



FOI MEMO

Projekt
Fortsatt stöd till arbete med föreskrifter
RSA

Sidnr
1 (29)

Projektnummer
E13746

Kund
MSB

FoT-område
Inget FoT-område

Författare
Vidar Hedtjärn Swaling och Ann Ödlund

Datum
2021-06-01

Memo nummer/Number
FOI Memo 7553

Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

Sammanfattning

I flera tidigare studier har önskemål om gemensamma metodstöd lyfts av RSA-aktörer. Syftet med denna studie är att undersöka vilka möjligheter Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har att ta fram sådana metodstöd. Studien är ett led i MSB:s pågående revidering av RSA-föreskrifterna. En viktig fråga är om föreskrifterna ska styra hårt genom att tydligt föreskriva en metod, eller mjukt genom att ge stora frihetsgrader i framtagnandet och tillämpandet av icke-formella metodstöd.

En viktig slutsats är att föreskrifterna i dagsläget går långt utanför vad som kan anses rimligt med hänsyn till lagar och förordningar och vad som är förenligt med utformningen av verkställighetsföreskrifter. MSB bör se över definitioner och begrepp i föreskrifterna så att de är konsistenta och *inte fler än nödvändigt*.

Lagar och förordningar ger vidare stort utrymme för olika metodval. Vi anser att tre olika metodpaket bör föreslås, ett för kommuner och regioner, ett för länsstyrelser och ett för centrala myndigheter. Vi anser vidare att varje nivå behöver fokusera mer på sin egen analys och att det viktiga är *vilka slutsatser som dras och hur de presenteras*.

Nyckelord: Risk- och sårbarhetsanalyser, RSA, krisberedskap, civilt försvar, hot, risk, sårbarhet, förmåga, kontinuitetshantering, förordning, föreskrift.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

Innehåll

1	Inledning	4
1.1	Syfte	4
1.2	Problemställning och ansats.....	4
1.3	Målgrupp	6
2	Bakgrund.....	7
2.1	RSA – en introduktion.....	7
2.2	Ingångsvärden från tidigare studier	8
2.3	Vad är en metod?	9
3	Systemet	12
3.1	Lagar och förordningar	12
3.2	Föreskrifterna.....	15
3.3	Aggregeringstanken.....	18
4	Analys.....	21
4.1	Lagar och förordningar	21
4.2	Föreskrifterna.....	22
4.3	Gemensamma RSA-metoder?	24
5	Slutsatser och rekommendationer.....	27
	Referenser	28

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

1 Inledning

Går det att ta fram gemensamma metoder för offentliga aktörers risk- och sårbarhetsanalyser (RSA)? På vilket sätt skulle de kunna vara gemensamma? Kan metoder vara gemensamma för alla nivåer i krisberedskapssystemet eller måste de skraddarsys för respektive nivå? Vad innebär detta i sin tur för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) möjligheter att påverka aktörers val av metod, via föreskrifter, vägledningar och utbildningar?

I flera tidigare studier har önskemål om gemensamma metoder eller metodstöd lyfts av RSA-aktörer, i första hand på lokal nivå. I föreliggande rapport analyseras MSB:s möjligheter att stödja aktörerna i valet av metod med utgångspunkt i tidigare utförda studier samt i de förutsättningar som ges av lagar och förordningar. Rapporten ska därigenom stödja MSB i den nu pågående revisionen av gällande RSA-föreskrifter.¹

Arbetet har utförts av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av MSB:s avdelning för krisberedskap och civilt försvar (KC), enheten för försörjningsberedskap (KC-FÖ).

1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att stödja MSB i arbetet med att ta fram och rekommendera metodstöd för RSA-aktörerna. Studien ska undersöka förutsättningarna att harmonisera arbetssätt och metoder för RSA-arbetet, dels mellan aktörer på samma nivå i krisberedskapssystemet (horisontellt), dels mellan de olika nivåerna (vertikalt). Studiens resultat är ett bidrag till MSB:s pågående arbete med att revidera RSA-föreskrifterna.

1.2 Problemställning och ansats

Om en RSA-metod i någon mening ska vara ”gemensam” för olika aktörer så måste det också finnas ett gemensamt syfte, mål, delmål eller liknande, som metoden kan stödja. Det mest grundläggande när det gäller syftet med RSA är vad som uttrycks i lagar och förordningar. Eftersom kommuners och regioners, länsstyrelser respektive övriga myndigheters RSA-arbeten styrs av olika författningar gäller också olika grundläggande krav för dem. Till att börja med behöver vi identifiera vad som enligt lagar och förordningar är syftet med RSA på de olika nivåerna, vad dessa syften har gemensamt, och vad som krävs för att uppnå dem.

Ett metodstöd behöver också förhålla sig till de RSA-föreskrifter som MSB ger ut. Föreskrifterna ska bidra med vad som i övrigt behövs för lagar och förordningars verkställighet², och detta är precis vad ett metodstöd också kan förväntas göra. Ett metodstöd behöver dock, till skillnad från föreskrifterna, inte tvunget röra sig inom lagar och förordningars ramar. Ett metodstöd kan exempelvis komplettera föreskrifterna i något avseende som föreskrifterna inte alls berör, exempelvis när det gäller de processer och vägval som omger RSA i en organisation.³ Ett metodstöd ska också precisera lagar och förordningar i de avseenden som krävs för verkställighet. Så även om det i praktiken kan se annorlunda ut är det principiella förhållandet mellan lagar och förordningar, föreskrift och metodstöd *hierarkiskt* ifråga om precision och tolkningsutrymme. Detta illustreras i Figur 1.

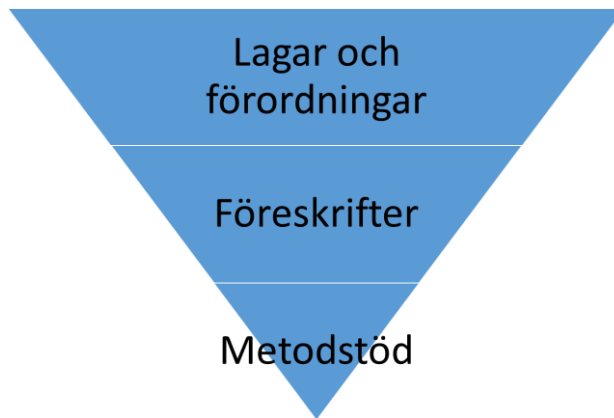
¹ Föreskrifter återfinns i MSBFS 2015:4 (Regioner), MSBFS 2015:5 (Kommuner) och MSBFS 2016:7 (Statliga myndigheter).

² Verkställighetsföreskrifter är föreskrifter av rent administrativ karaktär för tillämpningen av en lag och i viss mån också föreskrifter som fyller ut en lag materiellt men utan att tillföra den något väsentligt nytt. (www.processratt.se).

³ Ett behov av stöd har exempelvis ansetts finnas för det arbete som omger RSA i en kommun, t.ex. ifråga om hur beredskapssamordnaren orienterar sig i organisationen. Ett sådant stöd togs fram av FOI i samarbete med Länsstyrelsen i Västra Götalands län i form av *Handbok för kommunalt RSA-arbete* (Albinsson et al. 2019).

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553



Figur 1: Förhållandet mellan lagar och förordningar, föreskrift och metodstöd kan sägas vara hierarkiskt ifråga om precision tolkningsutrymme.

Förhållandet mellan föreskrifter och metodstöd är särskilt relevant eftersom dagens föreskrifter innehåller en bestämd begreppsapparat (där exempelvis ”risker”, ”sårbarheter” och ”kritiska beroenden” ingår) vilket indirekt påverkar möjligheterna att välja metod. Tanken med införandet av begreppen var att redovisningarna skulle blir mer jämförbara och därmed i högre grad möjliggöra aggregering. Ingen särskild metod som gör bruk av dessa begrepp föreskrivs dock, det vill säga det framgår inte tydligt hur begreppen logiskt hänger samman, eller varför just dessa begrepp behövs. Tidigare studier har därför dragit slutsatsen att föreskrifterna riskerar att ”stjälpa snarare än hjälpa” – de implicerar en metod utan att ge närmare vägledning om den, vilket gör det svårt för användaren att veta *vad som krävs för att göra rätt*. Som metodstöd riskerar föreskrifterna därmed att bli kontraproduktiva.⁴

1.2.1 Mål

Vi kommer att titta närmare på hur författningarna (lagar, förordningar och föreskrifter) för myndigheters, länsstyrelser, kommuners och regioners RSA:er, förhåller sig till varandra utifrån såväl användarnas behov som MSB:s mandat att påbjuda ett visst arbetssätt. En viktig fråga är om föreskrifterna ska styra hårt genom att tydligt föreskriva en metod, eller mjukt genom att ge stora frihetsgrader i framtagandet och tillämpandet av olika icke-formella metodstöd.

Sammantaget innebär detta att studien har som mål att

1. identifiera vad som enligt lagar och förordningar är syftet med RSA på de olika aktörsnivåerna, vad dessa syften har gemensamt, och vad som krävs för att uppnå dem
2. analysera förhållandet mellan dagens föreskrifter och vad lagar och förordningar implicerar när det gäller val av metod och arbetssätt
3. diskutera framkomliga vägar för MSB när det gäller metodstöd i allmänhet och föreskrifterna i synnerhet.

1.2.2 Upplägg

Utöver en beskrivning av vad vi menar med ”en gemensam metod” och de resultat som erhållits i tidigare studier kommer vi, med hänsyn till det första målet ovan, att behöva studera ”RSA-systemet”, det vill säga hur styrningen ser ut och hur RSA-arbetet på de olika nivåerna antas hänga ihop. En viktig

⁴ Swaling och Larsson (2020).

Titel

Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer

FOI Memo 7553

aspekt av detta är tanken om *aggregering* mellan olika nivåer i krisberedskapssystemet. Vår redogörelse för RSA-systemet är därför uppdelad i tre delar som i tur och ordning avhandlar lagar och förordningar, föreskrifterna och aggregeringstanken.

Rapportens analys och slutsatser fokuserar på det andra och tredje målet, det vill säga dels förutsättningarna att ta fram metodstöd som är i någon mening gemensamma för RSA-aktörerna, dels vad som inom ramarna för den pågående föreskriftsrevisionen behöver justeras för att möjligheterna att stödja RSA-aktörerna ska bli så gynnsamma som möjligt.

