbetet ska vara effektivt.

Gällande extern samverkan med övriga externa aktörer är variationen stor beroende på kommun och hur mycket tid och resurser det finns för samverkan.

När det gäller samverkan med statliga aktörer beskriver respondenterna att det inte finns någon direkt samverkan mellan kommunerna och MSB. De framhåller att MSB endast meddelar skriftliga riktlinjer för hur RSA ska utformas och att kommunen sedan skickar sin RSA till länsstyrelsen. Ett flertal respondenter upplever att RSA-arbetet handlar mer om en rapporteringsskyldighet än om faktisk samverkan.

Respondenterna lyfter att det krävs en bred samverkan för att förbättringsarbetet ska vara effektivt. En respondent säger: "*om en kommun arbetar ensam med en lösning blir den begränsad, medan ett gemensamt arbete kan leda till bättre resultat".*

Alamsyah (2018), Tecu m.fl. (2024) samt Romero-Meza och Blanco-Vidal (2011) lyfter fram lärdomar från tidigare kriser och katastrofer, där de alla betonar vikten av transparent och pålitlig kommunikation samt ett effektivt samarbete mellan olika aktörer. Palm och Algehed (2017) understryker också betydelsen av samverkan, men använder begreppet nätverkande för att beskriva både interna och externa former av samarbete. Dessa lärdomar överensstämmer med kommunernas egna erfarenheter av vad som krävs för att förbättringsarbete ska bli framgångsrikt. Därför är dessa lärdomar direkt tillämpbara på de utmaningar kommunerna möter, särskilt vad gäller intern och extern samverkan, men även för att säkerställa att de insikter som framkommer i RSA:n faktiskt leder till förbättringsåtgärder. För att detta ska lyckas krävs dock att kommunikation och samarbete ges hög prioritet genom hela processen – från analys till åtgärd.

Tema: Standardisering och förenklat arbetssätt
Respondenterna påpekar att det finns utmaningar i att skapa en enhetlig metod som fungerar för alla kommuner. Kommuner använder olika metoder och angreppssätt för att arbeta med riskhantering, vilket leder till varierande resultat. Respondenterna påpekar att det saknas tydliga direktiv från ledningen om vilka metoder och arbetssätt som ska användas, vilket gör att kommunerna själva måste göra egna tolkningar.

Respondenterna beskriver att det saknas en framtagen modell eller strategi för att arbeta systematiskt med ständiga förbättringar, exempelvis genom PDSA eller liknande strukturerade metoder.

För att förenkla förbättringsarbetet har vissa kommuner valt att förkorta RSA-rapporten och att detta gjort dem mer lättillgängliga och användbara i verksamheten. Det framkommer att stödmaterialet till kontinuitetshanteringen är svårt att sätta sig in i och anpassa till den egna verksamheten. Respondenterna lyfter att detta kan innebära en stor arbetsbörda, och att det saknas resurser för att anpassa och tillämpa stödmaterialet fullt ut.

Vissa kommuner har valt att arbeta med förenklade modeller för att göra RSA-processen mer hanterbar. Det beskrivs att RSA-rapporter har skalats ner betydligt för att vara mer användarvänliga och att dokumentstrukturen har anpassat. Det lyfts att förenkling av arbetssätt handlar om att skapa

restricted

tydligare strukturer, mer praktiska metoder och en effektivare hantering av förbättringsåtgärder, snarare än att reducera kvaliteten.

Alamsyah (2018) lyfter fram vikten av att utveckla och standardisera dokumentation, rutiner och processer för att säkerställa att beredskaps- och åtgärdsplaner är tydligt definierade och användbara i praktiken. Dessa insikter kan relateras till de brister som kommunerna själva identifierar i sitt riskhanteringsarbete där det ofta saknas tydliga direktiv, modeller och strategier för att möjliggöra ett systematiskt och förenklat förbättringsarbete kopplat till RSA-rapporten. Ett förenklat arbetssätt går även att koppla till vad Meland och Meland (2006) beskriver som effektivisering. Det innebär att förenkla ens tillvaro genom att göra rätt saker och det kan åstadkommas genom att kontinuerligt identifiera och ta bort ”tidstjuvar”. Med ”tidstjuvar menas aktiviteter som innebär onödigt eller icke-värdeskapande arbete, som till exempel den omfattande RSA-processen som kommunerna nämner.

4.4 Huvudtema: Skapa möjlighet för alla att vara delaktiga

Tema: Delaktighet
Ett antal respondenter beskriver RSA-arbetet som att det genomförs i tre steg för att säkerställa att rätt personer involveras och att samtliga ges möjlighet att vara delaktiga. Arbetet har utgått från ett underifrån-perspektiv där respektive enhet representeras av ansvariga personer och medarbetare. Risker och konsekvenser bedöms gemensamt av deltagarna och aggregeras sedan på avdelningsnivå innan en slutlig sammanställning görs på kommunnivå med avdelningschefer. De respondenter som använt denna metod anser att detta ger en mer sanningsenlig bedömning än tidigare metoder.

För att möjliggöra ovanstående förändringar i arbetet med RSA:er har en ny arbetsgrupp startats. Det framkommer att arbetsgruppen kan bestå av representanter från samtliga verksamheter i kommunen, inklusive kommunbolag.

Respondenterna förklarar att samtliga förvaltningar har deltagit i revideringen av RSA:n, vilket har lett till ökad kännedom om analysen inom organisationen. Personer från varje förvaltning och kommunägt bolag deltog i workshops tillsammans med en konsult, där RSA:n successivt utvecklades.

Flera respondenter framhåller delaktighet som en grundläggande förutsättning – eller en möjliggörande faktor – för att lyckas med RSA-arbetet. Detta går att koppla till Bergman och Klefsjös (2020) hörnsten om allas delaktighet, där medarbetarnas delaktighet, möjlighet att fatta beslut samt att ha inflytande lyfts fram som centrala aspekter. Genom att ge medarbetare ansvar och tilldela dem meningsfulla arbetsuppgifter skapas förutsättningar för förbättringar. Respondenterna beskriver hur RSA-arbetet har fungerat bättre i takt med att delaktigheten har ökat. Genom att dela upp arbetet i flera nivåer har det även blivit möjligt att involvera medarbetarna i större utsträckning, särskilt vid framtagande av lösningar och åtgärder och i beslutsfattandet.

Principen om allas delaktighet lyfts även fram som en av de åtta centrala principerna i ISO 31000-standarden för riskhantering (SIS, 2018). I standarden benämns denna princip som *inkluderande*, vilket innebär att relevanta intressenter bör involveras för att deras kunskaper, perspektiv och synpunkter ska tas tillvara. Betydelsen av inkludering – eller allas delaktighet – framhålls även av Luburić (2019) i hans modell för krisförebyggande arbete, där han integrerar principer från både ISO

restricted

9001 för kvalitetsledning och ISO 31000 för riskhantering. Luburić (2019) förklarar att samtliga berörda parter bör engageras för att möjliggöra en noggrann och heltäckande riskanalys.

Med utgångspunkt på kunden/kommunerna framkommer det att det finns förbättringsmöjligheter gällande tillgång till resurser och möjligheter för ökad delaktighet bland externa aktörer.

4.5 Huvudtema: Sätt kunderna i centrum

Tema: Kundfokus
Respondenterna beskriver att RSA:n behöver vara mer öppen och att syftet med rapporten måste vara tydligt. De framhåller att en alltför strikt hantering av en RSA kan göra den svåranvänd och mindre relevant över tid.

Det framkommer att mycket ansvar inom krisberedskap har förts över till kommunerna, trots dess begränsade resurser. Det upplevs att det ständiga flödet av uppdrag från nationella och regionala myndigheter leder till stora utmaningar för kommunerna.

Respondenterna nämner att de arbetar enligt en förordning från MSB, men vissa kommuner upplever att dessa riktlinjer är ospecifika, vilket har lett till att dessa kommuner har utformat en egen åtgärdsplan vid sidan av det nationella dokumentet.