1.3 Målgrupp

Rapporten vänder sig i första hand till den enhet inom MSB som arbetar med RSA-föreskrifterna (KC-FÖ), men även till de enheter som arbetar med civilt försvar och totalförsvarsutveckling samt regelgivning och policyskapande i andra sammanhang. I andra hand vänder sig rapporten till RSA-aktörer från andra myndigheter, kommuner och regioner, Regeringskansliet samt till forskare och allmänhet med intresse av säkerhets- och beredskapsfrågor.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

2 Bakgrund

I detta kapitel ges en introduktion till RSA och RSA-föreskrifterna. Därefter presenteras centrala resultat och ingångsvärden från tidigare studier som bedrivits med inriktning mot förändringar av RSA-systemet, dels *Kunskap för beredskap* (Eriksson m.fl., 2020), dels *Hjälpa eller stjälpa?* (Swaling och Larsson, 2020). Slutligen diskuteras vad som menas med metod och metodstöd och hur begreppen kommer att användas i denna rapport.

2.1 RSA – en introduktion

RSA är något som alla kommuner, regioner och statliga myndigheter är ålagda att genomföra enligt lagen (SFS 2006:544) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära 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). Enligt den senare är syftet att myndigheten ska ”stärka sin egen och samhällets krisberedskap” genom att ”analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området”.⁵

MSB tog 2009 ett initiativ till att beskriva hur RSA-arbetet kunde förenklas för främst kommuner. En kartläggning hade visat att systemet var svårgenomträngligt och komplext och att det fanns behov av förenkling, utnyttjande av möjliga synergier, samt behov av vissa föreskrifter.⁶

De första föreskrifterna trädde i kraft 2010 och reglerade dels tidpunkt för redovisningen, dels innehåll och disposition för inrapporterade dokument. Ingen föreskrivning av metodval gjordes eftersom det antogs kunna hämma de kommuner och landsting som hade kommit långt i det egna arbetet. En viktig aspekt var också att uppnå jämförbarhet för att möjliggöra kunskapsöverföring och aggregering av resultat.⁷

I en utvärdering 2012 drogs slutsatsen att föreskrifterna i stort bidragit till ökad kvalitet, enhetlighet och jämförbarhet. Ett antal brister och utvecklingsområden identifierades, bland annat rörande utformningen av förmågebedömningen. Vidare ansågs den låga ”efterlevnaden” av föreskrifterna, främst hos kommuner, vara ett problem.⁸ Det ansågs också finnas ett behov av att närma sig de standarder som fanns inom området, bland annat ISO 31000 *Risk Management*.⁹ Den andra upplagan föreskrifter började gälla i mars 2015.

Ytterligare en revision gjordes av föreskriften för statliga myndigheter. De uppdaterade föreskrifterna (MSBFS 2016:7) trädde i kraft i augusti 2016 och innebar att myndigheterna i sin RSA även skulle beakta situationer med höjd beredskap.¹⁰ Föreskrifterna från 2015 och 2016, det vill säga MSBFS 2015:4, 2015:5 och 2016:7 gäller fortsatt och är de som är föremål för det nu pågående revideringsarbetet liksom för föreliggande rapport.

Under 2019 tog MSB fram en vägledning riktad till myndigheter för att bland annat förtydliga RSA-redovisningarnas roll i det svenska beredskapssystemet.¹¹ Under arbetet med vägledningen identifierades ett antal utvecklingsbehov för RSA-föreskrifterna. Behovsbilden kompletterades och analyserades i rapporten *Hjälpa eller stjälpa?* (Swaling och Larsson, 2020) som stöd i bedömningen av

⁵ SFS (2015:1052) 8 §.

⁶ Vergenta (2016), s. 6.

⁷ Eriksson (2020), s. 68.

⁸ Vergenta (2016), s. 7. Oklart vad som menas med ”efterlevnaden” och på vilket sätt den brast, men troligen handlar det om att rapporteringen inte i tillräcklig utsträckning följde den föreskrivna rubrikstrukturen.

⁹ Ibid, s. 7.

¹⁰ Eriksson (2020), s. 50f, samt MSBFS 2016:7.

¹¹ MSB (2019).

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

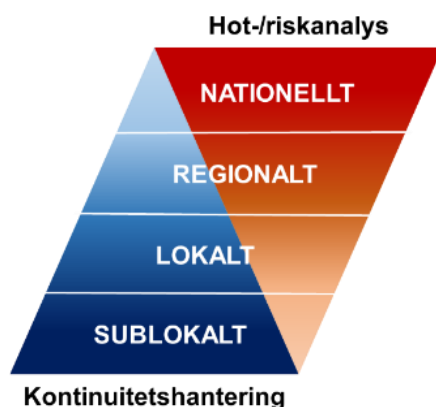
huruvida föreskriftsrevideringen skulle fortsätta och med vilken inriktning. Föreliggande rapport är en direkt fortsättning på det arbetet.

2.2 Ingångsvärden från tidigare studier

Flertalet av de RSA-relaterade studier som genomförts under de senaste fem–sex åren låg till grund för den studie som FOI under 2019 utförde på uppdrag av Justitiedepartementet och som resulterade i rapporten *Kunskap för beredskap* (Eriksson et al. 2020). Flera av rapportens resultat togs vidare i rapporten *Hjälpa eller stjälpa?* (Swaling och Larsson, 2020), på uppdrag av MSB, med syftet att tydliggöra behovet av ändrade RSA-föreskrifter.

Eriksson et al. (2020) drar bland annat slutsatsen att RSA-aktörerna, i synnerhet på lokal nivå, ser ett behov av gemensamma RSA-metoder samt tydligare styrning. Swaling och Larsson (2020) konstaterar att föreskrifterna i sig har drag av metodstöd men samtidigt lämnar många frågor kring tillämpningen obesvarade.

Ett viktigt ingångsvärde från Eriksson et al. (2020) när det gäller utveckling av gemensamma metoder är att många kommunföreträdare anser att kontinuitetshantering är bättre lämpad på kommunal nivå och att en grundläggande hot- och riskanalys i första hand bör göras på högre nivåer, företrädesvis av MSB och expertmyndigheter inom olika områden samt i vissa fall länsstyrelser. Mot bakgrund av detta utvecklades en modell som beskriver hur olika analytiska perspektiv kan fördelas över krisberedskapssystemet (se Figur 2).



Figur 2: Modell för hur aktörers perspektiv kan komplettera varandra i krisberedskapssystemet som helhet. (Den så kallade triangelmodellen.)

Poängen med kontinuitetshantering i detta sammanhang är att den fokuserar på analys av beroenden snarare än risker och därmed syftar till skapande av robusthet *oavsett vad som händer*. Ett sådant perspektiv skulle därmed kunna tänkas bemöta både vardagshändelser och mer ovanliga händelser utan att fokus läggs alltför mycket på analysarbete utan mer på verksamhetsutveckling. Problemet är att man inom kontinuitetshantering kan missa händelser som är mycket ovanliga eller speciella sett till konsekvensbilden, och som drabbar hela landet (till exempel pandemier, CBRNE-händelser, cyber-attacker och krig). Att fokusera på sådana händelser är förmodligen lättare på nationell nivå, för regeringen och expertmyndigheterna, eller för MSB, exempelvis i arbetet med NRFB. Inom ramarna för ett sådant hot- och riskorienterat perspektiv skulle man även kunna utveckla scenarier som kan förmedlas nedåt i krisberedskapshierarkin för analys av specifika händelser.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökningMemo nummer
FOI Memo 7553

Detta betyder inte att det inte finns risker som måste tas omhand på lägre nivåer. När det gäller *regionala hot och risker*, exempelvis kärnkraftsolyckor, tar relevanta myndigheter och berörda länsstyrelser fram hot- och riskbedömningar såväl som inriktning och planeringsförutsättningar, medan krav på planering och förberedelser även ställs på kommunerna. *Lokala hot och risker*, exempelvis skogsbrand, översvämning och dammbrott, drabbar i första hand kommuner som också har huvudansvaret när det gäller planering och förberedelser. Att olika aktörer har tydligt olika perspektiv och roller betyder att en dialog blir nödvändig om det hela ska hänga ihop.

Eriksson et al. (2020) konstaterar också att RSA måste ha ett tydligare fokus på åtgärder, kanske till och med ett tvingande sådant. De kopplar ett förslag till åtgärdshanteringsprincip hämtad från *Handbok för kommunalt RSA-arbete* (Albinsson et al. 2019)¹² till den föreslagna triangelmodellen (se Figur 2). Åtgärdshanteringsprincipen avser att sortera ut de åtgärdsförslag som kan tas om hand i den egna organisationen medan förslag som kräver samverkan mellan olika aktörer vidarebefordras uppåt i systemet.

Kopplat till ett ökat fokus på åtgärder konstaterar också Swaling och Larsson (2020) att förmågebedömningar i någon form bör återinföras eftersom det endast är mot bakgrund av specifika krav, det vill säga en önskad nivå av förmåga eller prestation, som sårbarheter och brister på ett meningsfullt sätt kan identifieras och åtgärder föreslås.

2.3 Vad är en metod?

Det finns inget entydigt svar på frågan vad en metod är. En metod kan vara en enkel beskrivning av hur en viss typ av grunddata ska samlas in, exempelvis i form av ett workshop-upplägg, eller en mer avancerad procedur som leder användaren från datainsamling hela vägen fram till ett resultat. En metod kan vara kopplad till en begreppsapparat som logiskt förenar en uppsättning termer. En sådan begreppsapparat kan i sin tur ligga nära vardagsspråket eller vara mycket specialiserad och svår att skilja från en viss praktik.¹³ En metod kan också förenkla något visst moment, eller säkerställa att resultatet uppfyller något eller några kvalitetskriterier som förenklar analys.

En inventering av befintliga stöd för kommunalt RSA-arbete, men som torde ha relevans för RSA-arbete på samtliga systemnivåer, återfinns i Albinsson och Bengtsson (2016). Inventeringen omfattar alltifrån insamlingsmetoder och verktyg, till vägledningar, handböcker och standarder. Några av de stöd som tas upp är IBERO¹⁴, ROSA¹⁵, ORSA¹⁶ och FORSA.¹⁷ Albinsson och Bengtssons inventering ingick i framtagandet av ett processtöd för kommunal RSA som resulterade i *Handbok för kommunalt RSA-arbete* (Albinsson et al. 2019). Liknande produkter som tagits fram på senare år är *Tre steg för ett robustare Malmö* (LUCRAM och Malmö stad, 2018) och ett redovisningsstöd framtaget av Länsstyrelsen i Örebro län (Nordström, 2019). Det finns många fler exempel. Förutom Albinsson och Bengtssons inventering finns en genomgång av metodutredningar i Eriksson et al. (2020) och i flera av de avhandlingar och studier som publicerats av LUCRAM.¹⁸

¹² Där definieras tre åtgärdsnivåer kopplat till om budget och mandat att genomföra åtgärderna finns på sublokal nivå, lokal nivå eller högre upp i beredskapssystemet. Till modellen hör också en algoritm (i form av ett beslutsträd) som stödjer beslut om till vilken nivå en viss åtgärd bör adresseras.

¹³ Jfr diskussion i Öhman (1993), sid. 29–42, 43–50.

¹⁴ IBERO – *Instrument för beredskapsvärdering av områdesansvar* – utvecklades av Länsstyrelsen i Stockholm med stöd av MSB, FOI och Lunds universitet (Albinsson och Bengtsson, 2016, s. 9).

¹⁵ ROSA: *Risk- och Sårbarhetsanalyser*. Metodbeskrivningen publicerades 2003 av Länsstyrelsen i Kronobergs län tillsammans med Växjö kommun (Albinsson och Bengtsson, 2016, s. 10).

¹⁶ ORSA – *Områdesbaserad risk- och sårbarhetsanalys* – publicerades 2013 i en skrift med samma namn och är ett resultat från ett projekt som genomfördes gemensamt mellan Malmö Högskola, Lunds universitet, Länsstyrelsen Skåne samt kommunerna Klippan, Åstorp, Hässleholm och Perstorp (Albinsson och Bengtsson, 2016, s. 7).

¹⁷ FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalyser (Winehav och Nevhage 2011).

¹⁸ Lund University Centre for Risk Assessment and Management, Avdelningen för riskanalys och samhällssäkerhet, Lunds universitet.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

2.3.1 Röster om gemensamma metoder

Nedan ges några exempel på vad aktörerna själva säger om behovet av gemensamma metoder och vilka slags metoder det skulle kunna röra sig om. Exempelen är i första hand hämtade från Eriksson et al. (2020).

Det finns enligt Eriksson et al. (2020) ett stort stöd hos RSA-systemets alla olika aktörer för att införa en gemensam metod för RSA-arbetet. Fyra argument återkommer: 1) det är ett tids- och resursslöseri att alla ska uppfinna sin egen metod, 2) det skulle underlätta arbetet med RSA, 3) att sammanställningen av redovisningarna skulle underlättas och 4) att kvalitén på den aggregerade bilden som kan genereras av alla redovisningar skulle öka.¹⁹

Det påtalas också att befintligt stöd i sig genererar mycket arbete och att det i mindre kommuner finns ett behov av enklare metoder och modeller som fortfarande ger ett rimligt gott resultat.²⁰

Cedergren et al. (2019) konstaterar att existerande vägledning inte är anpassade för att möta behoven hos många kommuner, och att framförallt små kommuner har svårt att hänga med i utvecklingen inom praxis och metod. Detsamma gäller kunskap om händers sannolikheter, samhällets och medborgarnas förmåga samt beroenden och aktörer utanför det geografiska områdesansvaret. Små kommuner har heller inte samma tillgång till aktörer på nationell och internationell nivå.²¹

Kompetensutvecklingsbehovet när det gäller metoder för riskbedömning är tydligt.²² Flera av de föreslagna inriktningarna för en ny gemensam metod ger även uttryck för att RSA bör integreras bättre med övrigt arbete inom säkerhet och beredskap såsom säkerhetsanalys och kontinuitetshantering. En aktör på kommunal nivå uttrycker att man då skulle kunna undvika ”att 290 kommuner gör detta arbete utifrån eget tänk med stöd av en rad luddiga handböcker och med ett oklart syfte”.²³

Andra snarlika uppfattningar gör gällande att ”om inte RSA är kopplat mot den vardagliga och årliga verksamhetsstyrningen, bryr sig inte tillräckligt många och trovärdigheten i skattningar och metodik förblir låg”.²⁴ Eller som en kommunal företrädare uttrycker det:

”Att alla kommuner i Sverige identifierar samhällsviktiga verksamheter och beroenden känns ineffektivt. Vi är trots allt väldigt lika. Saknar en metod för att sammanställa resultat från riskanalysdelen, beroendeanalysdelen, erfarenheter från övningar och erfarenheter från händelser. Vilka sårbarheter är viktigast att hantera? Analysarbetet är för omfattande i förhållande till output. Erfarenheter från övningar och händelser ger minst lika mycket underlag till åtgärder.”²⁵

Eriksson (2016) påpekar att det är viktigt att designa ett stöd så att det lärande som skapas kommer den egna organisationen tillgodo. Det kan handla om att procedurer och liknande bäddas in i den praktiska verksamheten och att arbetet inte helt delegeras till externa aktörer utan tillåts leva kvar i organisationen.²⁶

Generellt nämns MSB som den myndighet som bör ta fram en gemensam metod för arbetet med RSA respektive mall för redovisningen av RSA. Ett annat förslag är att en mall bör tas fram av Sveriges kommuner och regioner (SKR).²⁷

¹⁹ Eriksson et al. (2020), s. 93.

²⁰ Ibid, s. 85.

²¹ Cedergren et al. (2019), s. 786.

²² Eriksson et al. (2020), s. 57.

²³ Ibid, s. 93.

²⁴ Ibid, s. 94.

²⁵ Ibid, s. 94.

²⁶ Eriksson (2016), s. 47f.

²⁷ Eriksson et al. (2020), s. 95.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

2.3.2 Vad ska vi mena med metod?

Eftersom en metod och ett metodstöd kan vara så många olika saker i RSA-sammanhang är det viktigt att noga förklara vad som avses när man pratar om metoder. En gemensam metod skulle kunna innebära att många aktörer utför något moment på ett likartat sätt, men om det endast är den övergripande begreppsapparaten som är gemensam kanske man ändå tillåts göra väldigt olika saker. Om resultatet ändå hänger ihop hierarkiskt så kanske man kan prata om en gemensam metod, såtillvida som respektive aktör bidrar till helheten och att aktörerna *tillsammans* skapar meningsfulla resultat. I det fallet kan det vara intressant att betrakta delarna i helheten för att se vad var och en kan bidra med.

Eftersom denna rapport är av förberedande karaktär kommer vi att behöva ha en flexibel syn på vad som kan vara en metod i RSA-sammanhang. Om vi ska drista oss till att slå fast ett kriterium på vad som är en metod så handlar det om att en metod i någon mening hjälper till att framställa jämförbara resultat, så att dessa kan användas i fortsatta analyser. Med ett sådant kriterium skulle exempelvis RSA-föreskrifterna kunna ses som ett slags metod eller metodstöd.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

3 Systemet

I detta kapitel studerar vi ”RSA-systemet”, det vill säga hur styrningen ser ut och hur analysen på de olika nivåerna hänger ihop. I kapitlet presenteras lagar och förordningar såväl som föreskrifter med avseende på syfte och rapporteringsvägar samt avslutningsvis ”aggregeringstanken” det vill säga föreställningen om att det som till stor del håller ihop systemet är analysernas jämförbarhet och möjligheten att aggregera information. Idén om jämförbarhet och aggregering var, vilket nämndes i avsnitt 2.1, anledningen till att föreskrifterna en gång infördes.

3.1 Lagar och förordningar

Det kan konstateras att styrningen av statliga myndigheter, länsstyrelser samt kommuner och regioner har olika författningsmässiga grunder, nämligen förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (hädanefter kallad krisberedskapsförordningen), förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och civilt försvar (nedan kallad länsstyrelseförordningen) respektive LEH och FEH (2006:544/637).

Nedan sammanfattas dessa lagar och förordningar med fokus på syfte och rapporteringsvägar:

- **Statliga myndigheters åtaganden enligt krisberedskapsförordningen (2015:1052):**
Varje myndighet ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana *hot och risker inom ansvarsområdet* som allvarligt kan *försämra förmågan till verksamhet* inom området. Vartannat år ska resultaten värderas och sammanställas i en RSA. Bevakningsansvariga myndigheter, samt ytterligare några myndigheter som MSB bestämmer, ska lämna en *sammanfattande redovisning* till Regeringskansliet och MSB (För Länsstyrelsen den regionala RSA:n således). Redovisningen ska innefatta vilka *åtgärder* som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.
- **Länsstyrelsernas åtaganden enligt Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap:** Länsstyrelsen upprättar regionala (dvs. länsvisa) RSA:er som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder och *följer upp* kommuners tillämpning av LEH. *Rapporterar årligen* vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit och redovisar samtidigt en *bedömning av effekten* av de vidtagna förberedelserna till MSB. Länsstyrelsen stödjer de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, RSA samt utbildning och övning.
- **Kommuner och regioners åtaganden enligt LEH (2006:544) och FEH (2006:637):**
Kommuner och regioner ska analysera vilka *extraordinära händelser* i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan *påverka den egna verksamheten*. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en RSA. Kommuner och regioner ska vidare, med beaktande av RSA:n, för varje ny mandatperiod *fastställa en plan* för hur de ska hantera extraordinära händelser. Varje kommun och region ska hålla länsstyrelsen respektive Socialstyrelsen och MSB *underrättade* om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser.²⁸

²⁸ ”Länsstyrelsen respektive Socialstyrelsen och MSB” tolkar vi här som att kommuner ska hålla länsstyrelsen underrättad medan regioner ska hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade. En annan tolkning hade varit att kommuner ska hålla *länsstyrelsen och MSB* underrättade medan regioner ska hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade. Denna tolkning är