Vidare framhåller respondenterna att arbetet med RSA är resurskrävande och kräver en balans mellan olika verksamheter inom kommunen. De betonar att beredskap inte enbart har positiva effekter, då det tar resurser från andra kommunala områden.

Det framkommer i intervjuerna att RSA:n ofta ses som en administrativ uppgift snarare än ett praktiskt verktyg. De uttrycker att RSA:n främst uppfattas som ett krav som ska rapporteras uppåt, snarare än som ett dokument med konkret tillämpning inom den kommunala verksamheten.

Slutligen uttrycks det en önskan om att RSA:n ska vara mer användbar och ha större genomslag. De menar att dokumentet i sin nuvarande form är begränsat i sin praktiska funktion och blir en pappersprodukt snarare än ett redskap för utveckling.

Utifrån teorin om att sätta kunderna i centrum (Bergman & Klefsjö, 2020; Luburić, 2019) framgår det att kommunerna – som i detta sammanhang kan betraktas som interna kunder – inte har fått sina behov och förväntningar tillräckligt beaktade i utformningen och tillämpningen av en RSA. Kundfokus innebär att förstå och ta hänsyn till användarens perspektiv, samt att involvera dem i tidiga skeden för att skapa verkligt värde för slutkunden, som i det här fallet är invånarna i kommunerna.

Respondenterna beskriver att en RSA ofta ses som ett krav som måste rapporteras uppåt snarare än som ett stödjande verktyg i det praktiska arbetet. Att dokumentet uppfattas som administrativt och svår att använda tyder på att de nationella aktörerna, som till exempel länsstyrelsen och MSB, inte tagit hänsyn till kommunernas konkreta behov, synpunkter, förutsättningar och resurser. Detta indikerar en brist på kundfokus, där kommunen som intern kund inte fått tillräckligt inflytande i utvecklingen av en RSA. Denna kritik går även att koppla till principen *inkluderande* i ISO 3100 som betonar vikten av att involvera relevanta intressenter för att säkerställa att deras kunskaper, synpunkter och åsikter beaktas (SIS, 2018).

restricted

Vidare framhålls att riktlinjerna från centrala myndigheter är otydliga, vilket har tvingat kommunerna att själva utforma separata åtgärdsplaner. Det tyder på att dialogen mellan ansvarig myndighet och mottagare – i detta fall kommunerna – varit otillräcklig. Enligt Luburić (2019) är tidig involvering avgörande för att säkerställa att riskhanteringsåtgärder cementeras i praktiken för att i slutändan kunna förebygga kriser.

4.6 Huvudtema: Arbeta med processer

Tema: Processer
Respondenterna beskriver att RSA:er bedrivs på ett tydligt sätt och att identifierade risker och åtgärder framgår. De framhåller dock att RSA-arbetet saknar en naturlig koppling till kommunens budgetprocess, vilket kan begränsa dess effektivitet. Det behöver finnas en etablerad struktur för att säkerställa att RSA:er integreras i kommunens styrprocesser.

Några av de intervjuade framhåller att det tidigare saknats en tydlig process för arbetet med RSA:er. De uttrycker att dokumentet ofta har producerats utifrån ett behov av att ha en RSA, snarare än att vara en systematiskt integrerad del av kommunens verksamhet. Deras förhoppning är dock att det nya regelverket, LKRB, som förväntas vara i laga kraft 2027, kommer förenkla RSA-arbetets processer för kommunerna.

Vidare påpekar de intervjuade att det är viktigt att RSA:n inte stannar på en övergripande förvaltningsnivå, utan att det implementeras genom konkreta åtgärder längre ut i organisationen. De menar att en välfungerande process är avgörande för att riskhantering ska bli en del av det praktiska arbetet inom kommunens verksamheter.

Det betonas att långsiktig utveckling av en RSA kräver en definierad process som säkerställer att resultaten används och vidareutvecklas över tid. Respondenterna lyfter fram behovet av att koppla RSA-arbetet till kommunens styrning och mål så att det får en tydligare roll i beslutsfattandet.

Som tidigare nämnts anser respondenterna att det tidigare inte funnits någon tydlig process för RSA-arbetet. Det beskrivs att rapporten har mest tagits fram för att det ska finnas, snarare än att vara en aktiv del av kommunens arbete. Det här visar på behovet av ett mer processorienterat sätt att arbeta, som det beskrivs i ISO 9001 (SIS, 2015). Där läggs vikten på att ha tydliga och samverkande processer som hänger ihop och bidrar till att uppnå organisationens mål. När processerna är definierade och styrs systematiskt blir arbetet mer effektivt och resultatet bättre. Bergman och Klefsjö (2020) framhåller också att genom att ha definierade och tydliga processer som upprepas över tid så går det att lära sig av misstag och därmed öppnas det upp för förbättringsåtgärder. Därmed finns det en stark koppling mellan att ha tydliga och definierade processer med ständiga förbättringar.

restricted

5. Diskussion

I detta kapitel presenteras studiens diskussion, vilka kopplas till studiens problemformulering, syfte och forskningsfrågor.

5.1 Resultatdiskussion

Att utföra RSA:er på ett strukturerat sätt i Sverige är ett sätt att kontrollera och förbereda sig för det som går att förbereda sig för. Luburić (2019) har tydligt beskrivit att förändringar bör ske under stabila förhållanden för att det ska kunna genomföras framgångsrikt i en krissituation. Här kan man ställa sig frågan om förändringar i RSA-arbetets strukturer och modeller genom ny lagstiftning 2027 inte är lite väl sent ute? Kriser av olika slag sker såväl globalt, internationellt, nationellt och på kommunal nivå sedan länge. Hur lyhörda är egentligen maktens korridorer för att stötta de kommunala kunskaperna inför kriser, och under stabila förhållanden?

Luburić (2019) beskriver vidare att anställda spelar en avgörande roll i en förändring genom sin kunskap, sina färdigheter och sin personliga integritet. Efter att en förändring genomförts behöver den stabiliseras och integreras i befintligt system, allt för att stärka organisationens motståndskraft vid en kris. Utifrån resultaten i denna studie framkommer det tydligt att ett ökat engagerat ledarskap är viktigt i detta arbete, samt en förståelse för kommuners olika behov behöver tas i beaktan.

I stort sett samtliga tillfrågade kommuner ansåg att RSA:erna var eller hade varit "hyllvärmare", det vill säga ett dokument som tas fram men inte aktivt används, såvida inte kommunerna själva tog ansvar att bygga upp sitt eget sätt att göra en risk och sårbarhetsanalys. Denna uppfattning är inte ny då problematiken har lyfts tidigare, vilket bland annat resulterat i att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) tog fram en handbok med syftet att stödja kommunernas arbete med en RSA. Vårt resultat visar dock att problemet kvarstår. Vår bedömning är att orsaken inte är brist på stödmaterial, utan snarare att RSA:n behöver bli mer praktiskt tillämpbar, användarvänlig och anpassad till kommunernas specifika behov och förutsättningar. För att RSA:n ska utgöra ett verkligt stöd i det kommunala krisberedskapsarbetet krävs ett skifte mot mer flexibla, behovsanpassade och praktiskt användbara metoder, där kommunerna ges större möjlighet att forma arbetet utifrån sina egna behov och förutsättningar.

När det kom till frågor huruvida identifierade risker och sårbarheter ledde till konkreta åtgärder visade det sig att viljan att jobba med ständiga förbättringar fanns. Däremot är det ofta svårt att genomföra åtgärder i praktiken, främst på grund av bristande resurser. Detta är intressant eftersom tidigare forskning framför allt har lyft fram andra faktorer, som till exempel bristande delaktighet, engagemang, kommunikation och avsaknad av systematik – men inte resursbrist. Eftersom resurser är något som kommunerna själva inte helt kan påverka, krävs det att aktörer på högre nivåer ser till att tillräckliga resurser finns tillgängliga för att kommunerna ska kunna utföra sina uppdrag.