Titel

Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer

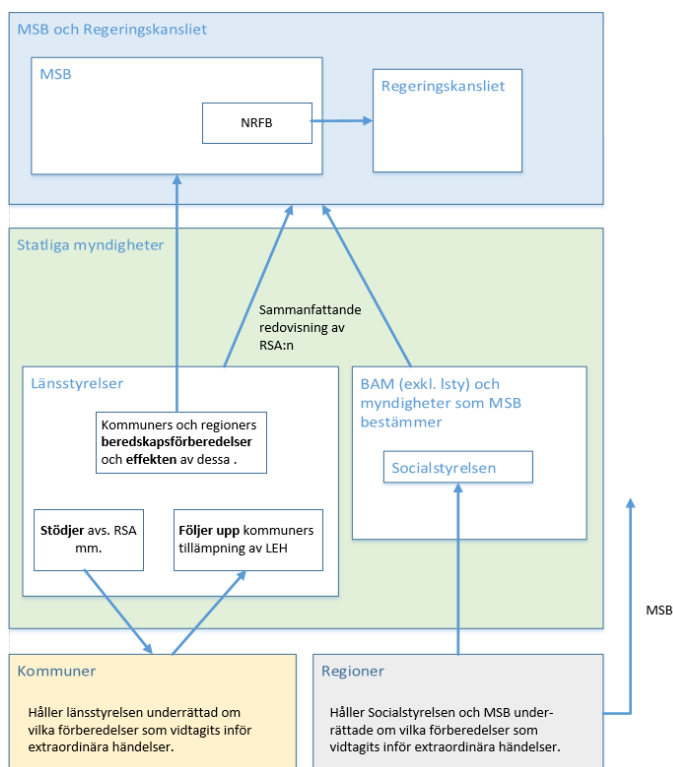
FOI Memo 7553

Både vilka uppgifter som ska utföras samt vilken information som ska delges andra aktörer i systemet har implikationer för metodstödsfrågan. Tabell 1 syftar till att ge en överblick över uppgifter och rapporteringsvägar, med några nyckelord fetmarkerade.

Tabell 1: Överblick över uppgifter på de olika aktörsnivåerna och rapporteringsvägar dem emellan. Bevakningsansvariga myndigheter (BAM) inkluderar även länsstyrelserna.

Aktörsnivå	Uppgift	Rapportering
Statliga myndigheter	- Analysera och sammanställa sårbarheter, hot och risker inom ansvarsområdet.	BAM samt av MSB utpekade myndigheter: Sammanfattande redovisning avseende åtgärder till RK och MSB.
Länsstyrelser	- Upprätta regionala RSA:er. - Stödja krisberedskapsaktörer i länet. - Följa upp kommuners tillämpning av LEH.	Beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit och en bedömning av effekten av dessa till MSB.
Kommuner	- Analysera extraordinära händelser och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. - Värdera och sammanställas resultatet. - Fastställa plan för hantering.	Hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits.
Regioner	Samma som för kommunerna.	Som ovan samt till Socialstyrelsen och MSB.

Illustrationen i Figur 3 syftar till att skapa ytterligare överblick över aktörernas olika uppgifter och rapporteringsvägar (det vill säga ungefär samma innehåll som i Tabell 1). Dessa analyseras vidare i avsnitt 4.1.



Figur 3: Rapporteringsvägar för RSA-relaterade resultat enligt lagar och förordningar. (BAM: Bevakningsansvariga myndigheter.)

dock mindre rimlig med hänsyn till det kommunala självstyret och är inte heller förenlig med RSA-föreskrifterna, LEH eller den så kallade kommunöverenskommelsen (MSB/SKL, 2018).

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

3.1.1 Regeringskansliet och MSB

Den översta nivån i detta system representeras av MSB och Regeringskansliet. Regeringskansliet använder RSA:erna som informationsunderlag i det kontinuerliga arbetet. De centrala myndigheternas rapportering omhändertas av respektive departement (Finansdepartementet omhändertar länsstyrelsernas rapporteringar).

MSB omhändertar underlagen från centrala myndigheter och länsstyrelser. Dessa utgör i sin tur en del av underlaget i myndighetens arbete med NRFB och i inriktning av anslag 2:4 Krisberedskap.

NRFB rapporteras årligen till regeringen och ligger till grund för NRA (National Risk Assessment) som redovisas till EU vart tredje år. EU har utformat ett antal riktlinjer till medlemsländernas myndigheter med ansvar för nationella riskbedömningar. MSB:s arbete med NRFB styrs genom uppdrag i myndighetens regleringsbrev. I regleringsbrevet för 2020, kap 3 pkt 4 ges MSB i uppdrag enligt följande:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska redovisa en sammanfattning av utarbetade riskbedömningar på nationell nivå och utarbetade bedömningar av riskhanteringsförmågan på nationell nivå. Redovisningen ska även beskriva förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder för centrala risker med gränsöverskridande konsekvenser samt i förekommande fall risker med låg sannolikhet och stora konsekvenser. Redovisningen ska kunna utgöra underlag för Sveriges rapportering till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets beslut (EU) nr 2019/420 Artikel 6. 1. d. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 2 oktober 2020.

3.1.2 Utredningen om civilt försvar

Utredning om civilt försvar som lämnade sitt betänkande den 1 mars 2021 (SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*) kommer potentiellt att ha betydelse för MSB:s arbete med RSA-föreskrifterna från och med 2022 då de första lagförslagen kan väntas gå igenom hos regering och Riksdag. Därmed är det relevant att översiktligt titta på vad utredningen säger om RSA och MSB:s föreskriftsrätt på området.

När det gäller statliga myndigheter bedömer utredningen att nuvarande bestämmelser som rör RSA behöver utvecklas. Dels behövs ett förtydligande om att analyserna ska omfatta både fredstida kris-situationer och höjd beredskap och då ytterst krig, dels behövs ett ökat fokus på att myndigheterna ska vidta åtgärder i förhållande till själva analysen.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs med innebörden att varje myndighet ska identifiera *egen samhällsviktig verksamhet* och bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla denna i fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Ett förslag är vidare att myndigheter ska verka för att *samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet* identifieras och upprätthålls i fredstida kris-situationer och under höjd beredskap. Utredningen bedömer också att det är viktigt att myndigheterna på central nivå stödjer länsstyrelserna med relevanta underlag och uppgifter om regionala förhållanden. Förhållanden som avser planering inför höjd beredskap bör förmedlas via den högre regionala ledning som utredningen föreslår.²⁹

När det gäller kommuner och regioner anser utredningen att ansvarsområdet bör omfatta den egna verksamheten (organisationen), kommunalförbund och berörda kommunala bolag. Det väsentliga bedöms vara påverkan på verksamhetens utförande och ytterst de som är bosatta inom området. Kommunerna ska till skillnad från i dag inte göra någon RSA av det geografiska området. När det gäller fredstida krissituationer och förhållanden under höjd beredskap ska kommuner och regioner kunna få stöd av såväl länsstyrelserna och civilområdescheferna som andra beredskapsmyndigheter.³⁰

²⁹ SOU 2021:25, s. 312.

³⁰ Ibid, s. 480f.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

MSB bör enligt utredningen, på samma sätt som i dag, få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelsen om RSA. Utredningen anser att det är viktigt att analyserna blir mer enhetliga för att det ska gå att dra slutsatser om den samlade nationella beredskapen.

Vår bedömning är att utredningens förslag ligger i linje med ambitionen att ta fram gemensamma metoder och stöd för RSA-aktörerna och att inget av de förslag som förs fram påverkar ansatsen i föreliggande rapport. I frågor som rör RSA lutar sig utredningen i många avseenden på de källor som också är utgångspunkten för vår studie, det vill säga i första hand Eriksson et al. (2020).

3.2 Föreskrifterna

Föreskrifterna (MSBFS 2015:4, 2015:5 och 2016:7) innehåller till att börja med definitioner av vissa begrepp som antas behöva ingå i RSA:erna. För samtliga aktörer definieras *kritiska beroenden*, *risk*, *samhällsviktig verksamhet*, *sårbarhet* och *krisberedskap*. För statliga myndigheter (inkl. länsstyrelser) definieras dessutom *hot*.

Definitioner i föreskrifterna

Kritiska beroenden: Beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Sådana beroenden karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till funktionsnedsättningar, som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar.

Risk: En sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till.

Samhällsviktig verksamhet: En verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor.

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Sårbarhet: De egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse.

Krisberedskap: Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas, förebygga, motstå och hantera krissituationer i fredstid och vid höjd beredskap.³¹

För kommuner och regioner finns en paragraf "*Arbetet med risk- och sårbarhetsanalys*" som säger att aktören

"ska anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalys till de egna behoven och till övriga förutsättningar. Arbetet ska i den utsträckning det är möjligt och lämpligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning."

Motsvarande paragraf för statliga myndigheter lyder

"I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska myndigheterna beakta både krissituationer i fredstid och situationer med höjd beredskap. Myndigheterna ska även beakta de scenarion som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar samt de delar av Försvarsmaktens försvarsplanering som förmedlas till myndigheterna."

³¹ För kommuner och regioner lyder formuleringen (skillnaden fetstilt): Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

Statliga myndigheters föreskrifter omfattar alltså höjd beredskap och i sin RSA ska myndigheterna beakta underlag från MSB och Försvarsmakten. Föreskrifterna innehåller också tidpunkter för rapportering av dels ordinarie RSA, dels den regelbundna uppföljning som kommuner och regioner aktörer har att göra:

- Kommuner och regioner ska senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med RSA till länsstyrelsen respektive till Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen.
- Kommuner och regioner ska även regelbundet följa upp sin RSA och bedöma sin generella krisberedskap enligt ”förmågeindikatorerna” som följer med föreskrifterna.³² Rapporteringen ska göras till länsstyrelsen den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år (för kommuner) och den 31 oktober under de år då ordinarie rapportering inte behöver lämnas (för regioner).
- De bevakningsansvariga myndigheterna (samt ytterligare några som MSB bestämmer) ska redovisa enligt krisberedskapsförordningen till MSB och Regeringskansliet. (Föreskrifterna föreskriver vad som ska rapporteras in till MSB enligt punkterna nedan.)

Därtill finns en generell paragraf om att rapporteringen ska påvisa om det finns uppgifter som omfattas av sekretess och i så fall vilka uppgifter det gäller.

Det kanske intressantaste ur metodhänseende är den förteckning över vad rapporteringen ska innehålla som finns i samtliga föreskrifter.³³ I kommuner och regioners föreskrifter står att de ”ska rapportera resultatet” av sitt RSA-arbete *i enlighet med* denna förteckning medan det för länsstyrelser och övriga myndigheter står att sammanställningen *minst ska innehålla* uppgifterna i förteckningen. Små skillnader finns men förteckningen är i stort sett densamma för alla och ser ut som följer (med skillnaderna indikerade inom parentes och nyckelord i fetstil):

1. Beskrivning av [aktören] och dess **ansvarsområde** (för kommuner och länsstyrelser dess geografiska område).
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad **samhällsviktig verksamhet** inom [aktörens] ansvarsområde/geografiska område (av regional eller nationell betydelse för länsstyrelser respektive övriga myndigheter).
4. Identifierade **kritiska beroenden** för [aktörens] samhällsviktiga verksamhet.³⁴
5. Identifierade och analyserade **risker** för [aktörens] ansvarsområde/geografiska område. (För länsstyrelser och myndigheter även **hot**).³⁵
6. Bedömning av [aktörens] **generella krisberedskap** enligt indikatorer som framgår av bilaga. (Gäller ej kommuner).
7. Beskrivning av identifierade **sårbarheter och brister i krisberedskap** inom [aktören] och dess geografiska område.
8. Genomförda, pågående och planerade **åtgärder** sedan föregående rapportering. (Gäller ej kommuner och regioner)
9. Behov av **åtgärder** med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

De parametrar som ska redovisas eller som utgör indata till analysen är alltså *ansvarsområde, samhällsviktig verksamhet, kritiska beroenden, risker, hot, generell krisberedskap, sårbarheter och brister i krisberedskap samt åtgärder*.

³² Formuleringarna är något olika eftersom bedömning av den generella krisberedskapen inte ingår i den ordinarie RSA:n för kommuner (bedömningen görs därmed inom uppföljningen med utgångspunkt i den ordinarie RSA:n. För regioner ska denna del av den ordinarie RSA:n uppdateras).

³³ Paragraf 4 i MSBFS 2015:4 och MSBFS 2015:5 samt paragraf 4 och 5 i MSBFS 2016:7.

³⁴ För myndigheter: Identifierade kritiska beroenden för den identifierade samhällsviktiga verksamheten.

³⁵ Identifierade och analyserade hot och risker för länsstyrelsen och länets geografiska område.

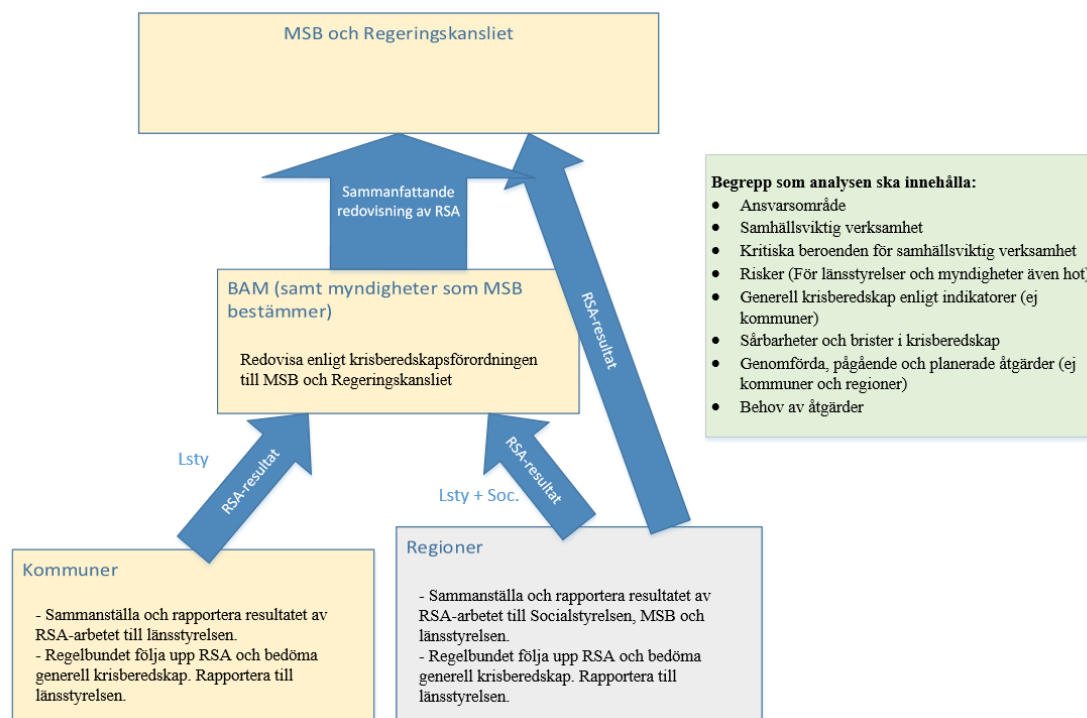
Titel

Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer

FOI Memo 7553

De centrala analytiska begreppen och de rapporteringsvägar som stipuleras av föreskrifterna presenteras i Figur 4.



Figur 4: De centrala analytiska begreppen och de rapporteringsvägar som stipuleras av föreskrifterna presenteras. (BAM: Bevakningsansvariga myndigheter.)

I föreskrifterna ingår också en uppsättning *allmänna råd* som ger exempel på hur de olika momenten i den föreskrivna analysen (de nio punkterna ovan) kan tolkas. De allmänna råden har en annan juridisk status än föreskrifterna. De är inte tvingande utan "har som funktion att förtydliga innebörden i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter och att ge generella rekommendationer om deras tillämpning".³⁶

3.2.1 Några reflektioner

Sammanfattningsvis kan sägas att rapporteringen är snarlik vad gäller omfattning och begreppsligt innehåll för samtliga aktörer, samt att det är *RSA-resultatet i sin helhet* som ska rapporteras från kommuner och regioner medan myndigheter rapporterar sammanfattningar enligt förordningen. Från denna genomgång tar vi också med oss några särskilda noteringar rörande föreskrifterna i sig:

- Sårbarhet definieras som *egenskaper eller förhållanden* som gör samhället, ett system, eller egendom mottagligt för skadliga effekter av en händelse, medan det som ska rapporteras är "sårbarheter och brister i krisberedskap". Det förefaller som att rapporteringen i första hand rör hanteringen av händelser och inte egenskaper hos objekt som ska skyddas. Sätillvida omfattar rapporteringen endast en delmängd av sårbarheterna enligt definitionen, och det finns ingen förklaring till denna avgränsning.

³⁶ MSBFS 2016:7, s. 12.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

- Kommuner ska göra en beskrivning av ”identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap” men ska, till skillnad från andra aktörer, inte göra någon bedömning av generell krisberedskap.
- ”Hot” ingår i analysen endast på myndighetsnivå.
- Förmåga ska indirekt bedömas av regioner och myndigheter genom att det ingår i definitionen av krisberedskap. Förmåga i sig ingår emellertid inte i rapporteringen på någon nivå.

Dessa punkter återkommer vi till i analysen (avsnitt 4.2) eftersom de rör begreppsapparatusens konsistens och därmed hur föreskrifterna i sig utgör ett metodstöd, liksom hur ett externt metodstöd kan förhålla sig till dem.

Avslutningsvis ska nämnas att föreskrifterna tog utgångspunkt i den internationella standarden ISO 31000:2009 *Risk management – Principles and guidelines* med argumentet att detta skulle öka jämförbarheten och därmed möjligheterna till aggregering.³⁷ ISO 31000 definierar ett antal termer som är relevanta för riskhantering, däribland *risk*, *osäkerhet*, *mål*, *risknivå*, *sannolikhet*, *konsekvens* och *händelse*. Standarden identifierar också ett antal steg som en riskhanteringsprocess bör omfatta – *kommunikation och konsultation*, *etablering av kontexten*, *riskbedömning*, *riskbehandling* samt *övervakning och granskning*.³⁸ ISO 31000 är dock inte en komplett metod utan snarare ett ramverk med syfte att effektivisera och systematisera riskhanteringsprocesser, och underlätta granskning och uppföljning.³⁹

3.3 Aggregeringstanken

Om vi vill studera möjligheterna att ta fram gemensamma metoder behöver vi ta ställning till tanken om RSA som ett system som styrs uppifrån via lagar, förordningar och föreskrifter men där den information som slutligen når toppen av systemet byggs upp underifrån, det vill säga aggregeras. Det intressanta i metodhänseende är förutsättningarna för att ta fram och kommunicera information mellan RSA-aktörerna, dels horisontellt (exempelvis mellan två kommuner), dels vertikalt (exempelvis från kommun till länsstyrelse). Utifrån detta kan vi sedan fundera på om det finns några skäl att justera föreskrifterna.

Redan vid införandet av första upplagan föreskrifter 2010 var *jämförbarhet* ett nyckelbegrepp för att möjliggöra kunskapsöverföring och aggregering av resultat (se avsnitt 2.1) för att i sin tur skapa underlag till en samlad nationell bild.⁴⁰ Den första upplagan föreskrifter utvärderades 2012 och enligt Vergenta (2016) påvisade utvärderingen att föreskrifterna i stort bidragit till ökad kvalitet, enhetlighet och jämförbarhet.⁴¹ Enligt Månsson et al. (2015) har den ökade enhetligheten i resultatet i första hand gällt RSA-rapporternas struktur och disposition medan det har varit svårare att se någon effekt med avseende på jämförbarhet eftersom det fanns stora skillnader beträffande vilken information som presenterades under varje rapporteringspunkt.⁴²

Vad är då aggregering? I Månsson (2018) tolkas aggregering som processerna att samla in och syntetisera katastrofriskbedömningar från olika aktörer, där syntesen innebär att man använder delmängder av information för att skapa en ny, sammansatt bild av verkligheten. Månsson (2018) säger sig inte ha hittat någon definition av aggregering som är tillämpbar på det svenska krisberedskaps-systemet och föreslår därför följande egna definition:

³⁷ Vergenta (2016), s. 7. Standarden är utgiven av International Electrotechnical Commission (IEC) och International Organization for Standardization (ISO).

³⁸ Albinsson och Bengtsson (2016), s. 15.

³⁹ Ibid, s. 14.

⁴⁰ Vergenta (2016), s. 17.

⁴¹ Ibid (2016), s. 7.

⁴² Månsson (2015).

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

Aggregating information in the context of disaster risk management systems refers to the processes of collecting and putting together disaster risk information, including complete risk assessments, from different stakeholders, with the aim of producing a more comprehensive picture of risk than would be possible through analysis of the constitutive parts of information in isolation and is undertaken to support the efficient management of disaster risk.