Inom ramen för denna studie framkom att strukturer hämtade från offensiv kvalitetsutveckling kan bidra till både ett mer effektivt genomförande av RSA-arbetet och till att skapa strukturer för att omsätta identifierade åtgärder i praktiken. Inte minst genom att betrakta kommunerna som kunder, vilket är avgörande för ett fungerande nationellt arbete med RSA:er. Eftersom en kris kan inträffa var

restricted

som helst i landet krävs även ett engagerat ledarskap på alla nivåer – ett ledarskap som uppmärksammar den enskilda kommunen och dess behov av stöd för att kunna vidta relevanta åtgärder och därmed stärka beredskapen i hela landet.

Huruvida kommunerna på ett strukturerat sätt skulle kunna använda sig av offensiv kvalitetsutveckling var något diffusare då behoven var olika. Däremot har denna studie framhävt vissa ISO-standarder som möjliga, enhetliga, tillvägagångssätt. Om dessa kommer tas i beaktan under år 2027, när nästa RSA redovisning sker, återstår att se.

5.2 Metoddiskussion

I denna studie har vi valt metoden tematisk analys för att analysera vår empiri, men det finns fördelar och nackdelar med att använda tematisk analys. En stor fördel är att den möjliggör för forskarna att få en djupare förståelse för respondenternas perspektiv och erfarenheter, vilket betyder att den lämpar sig väl för att analysera komplexa ämnen för att identifiera mönster i datan. En nackdel med detta utforskande tillvägagångssätt är att det ökar risken för egna tolkningar då resultaten påverkas av forskarens egen förstörståelse, vilket kan ha en negativ påverkan på validiteten (Humble & Mozelius, 2022).

I detta arbete valde vi att inte genomföra en pilotstudie, vilket kan ha konsekvenser på både reliabiliteten och validiteten. Genom att utelämna pilotstudien har vi inte haft möjlighet att identifiera eventuella problem med frågeformuleringarna eller justera upplägget i intervjuguiden. Det ökade risken för att respondenterna tolkade frågorna på olika sätt, vilket har en påverkan på reliabiliteten. Svårbegripliga eller otydliga frågor kan leda till att respondenterna missförstår vad som egentligen efterfrågas, och det kan ha en påverkan på validiteten.

Gällande intervjuernas längd, märkte vi att svaren oftast blev mer utförliga och intressanta ju längre samtalen pågick. Våra intervjuer kunde med fördel ha varit längre för att inte begränsa möjligheten till att få djup i svaren. Detta kan ha haft en negativ påverkan på validiteten genom att vissa insikter, åsikter och perspektiv inte kom fram.

I vår metod framkommer:

”Att utgå ifrån en abduktiv ansats och dess växelvisa användningen av deduktion och induktion kan ge en utvecklad analys, då teorin och empirin samspelar. Däremot framkommer det att en välarbetad abduktion kräver att forskaren han kunskap inom området men även ett utvecklat öppet sinne” (Fejes & Thornberg, 2019; Ahrne & Svensson, 2022).

Eftersom vår kunskap om området var begränsad kan det diskuteras om en abduktiv ansats var det lämpligaste valet. En deduktiv ansats, där teorin används som utgångspunkt, hade kanske varit mer passande för att ge studien en tydligare riktning.

Slutligen har vi valt att presentera svaren från respondenterna som en enhetlig röst för att ytterligare stärka anonymiteten. Det innebär att inga individuella svar kan spåras tillbaka till en specifik person, men det innebär även att vi inte har kunnat analysera variationerna på svaren mellan respondenterna. Det finns en risk med att vissa nyanser i svaren kan ha gått förlorade när svaren presenteras enhetligt.

restricted

6. Slutsatser

I detta kapitel besvaras studiens två frågeställningar baserat på vad som framkommit i analyskapitlet. Därmed uppnås även syftet med uppsatsen. Vidare presenteras förslag på vidare forskning om det studerade ämnet.

Slutsatserna i denna studie är kopplade till studiens syfte, som är att öka förståelsen för hur kommuner arbetar med RSA. Studien syftar även till att undersöka hur ett förstärkt fokus på offensiv kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar kan bidra till att identifierade risker och sårbarheter omvandlas till konkreta förbättringsåtgärder. Slutsatserna besvarar nedan frågeställningar.

6.1 Frågeställning 1

Den första frågeställningen var:

Hur upplever kommuner att nuvarande arbetssätt fungerar kring att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser?

Kommunerna upplever att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) ofta präglas av bristande metoder som inte är anpassade till de olika kommunernas demografiska förutsättningar. Det framkommer även i studiens resultat att RSA-arbetet många gånger saknar möjligheter och resurser för en praktisk tillämpning.

I stort sett alla kommuner nämner RSA som en *hyllvärmare.*

”Ett dokument som främst uppfyller administrativa krav snarare än att bidra till faktisk nytta i verksamheten”. Sammanfattningsvis framhäver kommunerna att RSA-arbetet har upplevts som statisk och att den är svår att anpassa efter kommuners specifika behov, resurser och förutsättningar.

Vidare framhålls vikten av ett engagerat och lyhört ledarskap för att driva ett framgångsrikt RSA-arbete. När ledningen skapar tydlighet kring ansvarsfördelning och samtidigt främjar delaktighet och motivation hos medarbetarna, ökar förutsättningarna för ett effektivt förbättringsarbete. Ett flertal av kommunerna har utvecklat ett processorienterat sätt att arbeta med RSA:er, vilket inkluderar fler parter och bygger på ett kvalitativt arbete, vilket upplevs som positivt med bättre resultat än innan.

En återkommande utmaning är resursbrist på grund av ojämn resursfördelning bland Sveriges kommuner. Även om mindre insatser som rutiner och kompetenshöjning kan genomföras med begränsade medel, uteblir ofta de större, mer resurskrävande åtgärderna. Utöver ekonomiska resurser, saknas ofta tillräckligt med tid och personal, vilket ytterligare försvårar genomförandet av förbättringsarbetet. Samtidigt framkommer det att mycket ansvar inom krisberedskap förts över till kommunerna, trots deras begränsade resurser. Det upplevs att det ständiga flödet av uppdrag från nationella och regionala myndigheter skapar betydande utmaningar som ytterligare belastar redan ansträngda kommunala resurser.

Slutligen framkommer det att kommunerna upplever att deras behov och perspektiv inte har beaktats tillräckligt i utformningen av RSA-processen. RSA har formats utifrån nationella krav och riktlinjer, men utan att säkerställa att kommunernas konkreta behov och förutsättningar fått genomslag. Detta

restricted

pekar på en bristande grad av kundfokus, där kommunerna som viktiga intressenter, eller interna kunder, inte getts tillräckligt inflytande över utvecklingen av RSA:n.

Kommunerna uttrycker en förväntan inför det nya regelverket (LKRB) som träder i kraft 2027, och hoppas att det kommer att leda till bättre modeller och mer effektiva åtgärdsmöjligheter än tidigare.

6.2 Frågeställning 2

Den andra frågeställningen var:

På vilket sätt kan offensiv kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar bidra till att omsätta identifierade risker och sårbarheter till konkreta förbättringsåtgärder i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser?

Att betrakta kommunerna som primära kunder i processen kring en RSA är inte en etablerad uppfattning. I denna studie har det dock varit relevant att lyfta fram detta perspektiv, då det i praktiken ofta är kommunerna som ansvarar för att genomföra åtgärder och därmed utgör det sista ledet i kedjan. Mot bakgrund av detta, tillsammans med respondenternas svar, väcks frågan om arbetet med RSA:er präglas av ett engagerat ledarskap. Enligt ISO 22304 är det ledningens ansvar att säkerställa att det finns tillräckliga resurser och att medarbetare har de befogenheter som krävs för att kunna genomföra arbetet i enlighet med fastställda mål och riktlinjer (SIS, 2023). I denna studie betraktas ledningen i RSA-processen huvudsakligen som regeringen, riksdagskansliet och MSB. Resultaten tyder på att det finns utrymme för förbättringar i hur ledningsansvaret utövas inom detta område. Resultatet visar även på att ledningen behöver se över hur resurser fördelas, så att de interna kunderna, det vill säga kommunerna, kan genomföra sina åtgärder.