Månsson (2018) säger vidare att förståelsen av risker kräver utbyte av information mellan många och olika typer av aktörer men att informationen också måste integreras på ett sätt som skapar överblick och stödjer beslut om vilka risker som bör reduceras, och hur detta görs. Månsson (2018) menar att en förutsättning för att aggregera katastrofriskinformation på ett effektivt sätt är att veta vilken information man behöver och vem som har den, vilket kräver kunskap om ens beroenden av externa aktörer och om de direkta och indirekta effekterna av ett stort antal potentiella samhällsstörningar.⁴³ Tehler och Hassel (i Høst et al. 2010, s. 16) argumenterar i sin tur för att det är rimligt att en ”överliggande nivå” kan utnyttja ”underliggande nivåers” analysarbete. De utgår från att RSA-systemet är överlappande i den bemärkelsen att en förvaltning (och därmed dess RSA) är en del av en kommun, en kommun är en del av det område som en länsstyrelse skall genomföra sin RSA för, och länsstyrelsen är en del av den statliga sfären inom vilken även de centrala myndigheterna ingår. Alternativet, menar Tehler och Hassel, är att den nationella nivån i princip skulle tvingas analysera risker och sårbarheter i samtliga kommuner för att kunna göra den nationella analysen.

Men det omvända borde väl rimligen också gälla, det vill säga att underliggande nivåer kan utnyttja överliggande nivåers analyser? Månsson (2018) påtalar aggregeringens nära samband med spridning av det syntetiserade resultatet (för att uppnå syftet med aggregeringen) samt att ge återkoppling på den information man erhållit från andra aktörer (som ett sätt att påverka hur informationen förmedlas och därmed förbättra chanserna att aggregera motsvarande information i framtiden).⁴⁴ I kontrast till detta noterar Eriksson et al. (2020) att rapporteringssystemets återkopplingsmekanismer är otydliga eller okända och att det är otydligt hur det i dagsläget i huvudsak enkelriktade informationsflödet bidrar till att åtgärder vidtas.

Månsson (2018) påtalar också vikten av att inte underminera enskilda aktörers känsla av ägandeskap och motivation för arbetet att analysera samhällsrisker. Av detta skäl förordas en fortsatt kombination av ”uppiifrån och ned”- och ”nedifrån och upp”-strategier, där centrala riktlinjer och direktiv tas fram med de aktörer som är tänkta att följa dem medan innehållet i de aggregerade riskbedömningarna främst kommer från de aktörer som är närmast de objekt och system som analyseras. På detta sätt kan jämförbar riskinformation behålla den kvalitet som krävs för att man ska kunna fatta kostnadseffektiva beslut till stöd för samhällets säkerhet. I linje med detta påtalar Vergenta (2016) att för exempelvis en kommun borde en kvalitativ RSA sannolikt betyda att den är anpassad till de lokala förutsättningar som råder, med ett metodval som uppfyller de behov som finns lokalt. Ett liknande resonemang ligger också bakom den ”triangelmodell” som föreslås i Eriksson et al. (2020) och som vi tog upp i avsnitt 2.2.

Samtidigt förefaller det vara svårt att aggregera data från lokal till regional nivå, och vidare till nationell nivå. Vergenta (2016) menar att exempelvis länsstyrelserna har utmaningar i att sammanställa den regionala risk- och sårbarhetsanalysen baserat på kommunala risk- och sårbarhetsanalyser, vilket också beskrivs i Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete (2015/16:88). Även i det interna NRFB-arbetet (2016) framkommer att det är utmanande att använda de underliggande risk- och sårbarhetsanalyserna då de i många fall är alltför grunda och generella, exempelvis i redovisningen av samhällsviktig verksamhet.⁴⁵

Bortsett från utmaningarna med att samla in information, uppstår ytterligare utmaningar när man försöker skapa mening av den information man lyckats få tag på. Månsson (2018) visar att svenska

⁴³ Månsson (2018), s. 11.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Vergenta (2016), s. 17.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser skiljer sig mycket i hur riskinformation analyseras och presenteras och menar att detta sannolikt har negativ inverkan på förmågan att identifiera risker, analysera dem och genomföra lämpliga riskreducerande åtgärder. Månsson (2018) menar att aggregering underlättas om olika aktörer använder samma skalor och kvantitativa enheter (frekvenser, antal, volymer, områden) när de uttrycker risk (det vill säga både avseende händelsen och konsekvenserna av den) samt kompletterar sina bedömningar med transparenta motiveringar. Härutöver föreslår Månsson (2018) att gemensamma och dimensionerande riskscenarier utvecklas för myndigheter på alla administrativa nivåer.⁴⁶

3.3.1 Några reflektioner

Kanske ökar ett metodstöd aggregerbarhet och jämförbarhet genom att alla gör likadant? Här skulle vi vilja tillägga att det finns andra aspekter som också är viktiga, till exempel att analysen är verklighetsförankrad. Detta ställer stora krav på data, och då krävs metoder och teorier som handlar om dataanalys såväl som identifiering av, och arbete med, grunddata (det vill säga samhällsviktig verksamhet, geografiskt områdesansvar, händelser, osv.).

Föreskrifterna som de är utformade idag ger vid handen att flera sådana grunddata ska redovisas, men det finns inget krav på att de syntetiseras till en helhet som är meningsfull för mottagaren. Den påbjudna rapportstrukturen återspeglar inte på något tydligt sätt det som är poängen med aggregering enligt Månsson (2018), det vill säga att vad som ska uppnås är en ny meningsfull helhet. Det ser snarare ut som att det finns en risk att varje nivå får göra *hela* analysen själv, vilket Tehler och Hassel (i Höst et al. 2010, s. 16) lyfter fram som en orimlig konsekvens av att aggregering inte tillämpas.

Vi vill också påpeka att jämförbarhet kan vara ett ganska hårt krav att ställa på data. Jämförelser syftar till att beskriva likheter och skillnader, kanske i syfte att prioritera, och när det gäller till exempel kommuner ska det nog mycket till för att de ska gå att jämföra på ett meningsfullt och tillförlitligt sätt. RSA:er kan dock sannolikt designas så att de kan användas för att mäta förändringar i resultat över tid givet att samma metoder används.

⁴⁶ Månsson (2018), s. 10f.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

4 Analys

Analysen i detta kapitel görs, som nämndes i avsnitt 1.2.2, med fokus på det andra och tredje målet för studien, det vill säga dels förutsättningarna att ta fram metodstöd som är i någon mening gemensamma för RSA-aktörerna, dels vad som inom ramarna för den pågående föreskriftsrevisionen behöver justeras för att möjligheterna att stödja RSA-aktörerna ska bli så gynnsamma som möjligt.

Lagar och förordningar och föreskrifterna analyseras var för sig med utgångspunkt i kapitel 3 och därefter diskuterar vi framkomliga vägar för MSB när det gäller metodstöd i allmänhet och föreskriftsarbetet i synnerhet.

4.1 Lagar och förordningar

Vi kan konstatera att det som enligt lagar och förordningar ska rapporteras eller förmedlas *mellan nivåer i RSA-systemet* är

1. en sammanfattande redovisning från myndigheter till Regeringskansliet och MSB
2. kommuners och regioners beredskapsförberedelser och en bedömning av effekten av dessa från länsstyrelserna till MSB.

Vi kan till detta lägga att kommuner och regioner ska hålla länsstyrelserna respektive Socialstyrelsen och MSB underrättade om dessa förberedelser. Länsstyrelsen ska därtill följa upp tillämpningen av LEH samt stödja kommunerna i deras RSA-arbete.

Kommuner och regioner är alltså, enligt lagar och förordningar, strängt taget inte ålagda att rapportera sin RSA över huvud taget. De ska *analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur de kan påverka den egna verksamheten och fastställa en plan för hur dessa händelser ska hanteras*. Till skillnad från i motsvarande skrivning till myndigheter finns inte ett uttalat syfte att stärka samhällets krisberedskap nationellt.

Länsstyrelserna tycks ha den mest komplexa situationen med 1) krav på upprättande av en regional RSA, 2) en sammanfattning med avseende på egna beredskapsförberedelser som ska rapporteras uppåt, 3) en bedömning av effekten av kommuners och regioners beredskapsförberedelser, samt 4) uppföljande och stödjande arbete. Det saknas dock en tydlig koppling mellan länsstyrelsens uppföljning av kommuners tillämpning av LEH och dess övriga åtaganden. Man kan tänka sig att den bedömda effekten av kommuners och regioners beredskapsförberedelser skulle kunna ingå som underlag i den regionala analysen, kanske rentav bara rapporteras i aggregerad form via den regionala RSA:n? En sådan tolkning är emellertid inte uppenbart konsistent med lagar och förordningar. En annan tolkning är att det snarast rör sig om två produkter som ska levereras mer eller mindre oberoende av varandra. Resultatet av dessa analyser skulle i sin tur kunna tänkas utgöra en grund för det stöd som länsstyrelsen ska ge kommunerna, det vill säga RSA-resultatet på regional nivå skulle kunna återkopplas till kommunal nivå.

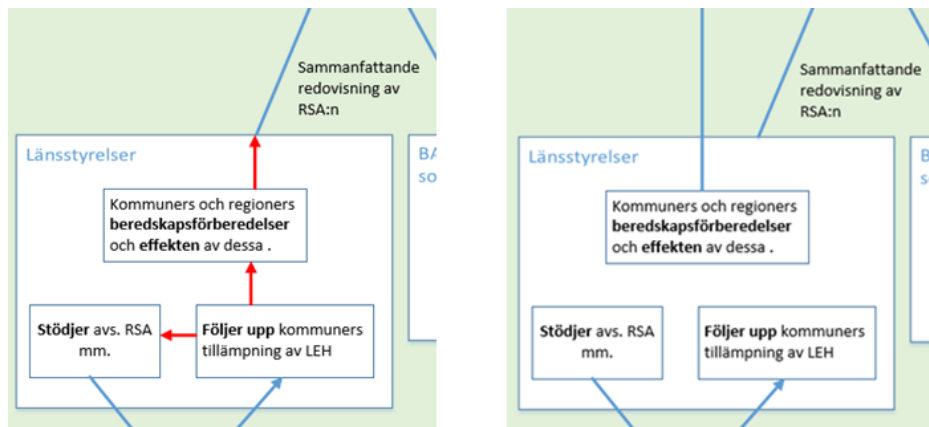
Exakt hur detta hänger ihop och hur det i sin tur tas omhand i kommunernas egen analys är oklart. Tänkbara samband mellan de olika analyserna och rapporteringarna, som skulle kunna stödjas i exempelvis föreskrifter, illustreras i Figur 5.

Titel

Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer

FOI Memo 7553



Figur 5: Tänkbara alternativa rapporteringsvägar enligt de röda pilarna i den vänstra bilden. I den högra bilden finns ordinarie rapporteringsvägar (utsnitt ur Figur 3).

När det gäller regionernas rapportering är läget också oklart. Det kan konstateras att det enligt LEH *inte* framgår att regioner ska rapportera sina beredskapsförberedelser till länsstyrelsen. Detta betyder att det finns en inkonsekvens mellan LEH och länsstyrelseförordningen. Rapporteringen från region till länsstyrelse föreskrivs dock i MFSFS 2015:4 vilket betyder att föreskriften i nuläget är konsistent med krisberedskapsförordningen (2015:1052) och LEH, men inte med länsstyrelseförordningen.

En relevant fråga i sammanhanget är om det är meningsfullt att regionerna rapporterar till tre instanser (MSB, Socialstyrelsen och länsstyrelsen) om inte de skilda rapporteringarna har mycket bestämda syften? Med nuvarande skrivningar kan tolkningen bli att samma information ska rapporteras till alla tre instanserna. En möjlighet som bör ses över är att regionerna rapporterar beredskapsförberedelser kopplat till den regionala RSA:n till länsstyrelsen, och möjligen även till MSB i den mån det inte är tillräckligt med en sammanfattning liknande den som myndigheterna delar med MSB och Regeringskansliet. Den information som går till Socialstyrelsen skulle i sin tur kunna fokusera på katastrofmedicinsk beredskap i linje med de önskemål som Socialstyrelsen uttrycker i *Kunskap för beredskap* (Eriksson et al. 2020, s. 92).

Slutligen kan konstateras att RSA är en uppgift för myndigheterna i krisberedskapssystemet medan NRFB är en uppgift för främst regeringen och MSB. Myndigheterna rapporterar de sammanfattande bedömningarna av RSA eller vidtagna åtgärder till MSB eller länsstyrelsen. Detta gäller inte underlagen till NRFB/NRA. Den nationella RSA-processen för att identifiera samt hantera risker och sårbarheter i det svenska beredskapssystemet och EU:s process för NRFB/NRA utgör därmed olika system med skilda syften och krav, även om båda i stort rör samma område och sannolikt till del kan föda varandra. Att blanda ihop systemen riskerar dock att skapa otydlighet.

4.2 Föreskrifterna

Föreskrifternas huvudsakliga innehåll (eller vad man skulle kunna kalla styrningsmässiga essens) kan sägas vara rapporteringsvägar och ett antal begrepp som rapporteringen ”minst” ska innehålla.⁴⁷ Men eftersom föreskrifterna inte på något tydligt sätt förklarar varför just dessa begrepp är relevanta, eller hur de hänger ihop, är det inte självklart att begreppsuppsättningen tillför något.

Inte heller definitionerna bidrar till att tydliggöra det logiska mönstret. De ger visserligen ett antal ordförklaringar, men de säger så gott som ingenting om hur begreppen används, det vill säga *vad man gör med dem kopplat till analysens utgångspunkter och syfte*. Detta är väsentligt eftersom det är just användningen av begreppen, det vill säga hur de ingår i ett språkssystem, som ger dem deras innebörd

⁴⁷ Dessa nämns i avsnitt 3.2: *ansvarsområde, samhällsviktig verksamhet, kritiska beroenden, risker, hot, generell krisberedskap, sårbarheter och brister i krisberedskap samt åtgärder*.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökningMemo nummer
FOI Memo 7553

och leder till förståelse.⁴⁸ Frågan är närmare bestämt vad det hjälper användaren att få en uppsättning begrepp och definitioner när det är så oklart vad som ska göras med dem. Kan man då anta att begreppsapparaten faktiskt *begrips*?

Man kan givetvis hävda att det inte är föreskrifternas uppgift att presentera något som liknar en metod. Men då kanske de inte ska påbjuda en begreppsapparat över huvud taget? Användaren skulle då själv få identifiera en lämplig metod för att lösa den uppgift som i grunden ges av lagar och förordningar, det vill säga *att upprätta en RSA*. Den typen av stöd skulle kunna tillhandahållas av MSB. Dagens föreskrifter, som inte ger något uttryckligt metodstöd, leder istället till den lite bakvända situationen att användaren måste söka upp en metod som löser uppgiften *med precis den begreppsapparat som MSB föreslår*. En motiverad fråga är om det ens finns en sådan metod, eller om utföraren måste ta fram en på egen hand? Om föreskrifterna ska föreslå analytiska begrepp och begreppsdefinitioner är det viktigt att dessa utgör just en *minsta mängd*, annars riskerar de att förvirra eller i förlängningen skapa motsägelser.⁴⁹

4.2.1 Behövs alla begrepp?

Att föreskrifterna togs fram för att tydligare följa ISO 31000 kan vara positivt med tanke på validiteten (det vill säga att det förankrar föreskrifterna i en etablerad kontext), men det ger inte så mycket ytterligare information ifråga om metodval. ISO 31000 är en generell standard som täcker många tillämpningar av riskanalyser. Dessutom stämmer inte föreskrifternas val av begrepp särskilt väl överens med ISO 31000. Det har därmed uppstått ett behov av en metod som hjälper utföraren att uppfylla föreskrifternas mycket specifika krav.

Detta är bakgrunden till att FORSA (FOI:s modell för RSA) togs fram. I FORSA-handboken sägs uttryckligt att *"Punkterna ovan anges i MSB:s föreskrifter [- -]. Med hjälp av stegen i FORSA-modellen kommer analysen att innehålla samtliga dessa punkter."* Följaktligen finns flera av de begreppsliga oklarheter som föreskrifterna är behäftade med även i FORSA. Det gäller exempelvis kopplingen mellan sårbarheter och kritiska beroenden. Behövs båda begreppen? Givet hur begreppen definieras i föreskrifterna tycks det som att det i själva verket är sårbarheter som gör beroendena kritiska, eller omvänt, att kritiska beroenden utgör sårbarheter. I FORSA är ett kritiskt beroende ett sådant beroende som gör att en verksamhet kan slås ut och i förlängningen medför konsekvenser i samhället. I den meningen är *kritiskt beroende* detsamma som *sårbarhet*. Vad som komplicerar saken är att sårbarheter, i den rapportering som föreskrivs i föreskrifternas 4 §, inte används i enlighet med definitionen. Sårbarheter kopplas där endast till krisberedskap, det vill säga förmågan att *"förebygga, motstå och hantera krissituationer"*. En möjlig lösning är att sårbarheter kopplas till processer medan kritiska beroenden snarare antas handla mer om organisationer och system. En annan möjlighet är att en sårbarhet till skillnad från ett kritiskt beroende kopplas tydligare till ett specifikt scenario. I annat fall tenderar begreppen att vara utbytbara.

4.2.2 Saknas några begrepp?

En annan fråga är huruvida begreppsupsättningen är komplett. Flera begrepp som förefaller centrala definieras inte och har en oklar plats bland de begrepp som enligt föreskrifterna *"minst"* måste ingå i rapporteringen. Några exempel är *konsekvens*, *kris*, *beroende* (endast kritiska beroenden definieras och då med avseende på *"kritiska"*) och *förmåga*. Är konsekvenser detsamma som *"skadliga effekter"*? Var går gränsen mellan *"skadliga effekter"* och *kris*? Förmåga definieras inte men förekommer på flera ställen i de allmänna råd som åtföljer föreskrifterna. Förmåga ska dessutom bedömas indirekt av regioner och myndigheter genom att det ingår i definitionen av krisberedskap. I dagsläget ingår inte förmåga i sig i rapporteringen på någon nivå. Men förmåga har i tidigare studier lyfts fram som önskvärd output, inte minst eftersom det är svårt att på ett meningsfullt sätt identifiera sårbarheter om

⁴⁸ Detta resonemang bygger på Öhman (1993), sid. 29–42, 43–50.

⁴⁹ T.ex. i de fall de har samma analytiska funktion men olika konnotationer, dvs. begreppsliga kopplingar i övrigt.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

det inte finns någon kravställning, vilket i sin tur drabbar möjligheten att identifiera sårbarheter. Därmed är det viktigt att undersöka på vilka nivåer förmåga är relevant för den egna analysen, respektive rapporteringen: Är länsstyrelserna intresserade av kommunernas förmåga? Är kommunerna intresserade av att analysera förmåga för egen del, eller att ta del av länets förmåga? I dagsläget ser det inte ut att finnas grund för analys i termer av förmåga varken i lagar, förordningar eller i föreskrifter.

4.2.3 Övriga kommentarer

Avslutningsvis finns några oklarheter som inte uppenbart har med övriga att göra, men som bör beaktas vid en föreskriftsrevidering.

För det första ska kommunerna göra en beskrivning av ”identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap”, men till skillnad från andra aktörer ska de inte göra någon bedömning av generell krisberedskap. Frågan är då mot vad sårbarheterna ska identifieras?

För det andra ingår ”hot” i analysen endast på myndighetsnivå. Men enligt samtliga föreskrifter ska risker bedömas, och i risker ingår ”sannolikheten för att en händelse ska inträffa” där hotet är ”händelser eller företeelser som medför fara för skada på något eller någon”. Den ännu icke inträffade händelsen tycks alltså vara samma sak som hotet – så antingen förutsätter riskanalysen en hot-analys, eller så behöver hot-analysen ingå i samtliga föreskrifter.

Vi har också gjort följande notering som inte uppenbart är kopplad till metodfrågan men som ändå kan innebära att föreskrifterna behöver justeras. I definitionen av kritiska beroenden sägs att funktionsnedsättningar i levererade verksamheter kan få till följd att ”en extraordinär händelse inträffar”. Men detta är väl fel? Det som kan inträffa är ju ”en allvarlig kris”, såsom sägs i definitionen av samhällsviktig verksamhet? Den extraordinära händelsen är snarare det som slår ut beroendet och därmed orsakar krisen? I definitionerna av kritiska beroenden borde därmed ”extraordinär händelse” bytas ut mot ”allvarlig kris”.