Resursbrist är ett återkommande hinder i RSA-arbetet, men offensiv kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar kan spela en central roll i att omsätta identifierade risker och sårbarheter till konkreta förbättringsåtgärder inom kommunalt RSA-arbete.

Ett arbetssätt som denna studie vill lyfta fram som särskilt effektivt för att omsätta identifierade risker till konkreta åtgärder är den modell som Luburić (2019) presenterar. Modellen bygger på principen att organisationer bör kunna lösa problem i rätt tid för att förebygga kriser, snarare än att hantera dem i efterhand. Den omfattar bland annat riskbedömning enligt ISO 31000 och kvalitetsledning enligt ISO 9001, med PDSA-cykeln som spelar en viktig roll för att möjliggöra ett systematiskt och kontinuerligt förbättringsarbete. Kärnan i hans resonemang är att förebyggande åtgärder är mer effektiva och hållbara än att enbart reagera när problemen redan har uppstått.

Organisatorisk ambidexteritet är ett annat arbetssätt som kan bidra till att omsätta identifierade risker och sårbarheter till konkreta förbättringsåtgärder inom kommunalt RSA-arbete. Det ger kommunerna möjlighet att balansera genomförandet av mindre och större förbättringsåtgärder, trots begränsade ekonomiska resurser. Genom att uppmuntra till nyfikenhet och experimentering kan kommunerna utveckla innovativa och kostnadseffektiva lösningar.

ISO 22304 om kontinuitetshantering kan också spela en viktig roll, med tanke på att kommunerna framhävde i intervjuerna att det var en användbar standard i arbetsprocessen kring RSA:er.

restricted

Sammanfattningsvis visar studien att när kvalitetsutveckling och riskhantering samverkar, uppstår en positiv synergieffekt som kan stärka kommunernas förmåga att förebygga och hantera risker, och med hjälp av organisatorisk ambidexteritet, engagerat ledarskap och kundfokus kan det gå att skapa bättre förutsättningar att gå från analys till åtgärd – även i situationer med begränsade resurser.

6.3 Vidare forskning

Krisberedskap är ett högaktuellt men brett ämnesområde. Under arbetets gång har författarna insett att en tydligare avgränsning hade kunnat ge mer specifika och fördjupade resultat. Ett exempel på en sådan avgränsning hade kunnat vara att fokusera på en specifik del av RSA-arbetet, så som matförsörjningen inom en kommun, vilket i sin tur hade kunnat ge ännu mer konkreta insikter.

Resultaten i denna studie pekar även på behovet av att se över resursfördelningen, särskilt med tanke på att samtliga kommuner i landet är skyldiga att genomföra RSA:er. Det vore därför värdefullt att undersöka hur ledning och styrande myndigheter – såsom Regeringskansliet, MSB, länsstyrelser och BAM – ser på denna fråga.

För att öka generaliserbarheten föreslås också en jämförelsestudie mellan ett större antal kommuner och andra organisationer. En sådan studie skulle kunna ge en bredare förståelse för hur offensiv kvalitetsutveckling tillämpas och skulle kunna tillämpas inom krisberedskap.

Vidare skulle det vara av intresse att genomföra en nationell jämförelsestudie mellan samtliga regioner för att identifiera eventuella skillnader och likheter i tillvägagångssätt och resultat.

Slutligen, då denna studie är kvalitativ, har frågan väckts vilken roll kvantitativ forskning skulle kunna spela. En kvantitativ ansats skulle potentiellt kunna bidra med ytterligare perspektiv inom kvalitetsledning kopplat till krisberedskap.

restricted

7. Referenser

Abrahamsson, M. (2009). *Analytic input to societal emergency management - On the design of methods* (Doktorsavhandling, Lunds universitet). Lunds universitet. https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/5479504/1502824.pdf

Abrahamsson, M., & Tehler, H. (2013). Evaluating risk and vulnerability assessments: A study of the regional level in Sweden. *International Journal of Emergency Management*, *9*(1), 76–92. https://doi.org/10.1504/IJEM.2013.054106

Agrell, W. (2023). *Vi såg det inte komma* (1 uppl.). Studentlitteratur.

Ahrne, G., & Svensson, P. (Red.). (2022). *Handbok i kvalitativa metoder* (3 uppl.). Liber.

Alamsyah, R. (2018). Enhancing national emergency management system for nuclear emergency preparedness and response in the light of the accident at the Fukushima Daiichi nuclear power plant. *MATEC Web of Conferences, 229*, 01017. https://doi.org/10.1051/matecconf/201822901017

Albinsson, P-A., Bengtsson, J., Denward, C., Sparf, A., & Hedtjärn-Swaling, V. (2018). *Handbok för kommunalt RSA-arbete.* Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Länsstyrelsen i Västra Götalands län. https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4656--SE

Arredondo-Soto, K. C., Miranda-Ackerman, M. A., Blanco-Fernández, J., Solís-Quinteros, M. M., Realyvásquez-Vargas, A., & García-Alcaraz, J. L. (2021). A Plan-Do-Check-Act based process improvement intervention for quality improvement. *IEEE Access, 9*, 132779–132785. https://doi.org/10.1109/ACCESS.2021.3112948

Bergman, B., & Klefsjö, B. (2020*). Kvalitet från behov till användning* (6 uppl.). Studentlitteratur.

Bergman, B., & Klefsjö, B. (2021). *Kvalitet i alla led* (3 uppl.). Studentlitteratur.

Bessant, J. (1998). Developing continuous improvement capability. *International Journal of Innovation Management, 2*(4), 409–429. https://doi.org/10.1142/S1363919698000183

Bessant, J., & Caffyn, S. (1997). High-involvement innovation through continuous improvement. *International Journal of Technology Management, 14*(1), 7–28. https://doi.org/10.1504/IJTM.1997.001705

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder* (3 uppl.). Liber.

Bryman, A., & Bell, E. (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder* (2 uppl.). Liber.

Cedergren, A., Hedtjärn-Swaling, V., Hassel, H., Denward, C., Mossberg-Sonnek, K., & Albinsson, P-A. (2019). Understanding practical challenges to risk and vulnerability assessments: the case of Swedish municipalities. *Journal of Risk Research, 22*(6), 782–795. https://doi.org/10.1080/13669877.2018.1485169

restricted

Creswell, J-W., & Creswell, J-D. (2025). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5 uppl.). SAGE Publications.

Dalen, M. (2021). *Intervju som metod* (3 uppl.). Gleerups Utbildning AB.

Elg, M., Gauthereau, V., & Witell, L. (2007). *Att lyckas med förbättringsarbete: förbättra, förändra, förnya* (1 uppl.). Studentlitteratur.

Elias, A-A., & Davis, D. (2018). Analysing public sector continuous improvement: a systems approach. *International Journal of Public Sector Management, 31*(1), 2–13. https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2016-0135

Elmgart, A., & Bloch, E. (Red.). (2017). *Kundfokus. Skapa kundvärde och hållbara resultat* (1 uppl.). Liber.

Fejes, A., & Thornberg, R. (Red.). (2019). *Handbok i kvalitativ analys* (3 uppl.). Liber.

Folk och Försvar. (10 januari 2024). *”Det kan bli krig i Sverige" - Minister för civilt försvar, Carl-Oskar Bohlin (M)*[Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=iyTyi7B_-I4

Forster, B-B., Patlas, M-N., & Lexa, F-J. (2020). Crisis leadership during and following COVID-19. *Canadian Association of Radiologists Journal, 71*(4), 421–422. https://doi.org/10.1177/0846537120926752

Fryer, K. J., Antony, J., & Douglas, A. (2007). Critical success factors of continuous improvement in the public sector: *A literature review and some key findings. The TQM Magazine, 19*(5), 497–517. https://doi.org/10.1108/09544780710817900

Fundin, A., Lilja, J., Lagrosen, Y., & Bergquist, B. (2020). Quality 2030: Quality management for the future. *Total Quality Management & Business Excellence*, 1–17. https://doi.org/10.1080/14783363.2020.1863778

Hallin, A., Olsson, A., & Widström, M. (2019). *Förändringsledning (1 uppl.)*. Studentlitteratur.

Harboe, T. (2013). *Grundläggande metod – den samhällsvetenskapliga uppsatsen* (1 uppl.). Gleerups Utbildning AB.

Hassel, H. (2010). *Risk and vulnerability analysis in society’s proactive emergency management: Developing methods and improving practices* (Doktorsavhandling, Lunds universitet). Lunds universitet. https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/3846073/1578417.pdf

Hedtjärn-Swaling, V., Mörtberg, C., & Svensson, E. (2016). *Utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen: En studie baserad på intervjuer med säkerhetssamordnare i Västra Götalands län* (FOI-R--4245--SE). Totalförsvarets forskningsinstitut. https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20R-4245-SE

Hedtjärna, S., & Ödlund, A. (2021). *Gemensamma RSA-metoder- en förberedande undersökning* (FOI Memo 7553). Totalförsvarets forskningsinstitut. https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%207553

Hugelius, K., & Tapani, J. (2017). *Krishantering i praktiken* (1 uppl.). Studentlitteratur.

restricted

Humble, N., & Mozelius, P. (2022). Content analysis or thematic analysis: Similarities, differences and applications in qualitative research. In Proceedings of the 21st European Conference on Research Methodology for Business and Management Studies ECRM 2022 (pp. 76–81*). Academic Conferences and Publishing International Limited*. https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-45122

Höglund, F., & Olsson, T. (2015). *Kvalitetsutveckling* (1 uppl.). Studentlitteratur.

Klingberg, G., & Hallberg, U. (2022). *Kvalitativa metoder helt enkelt!* (1 uppl.). Studentlitteratur.

Lin, L., & Abrahamsson, M. (2015). Communicational challenges in disaster risk management: Risk information sharing and stakeholder collaboration through risk and vulnerability assessments in Sweden. *Risk Management*, *17*(3), 165–178. https://doi.org/10.1057/rm.2015.11

Ljungberg, A., & Larsson, E. (2012). *Processbaserad verksamhetsutveckling: varför, vad, hur?* (2:a uppl.). Studentlitteratur.

Luburić, R. (2019). A model of crisis prevention (Based on managing change, quality management and risk management). *Journal of Central Banking Theory and Practice*, *8*(2), 33–49. https://doi.org/10.2478/jcbtp-2019-0012

Länsstyrelsen i Kronobergs län. (2003). *ROSA: En metod för risk- och sårbarhetsanalyser*. https://www.msb.se/contentassets/73c39aa9574644f7ab9948319cc17cf8/risk_sarbarhet_kronobergs_lan_2003.pdf

Meland, G., & Meland, Å. (2006). *Kaizen: sakta ner och gör mer*. (1 uppl). Uppsala Publishing House.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2025a, 6 mars). *Krisberedskap och civilt försvar.* https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2025b, 8 maj). *Risk- och sårbarhetsanalyser.* https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/risk--och-sarbarhetsanalyser/

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2025c, 6 mars). *Frågor och svar om arbetet med nya RSA-föreskrifter för kommuner och regioner.* https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/risk--och-sarbarhetsanalyser/fragor-och-svar-om-arbetet-med-nya-rsa-foreskrifter-for-kommuner-och-regioner/

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2025d, 24 januari). *Standardisering*. https://www.msb.se/sv/om-msb/vart-uppdrag/standardisering/

Palm, K., & Algehed, J. (2017). Exploring enablers of innovative quality development in public administration. *International Journal of Quality and Service Sciences, 9*(2), 203–217.https://doi.org/10.1108/IJQSS-04-2016-0038

restricted

Patel, R., & Davidson, B. (2019). *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning* (5 uppl.). Studentlitteratur.

Popescu, C. R., & Popescu, V. A. (2015). The assessment methodology PDCA/PDSA – A methodology for coordinating the efforts to improve the organizational processes to achieve excellence. *Challenges of the Knowledge Society*, *5*(0), 693–696. https://www.researchgate.net/publication/337153321_The_Assessment_Methodology_PDCAPDSA__A_Methodology_for_Coordinating_the_Efforts_to_Improve_the_Organizational_Processes_to_Achieve_Excellence

Romero-Meza, R., & Blanco-Vidal, C. (2011). Management of crises: Lessons from earthquake and mining crises in Chile. *Vikalpa: The Journal for Decision Makers, 36*(2), 97–99. https://doi.org/10.1177/0256090920110206

Rother, M. (2013). *Toyota Kata: Lärande ledarskap, varje dag* (1 uppl.). Liber AB.

Seale, C. (Red.). (2004). *Qualitative research practice* (1 uppl.). SAGE Publications.

Svenska institutet för standarder (SIS) (u.å). *Om SIS*. Hämtad 2025-05-25, från https://www.sis.se/om-sis/

Svenska institutet för standarder (SIS). (2015a). Ledningssystem för kvalitet – Krav (ISO 9001:2015) (SS-EN ISO 9001:2025). https://www.sis.se/produkter/foretagsorganisation/foretagsorganisation-och-foretagsledning-ledningssystem/ledningssystem/sseniso90012015/

Svenska institutet för standarder (SIS). (2015b). *Ledningssystem för kvalitet – Principer och terminologi (ISO 9000:2015) (SS-EN ISO 9000:2015)*. https://www.sis.se/produkter/foretagsorganisation/foretagsorganisation-och-foretagsledning-ledningssystem/ledningssystem/sseniso90002015/

Svenska institutet för standarder (SIS). (2018). *Riskhantering – Vägledning (SS-ISO 31000:2018)*. Svenska institutet för standarder. https://www.sis.se/produkter/foretagsorganisation/foretagsorganisation-och-foretagsledning-ledningssystem/foretagsorganisation/ss-iso-310002018/

Svenska institutet för standarder (SIS). (2023). *Säkerhet och resiliens – Ledningssystem för kontinuitetshantering – Handbok för kontinuitetshantering enligt SS-EN ISO 22301 (SS 22304:2023).* https://www.sis.se/produkter/ledningssystem-e07b0fe8/samhallssakerhet/ss-223042023/

Hedtjärn-Swaling, V., & Ödlund, A. (2021). *Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning* (FOI Memo 7553). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%207553

Statens offentliga utredningar (SOU 2004:134). (2004). *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting*. Regeringen.

restricted

Sörqvist, L. (2004). *Ständiga förbättringar: en bok om resultatorienterat förbättringsarbete, verksamhetsutveckling och Sex Sigma* (1 uppl.). Studentlitteratur.

Tecu, D., Moga, L. M., & Simbanu, I. (2024). An analysis of the crisis management measures of g overns to the COVID-19 pandemic. *Annals of "Dunarea de Jos" University of Galati, Fascicle I. Economics and Applied Informatics, 30*(2). https://doi.org/10.35219/eai15840409419

Winehav, M., Nevhage, B., Lusua, J., Clausen Mork, J., Lindgren, J., & Erdeniz, R. (2011). *FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA): Handbok*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--3288--SE

Yukl, G. A. (2012*). Ledarskap i organisationer* (8 uppl.). Pearson.

Åsberg, R. (2001). Det finns inga kvalitativa metoder- och inga kvantitativa heller för den delen. *Pedagogisk forskning i Sverige 2001*, *6*(4), 270-292. https://open.lnu.se/index.php/PFS/article/download/1131/982

restricted

8. Bilagor

Bilaga 1; Kodningsschema

Dataextrakt	Kodning	Tema	Huvudtema
Samtliga citat har utelämnats av hänsyn till deltagarnas anonymitet.	RSA-arbetet är vanligtvis inte inkluderat i kommunens budgetarbete.	Processer	Arbeta med processer
	För att lyckas med förbättringsarbete krävs det att man har en etablerad struktur och en definierad process som ser till att åtgärder realiseras.	Processer	
	Saknar en process för att arbeta med RSAer	Processer	
	Det finns åtgärder som är enkla att införa och andra som är mer resurskrävande.	Genomföra åtgärder	Arbeta ständigt med förbättringar
	Det saknas tillräckligt med resurser för att genomföra alla åtgärder kopplat till RSA.	Genomföra åtgärder	
	Mindre kommuner har svårare att få stöd jämfört med de större pga. resursfördelningen.	Genomföra åtgärder	
	De största utmaningarna med att införa förbättringsåtgärder är att hantera bristen på resurser, tid och ekonomi.	Genomföra åtgärder	
	RSA-modellen sätter inte stopp för införandet av åtgärder.	Genomföra åtgärder	
	Staten fokuserar inte på kommuners åtgärder och förmåga.	Genomföra åtgärder	
	För att förenkla RSA-arbetet förkortade man RSA-rapporten till mer än hälften.	Förenklat arbetssätt	

restricted

	Det finns mycket stöd från till exempel MSB, men materialet är oftast väldigt omfattande och således inte praktiskt.	Förenklat arbetssätt	
	För att bedriva ett framgångsrikt arbete krävs mycket dialog och samtal med berörda parter för att öka kunskapen och medvetenheten.	Samverkan	
	En anledning till att det är svårt att införa förbättringsåtgärder är att vi inte ser behovet, eller upplever det som något osannolikt att inträffa.	Att genomföra åtgärder	
	Viktigt att alla berörda känner delaktighet för att skapa en förändring.	Delaktighet	
	Det behöver göras en ordentlig planering inför ett RSA-arbete.	Planering	
	Kommunen involverar ledningen i RSA-arbetet och utgår även från tidigare erfarenheter när beslut tas.	Delaktighet	
	Genom att utbilda, skapa en förståelse och medvetenhet samt förenkla RSA-arbetet, kunde kommunen skapa ett engagemang kring ämnet.	Förenklat arbetssätt	
	En mindre kommun har lättare för samverkan.	Samverkan	
	Lättare att samverka med andra kommuner med liknande förutsättningar.	Samverkan	
	Samverkan regionalt kan bli bättre, särskilt i informationsutbytet.	Samverkan	

restricted

	Ett bra samarbete kännetecknas av att alla drar åt samma håll.	Samverkan	
	Olika kommuner har olika förutsättningar där mindre kommuner har det svårare med resurser. Därför är det viktigt att kommunerna i länet hjälps åt.	Samverkan	
	Samverkan behövs för att kunna nå ut till hela verksamheten och till ledningen om resultatet från RSAn.	Samverkan	
	Samverkan mellan MSB och kommunen handlar endast om rapporteringsskyldighet.	Samverkan	
	Det krävs en bred samverkan för att kunna lyckas med förbättringsarbete.	Samverkan	
	För att möjliggöra förändring i RSA-arbetet startades en ny arbetsgrupp som involverade alla relevanta parter.	Delaktighet	
	Större delaktighet den här mandatperioden.	Delaktighet	
	Workshops med flera representanter tillsammans med extern konsult tog fram RSA.	Delaktighet	
	Hög sekretess leder till att ingen kan arbeta med RSAn	Delaktighet	
	Kommunen har tagit fram en egen modell för RSA-arbetet där alla berörda parter är delaktiga genom en workshop.	Delaktighet	
	Underlättar väldigt mycket om alla arbetar på exakt samma sätt.	Standardisering	
	Det är utmanande att hitta ett arbetssätt som fungerar för samtliga kommuner.	Standardisering	

restricted

	Flera kommuner använder samma modell för RSA-arbete.	Standardisering	
	Genom RSAn upptäcktes det att kommuner saknar planer eller inte var synkade med andra kommuner.	Standardisering	
	Staten och kommunen arbetar på olika sätt.	Standardisering	
	Kommunen arbetar inte systematiskt eller strukturerat med ständiga förbättringar.	Standardisering	
	Det är inte RSAn som har bidragit till kommunens arbete med förbättringsåtgärder utan omvärlden.	Genomföra åtgärder	
	Kommunen har framgångsrikt agerat utifrån analysen med hjälp av ett cykliskt arbetssätt.	Genomföra åtgärder	
	Genom att basera beslut utifrån identifierade brister gick det att ta fram dokument som beskriver hur kommunen ska arbeta strategiskt.	Planering	
	Det är svårt att arbeta med ständiga förbättringar när det inte sker samverkan med andra aktörer.	Samverkan	
	Behövs ett förenklat och standardiserat arbetssätt som är anpassat efter kommunen.	Standardisering	
	Tätare uppföljning och bättre dialog som är förankrat med ledningen som ett resultat av tidigare lärdomar.	Uppföljning	
	Uppföljningar anses som viktigt när kommunen omsätter identifierade risker och	Uppföljning	

restricted

	sårbarheter till förbättringsåtgärder.		
	Skulle vara bra för kommunen att följa upp och utvärdera tidigare beslut för att se hur långt de har kommit samt även för att se i relation till andra kommuner.	Utvärdering	
	Saknas återkoppling från Länsstyrelsen och MSB.	Återkoppling	
	Kommunen använder en egengjord modell	Riskmodeller	Riskhantering
	Kommunens riskhanteringsarbete utgår inte från RSAn	Arbeta med RSA	
	Kommunen upplever att det tar tid att bygga upp en företagskultur kring att arbeta med säkerhets- och beredskapsfrågor.	Arbeta med RSA	
	Omvärldsfaktorer har bidragit till att underlätta arbetet med RSA.	Arbeta med RSA	
	RSAn har gått från att vara oanvänd till att faktiskt bli använd.	Arbeta med RSA	
	RSAn behöver vara mer öppen och syftet behöver vara tydligare	Arbeta med RSA	
	RSAn görs endast för att uppfylla lagkravet och fyller ingen funktion.	Arbeta med RSA	
	Det finns en systematik kring arbetet med RSA.	Riskmodeller	
	Kommunen använder en anpassad modell av ROSA	Riskmodeller	

restricted

	RSA-arbetet är inte anpassat för dagens snabba ändringar i omvärldsläget.	Arbeta med RSA	
	Det behövs en helhetsbild kring arbetet med riskhantering, inte bara hur man jobbar med RSAn.	Arbeta med RSA	
	Kommunen bygger sin RSA-modell på FORSA	Riskmodeller	
	Kommunen använder en egen modell som mer och mer blir baserad på kontinuitetshantering	Riskmodeller	
	Kommunen arbetar med workshops, riskidentifiering, riskbedömning, analyser och riskvärdering.	Arbeta med RSA	
	Jobba med kontinuitetshantering anses vara mer givande än att arbeta med RSA, men det är inget fel i sig med RSA. Syftet behöver bara bli tydligare och vara utformad på ett bättre sätt.	Arbeta med RSA	
	FORSA-modellen upplevs som resurskrävande.	Riskmodeller	
	Kommunen beskriver arbetssättet för RSA och åtgärder	Arbeta med RSA	
	Kommunen använder sig av en förenklad modell för RSA.	Riskmodeller	
	RSA-arbetet utförs i tre steg för att involvera rätt personer.	Arbeta med RSA	
	FORSA-modellen är utdaterad och behöver uppdateras	Riskmodeller	
	Otydlig kravbild från MSB resulterar i att kommunen arbetar fram en egen åtgärdsplan.	Arbeta med RSA	

restricted

	Svårare att jobba strategiskt i en mindre kommun.	Arbeta med RSA	
	Förbättra FORSA-modellen genom att studera föregående mandatperiod.	Riskmodeller	
	RSAn är inte tillräckligt detaljerad.	Riskmodeller	
	Kommunen upplever att RSAn är för begränsad i sitt uplägg.	Arbeta med RSA	
	Ingen hänsyn tas till de olika kommunernas förutsättningar, utan alla kommuner ska göra samma sak men med en ojämn finansiering.	Kundfokus	Sätta kunderna i centrum
	Politiker behöver inse att kommunen behöver extra resurser för att fullfölja sitt uppdrag.	Kundfokus	
	Kommunen har ingen insyn i hur andra kommuner i länet arbetar med sina åtgärder.	Kundfokus	
	Mycket ansvar landar på kommuner som har relativt få resurser.	Kundfokus	
	Det är resurskrävande att arbeta med RSA	Kundfokus	
	Kommunen ser inte nyttan med en RSA, utan mer som ett måste-krav som behöver rapporteras in som inte leder till praktiska handlingar.	Kundfokus	
	RSAn ses endast som en administrativ uppgift som inte fyller någon funktion,	Kundfokus	
	Förbättringsarbetet kantas av utmaningar i form av brist på tid, resurser och ekonomi.	Kundfokus	

restricted

	En driven kommundirektör möjliggjorde förändring i arbetet med krisberedskap.	Ledning	Utveckla ett engagerat ledarskap
	Det regionala stödet har underlättat för kommunen.	Ledning	
	Det behövs ett tydligare ledarskap	Ledning	
	Ledningen behöver var tydlig med vad som förväntas av alla parter i form av ansvar och delaktighet.	Ledning	
	Ledarskap baserat på lyhördhet, men som även tar sitt ansvar för att driva frågor vidare.	Ledning	
	För att komma till en förbättring krävs en tydlig organisation, ansvar och fördelning	Ledning	
	Att ha ledningens stöd är en förutsättning i arbetet med att uppnå förbättringar.	Ledning	
	Det finns ett behov av ett ansvarstagande från högre ledning och att de behöver vara mer specifika och tydliga i sin kommunikation.	Ledning	
	Ledningen är inte tydlig när det handlar om vilka metoder och angreppssätt som ska användas för samtliga kommuner.	Ledning	
	För att lyckas med förbättringar behöver det finnas en tydlig ansvarsfördelning.	Ledning	
	Mer anpassat stöd krävs från högre nivå eftersom det finns många kommuner i Sverige som arbetar på olika sätt med olika förutsättningar.	Ledning	

restricted

Bilaga 2; Informationsbrev

Information till dig som ska delta i en studie om ständiga förbättringar i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

Vi är två studenter vid Mittuniversitetets magisterprogram i kvalitets- och ledarskapsutveckling som för närvarande skriver vårt examensarbete under vårterminen 2025. Vår studie fokuserar på hur kommuner arbetar med ständiga förbättringar inom ramen för **risk- och sårbarhetsanalyser**.

Tidigare forskning har visat att kommuner ofta möter utmaningar i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, särskilt när det gäller att omsätta identifierade risker och sårbarheter till konkreta förbättringsåtgärder. Syftet med vår studie är därför att undersöka hur ett systematiskt arbete med ständiga förbättringar kan stödja och effektivisera kommuners hantering av dessa risk- och sårbarhetsanalyser och därmed bidra till förbättrad krisberedskap.

Intervjun kommer att genomföras digitalt via Teams och hållas av en intervjuare. Det rör sig om en semistrukturerad intervju där du som respondent ges möjlighet att svara fritt utifrån dina erfarenheter och perspektiv. **Inga förberedelser krävs** inför intervjun som beräknas ta cirka 20 minuter.

Deltagandet i studien är frivilligt och du har möjlighet att avbryta ditt deltagande när som helst utan att ange skäl. Du har även rätt att ta del av transkriberingen av din intervju innan materialet används i examensarbetet. Om du önskar kan du dessutom få det färdiga resultatet skickat till dig efter studiens avslut.

Intervjun kommer, efter ditt samtycke, att spelas in och transkriberas. Efter transkriberingen kommer ljudfilen att raderas permanent. **Deltagarna i studien garanteras anonymitet** och endast avidentifierade uppgifter kommer att redovisas i examensarbetet. Insamlade data kommer enbart att hanteras av oss för denna studie som sedan publiceras i Digitala Vetenskapliga Arkivet (DiVA).

Vid eventuella frågor är du varmt välkommen att kontakta oss.

Tack för din medverkan!

Med vänliga hälsningar,

Emma Persson
empe0501@student.miun.se
0709424103
Östersund

John Thoong
joth2301@student.miun.se
0735819609
Västerås

Mittuniversitetet, 2025-03-25

restricted

Bilaga 3; Intervjuguide

Intervjufrågor

Datum	2025-xx-xx
Kommun	--

BAKGRUNDSFRÅGOR:

1. Vad har du för titel?

2. Hur många i din kommun arbetar som säkerhetssamordnare?

3. Hur stor del av din arbetstid är ämnad att arbeta med säkerhetsfrågor?

4. Finns det någon modell som kommunen använder vid risk och sårbarhetsanalys (till exempel FORSA)?

- Hur anser du att den/det fungerar?
- Vill du berätta hur ni gör?
- Någonting som kan bli bättre?
- Bekräfta och ställ följdfrågor

FRÅGESTÄLLNING 1: Hur upplever kommuner att nuvarande arbetssätt fungerar kring att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser?

5. Kan du beskriva hur er process går till vid framtagning av risk och sårbarhetsanalysen?

- Hur fungerar det?
- Vilka sorts förbättringsåtgärder? Stora, små?
- Bekräfta och ställ följdfrågor

6.a Upplever du att ni identifierar risker och sårbarheter?

6.b Hur arbetar ni med att omsätta de identifierade riskerna och sårbarheterna till förbättringsåtgärder, mer konkret? (Handlingsplaner, åtgärdslista, uppföljning, utvärdering)

- Hur tycker du det fungerar? (utmaningar/utvecklingsområden/framgångsfaktorer)
- Vad tror du är orsaken till de eventuella utmaningar som kan uppstå i arbetet med att omsätta RSA till åtgärder?
- Bekräfta och ställ följdfrågor

FRÅGESTÄLLNING 2: På vilket sätt kan kommuner använda sig av offensiv kvalitetsutveckling och inte minst ständiga förbättringar för att omsätta identifierade risker och sårbarheter till konkreta förbättringsåtgärder på ett effektivare sätt?

7. (om målet är att uppnå goda åtgärder) Kan du berätta om en gång när en identifierad risk eller sårbarhet ledde till en konkret förbättring?

- Bekräfta, var lyhörd och ställ följdfrågor

8. Finns det någonting i arbetet med att uppnå förbättringsåtgärder som du tycker kan bli bättre?

- (Vid behov ge exempel: Använder ni Systematiken (PDSA)? Feedback/Återkoppling Användandet av tidigare lärdomar och erfarenheter?)
- Fokus på vad respondenten vill berätta

restricted

9. Vad är dina upplevelser kring ledningens roll i att uppnå förbättringsåtgärder vid RSA arbetet?

(ledning kan så väl vara nära chefer som msb eller politiken)

- Någonting de kan göra annorlunda? Fortsätta göra?
- Fokusera på vad respondenten vill berätta

10. (I arbetet kring att uppnå förbättringsåtgärder) Hur tycker du samverkan med andra aktörer fungerar (både internt och externt)? (kollegor, chefer, myndigheter, kommuner, privata, frivilligorganisationer)

- Lyssna, ställ följdfrågor.

11. Hur tycker du regelverket runt RSA arbetet fungerar?

- Någonting som kan bli bättre? Hur?
- Lyssna in respondenten.

12. Finns det något som du tycker att vi skulle fråga om, som inte togs upp under intervjun?

- Lyssna aktivt

13. Finns det något annat du vill tillägga?

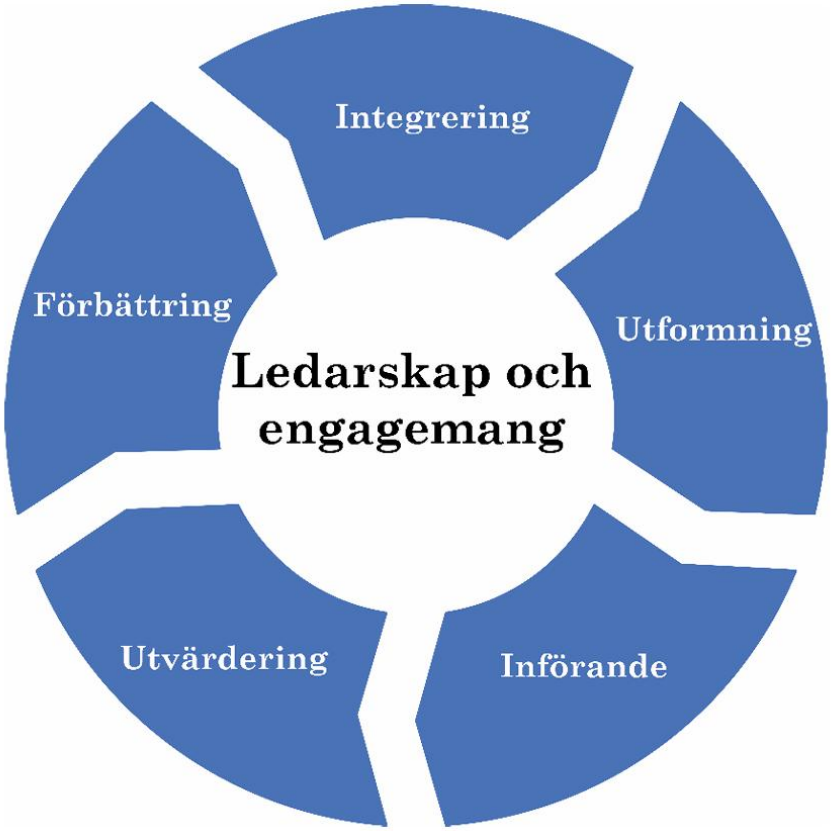
- Lyssna aktivt

restricted

Bilaga 4; Förstorade figurer från figur 3

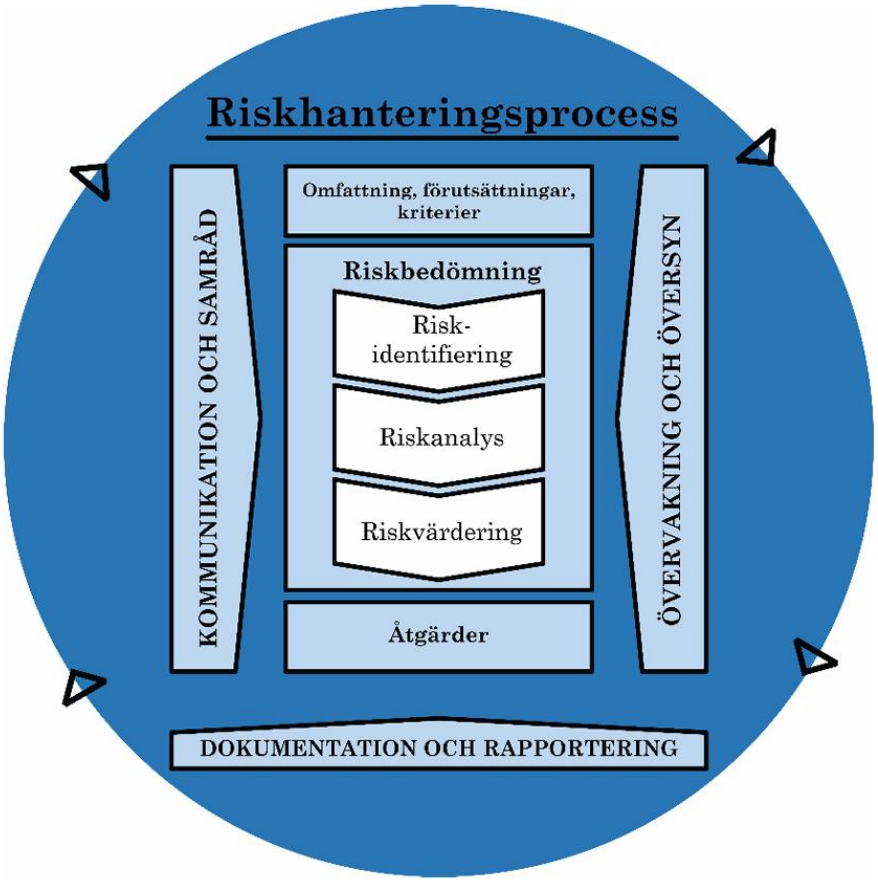
Figur 3.1 om de 8 Principerna

restricted



Figur 3.2 om Ramverk

restricted



Figur 3.3 om Process

restricted

Bilaga 5; Publiceringsvillkor

1. Mittuniversitetet är anslutet till DiVA (Digitala Vetenskapliga Arkivet).

DiVA är ett digitalt repositorium för registrering och lagring av forskningspublikationer och självständiga arbeten, med möjlighet att göra handlingarna publika.

2. Genom att författarens verk laddas upp och publiceras i DiVA görs det tillgängligt för allmänheten.

Uttrycket "tillgängligt för allmänheten" betyder att i princip alla och envar har möjlighet att ta del av verket. Forskarsamhället räknas i den meningen till "allmänheten". Författaren behåller sin upphovsrätt, och allmänhetens nyttjande av informationen i DiVA regleras av Upphovsrättslagen. (Se även Pkt 9)

3. Författaren svarar själv för att han/hon innehar erforderlig upphovsrätt för att publicera verket i DiVA.

Eftersom författaren inte överlåter någon del av upphovsrätten, står Lärosätet/DiVA utan ansvar för eventuella brott mot upphovsrättsliga regler avseende författarens verk. Lärosätet tillhandahåller enbart en plattform, vilket innebär att författaren är "den som publicerar" i DiVA.

4. Examinator ansvarar för att det examinerade verket i fulltext skickas till berörd fakultetshandläggare.

Författaren ansvarar sedan själv för att verket har godkänts för publicering; avhandlingar, examensarbeten och liknande måste vara godkända för publicering innan de får läggas ut i DiVA. Fakultetshandläggare ansvarar för att ladda upp och publicera godkänd fulltext i DiVA.

5. Publiceringen i DiVA vilar på icke-kommersiella grunder.

Lärosätet debiterar ej författaren några avgifter för publiceringen i DiVA. Författaren har inte rätt till ekonomisk ersättning från Lärosätet för publiceringen i DiVA. Lärosätet har inte rätt att ta ut avgifter för allmänhetens användning av författarens verk i DiVA.

6. Lärosätet har rätt att ta bort författarens verk från DiVA om författaren bryter mot Publiceringsvillkoren.

Enligt Lärosätets anvisningar för publicering i DiVA är författaren skyldig att ta del av och godkänna Publiceringsvillkoren. Detta bekräftas genom knapptryckning i DiVA:s registreringsmodul, vid uppladdning av fulltextfil.

7. Den som lägger upp fulltext i DiVA svarar för att samtliga författare till verket informerats om och godkänt Publiceringsvillkoren.

Denna punkt reglerar ansvarsförhållandena vid flerförfattarverk samt sådana fall där någon annan än författaren, på dennes uppdrag, lägger in verket i DiVA.

8. Författaren har möjlighet att avstå från delar av sin förfoganderätt till verket.

restricted

Genom att förse verket med särskild licens, till exempel av typen Creative Commons, kan författaren ge användarna rättighet att använda verket inom vidare ramar än vad som gäller enligt Upphovsrättslagen.

9. Publiceringsvillkoren gäller i tillämpliga avseenden även om Lärosätet övergår till annan systemlösning än DiVA.

Metadata och uppladdade filer överförs i sådana fall till det nya systemet.

restricted