4.3 Gemensamma RSA-metoder?

De rapporteringsvägar som föreskrivs för kommuner och regioner ligger inte i linje med lagar och förordningar. Enligt föreskrifterna ska *RSA-resultatet* enligt påbjuden uppställning rapporteras från kommuner och regioner till länsstyrelse respektive Socialstyrelsen och MSB. Det finns dock ingenting i lagar och förordningar som säger i vilken omfattning resultatet av arbetet ska rapporteras i och med vilken detaljeringsgrad. Det är heller inte tydligt vad aggregeringstanken har för bäring på analysen. Det som ska rapporteras enligt lagar och förordningar är specifika saker medan föreskrifterna snarast gör gällande att hela arbetet i alla sina delar ska rapporteras uppåt. Aggregering av information med hög detaljeringsgrad kräver dessutom med största sannolikhet hög grad av sekretess redan på länsstyrelsenivå.

I själva verket är det väl ett resultat med ett specifikt syfte som är intressant att rapportera? Det måste på det hela taget vara tydligt vad varje aktör levererar och vad nästa tar emot, med hög spårbarhet, men utan att informationsutbytet kräver insyn i den andres process. Utdata från en analys blir indata i en annan. Först då anser vi att man kan prata om ett sammanhängande RSA-system där aktörerna har nytta av varandras analyser och bedömningar.

Eftersom förutsättningarna är så olika, och analysen kräver kunskap och perspektiv som i hög grad är nivåspecifik, så verkar det rimligt att varje nivå själv tar ansvar för sin egen analys och ser till att den fyller sitt syfte. Föreskrifterna är idag mycket lika på de olika nivåerna vilket kan ge sken av att aktörer på olika nivåer ska göra samma typ av analys, men aggregeringstanken bör snarast tolkas som att man har användning av varandras analyser och bedömningar och att de *därigenom* utgör en helhet. (Att morötter, kaniner och rävar ingår i samma näringskedja betyder inte att rävar äter morötter.)

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökningMemo nummer
FOI Memo 7553

Här kanske föreskrifterna istället skulle kunna förtydliga vad som utmärker det särskilda perspektivet på respektive nivå. Vi förespråkar något som liknar en kommunikation mellan svarta lådor (snarare än ”open source”), det vill säga att var och en gör sitt, på ett spårbart sätt, och det viktiga är *vilka slutsatser man drar och hur man presenterar dem*.

Att säga att det går vattentäta skott mellan analyserna är att gå för långt, men analyserna ser ut att syfta till olika saker, liksom ansvaret och rollerna är olika på de olika nivåerna. Betyder det att metodvalet är fritt? Är kommuner, som enligt lagar och förordningar inte ska rapportera något alls av sina RSA:er, fria att genomföra vilka analyser som helst? Det förefaller som att så länge det, i någon mening, är en *risk- och sårbarhetsanalys* som utförs, så är metodvalet öppet. Vår poäng är dock att metodvalet ska kunna styras för att analyser och resultat ska ha hög tillförlitlighet och validitet, men att detta behöver göras nivåspecifikt och att ett ändamålsenligt metodstöd skulle behöva gå långt utanför föreskrifternas mandat. Metodstödet kommer behöva bygga på ägarskapskänsla och motivation snarare än tvång, och för att inte interferera med metoder av olika slag (exempelvis de som nämns i avsnitt 2.3) *måste föreskrifterna ta ett stort kliv tillbaka*.

Den nivåspecifika anpassningen skulle kunna göras i enlighet med triangelmodellen som tas upp i avsnitt 2.2. Det skulle till exempel vara fullt möjligt att föreskriva att kontinuitetshantering används på kommunal nivå, det vill säga att man utgår ifrån beroenden och sårbarheter oavsett scenario istället för specifika scenarier. Till denna analys kan sedan fogas en uppsättning scenarier som bedöms särskilt relevanta från myndighetshåll, för analys av exempelvis pandemi, kärnteknisk olycka eller väpnat angrepp. Att triangelmodellen tillämpas innebär inte att en gemensam metod har införts, däremot kan den fungera som ett ramverk som håller ihop helheten genom att den kopplar samman de olika nivåspecifika metoderna.

Ett problem när det gäller kontinuitetshantering är att nuvarande lagar och förordningar på lokal nivå, det vill säga LEH och FEH, har starkt fokus på analys av extraordinära händelser (*”Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa [- - -] och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten”*). Denna analys skulle därmed i viss mån behöva skjutas över på länsstyrelsen och MSB.⁵⁰

Länsstyrelserna har i sin tur kanske det svåraste uppdraget genom att de många uppgifterna inte på något uppenbart sätt hänger samman. Detta kan komma att kräva en mer komplex ansats med ett tydligt gränssnitt som beskriver vilken information som går in och vilken som går ut. En fråga är på vilket sätt bedömningen av kommunernas arbete ska införlivas i den regionala RSA:n. Ska kommunernas rapport om åtgärder eller den bedömda effekten användas i länsstyrelsens analys? (Det vill säga är det en eller två rapporteringskedjor?). Mot vad ska effekten bedömas? Mot helheten? Ser man om något har blivit bättre eller sämre på det hela taget? Är uppföljningen av tillämpningen av LEH till för att föda den regionala helhetssynen eller är det enbart en kontrollfunktion? Och varför ska MSB ha information om kommunernas åtgärder?

Information som behöver vara tillgänglig för kontroll bör inte blandas ihop med den information som skapar värde i RSA-loopen. Därmed finns anledning att ifrågasätta den extra rapportering som efterfrågas i föreskrifterna (jämfört med lagar och förordningar).⁵¹ Är MSB oroliga att de inte ska få tillräcklig information, eller vill de lämna öppet för att de i efterhand ska komma på hur informationen ska användas? Den efterfrågade informationen måste vara tydligt operationaliserad så att RSA-utförarna kan beskriva sin verklighet på ett mätbart sätt, annars kommer den att ha både systematiska fel och leda till problem i tolkningen av underlaget. Om informationen inte speglar verkligheten blir

⁵⁰ Ett förslag från *Utredningen om civilt försvar* är att ersätta begreppet extraordinär händelse med fredstida krissituation (SOU 2021:25, s. 507). Ett sådant byte av begrepp skulle emellertid inte påverka det resonemang vi för här.

⁵¹ Vergenta (2016) gör en liknande iakttagelse: *”MSB förefaller alltså idag att samla in mer information inom ramen för föreskriften än vad som med nödvändighet ingår i och dokumenteras under en risk- och sårbarhetsanalys i exempelvis en kommun”*.

Titel

Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer

FOI Memo 7553

den i princip oanvändbar. En annan central fråga är om detta ”extra” är förenligt med vad som kan ingå i en myndighets verkställighetsföreskrifter.

Trots att många frågor är obesvarade tycks det finnas utrymme att föreslå åtminstone tre skilda metodpaket, i enlighet med den föreslagna triangelmodellen. Detta är möjligt eftersom analyserna på respektive nivå inte är särskilt hårt kopplade. Det viktiga är att de ger output på det format som nivån över behöver för sin egen analys, och att ett ansvar tas på högre nivåer för att leverera de hot- och riskanalyser som är svåra att göra på lägre nivåer. Givet detta kommer mycket specifika krav att ställas på aggregering av analyser och bedömningar och jämförbarhet över tid.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökningMemo nummer
FOI Memo 7553

5 Slutsatser och rekommendationer

MSB bör se över definitioner och begrepp i föreskrifterna så att de är konsistenta och *inte fler än nödvändigt*. I dagsläget går föreskrifterna långt utöver vad som kan anses rimligt med hänsyn till lagar och förordningar, och vad som är förenligt med utformningen av verkställighetsföreskrifter. Om en begreppsapparat ska föreslås bör den innehålla begrepp som dels används i lagar och förordningar, dels är viktiga för att resultatet ska kunna utnyttjas av andra aktörer och för uppföljning och kvalitets-säkring. Fokus ska ligga på åtgärder och då behöver troligen även identifierade sårbarheter redovisas, kopplat till någon form av kravställning i termer av exempelvis förmåga. Detta för att åtgärdsförslagen ska bli spårbara relativt hotbilden.

Riskanalysen på lägre nivåer bör i första hand avse sådana risker som genereras inom ansvarsområdet och som andra aktörer därmed kan ha svårare att identifiera. Emellertid kan det vara bra att föreskrifterna inte är mer specifika än lagar och förordningar vad gäller analysens innehåll och genomförande, och att detta istället styrs med metodstöd i form av exempelvis vägledningar, utbildningsinsatser och övningar. Det är viktigt att föreskrifterna inte skapar förvirring genom att, som i dagsläget, antyda en metod och samtidigt lämna användaren i sticket ifråga om tillämpningen.

De metoder som tillhandahålls ska leda till rätt resultat. Lagar och förordningar ger stort utrymme för olika metodval, men vi anser att i första hand tre olika metodpaket bör föreslås, ett för kommuner och regioner, ett för länsstyrelser och ett för centrala myndigheter. Kommuners analyser bör inriktas mot kontinuitetshantering, och för det ändamålet tillhandahåller MSB redan idag en handledning via myndighetens hemsida. Centrala myndigheter har inga tydliga problem med att utföra sitt RSA-arbete, och på central nivå är lagar och förordningar i bättre harmoni med föreskrifterna när det gäller rapporteringen. Inriktningen bör vara att stödja länsstyrelsen, som i sin tur stödjer kommunerna, med scenarier som anses viktiga inom myndighetens specifika verksamhetsområde.

När det gäller regionerna är en möjlighet att dessa rapporterar beredskapsförberedelser kopplat till den regionala RSA:n till länsstyrelsen, och möjligen även till MSB i den mån det inte räcker med en sammanfattning liknande den som myndigheterna delar med MSB och Regeringskansliet. Den information som går till Socialstyrelsen skulle i sin tur kunna fokusera på katastrofmedicinsk beredskap i linje med de önskemål som Socialstyrelsen uttrycker i *Kunskap för beredskap* (Eriksson et al. 2020).

Länsstyrelsen har en komplex position mellan lokal och central nivå. Sambanden mellan länsstyrelsens olika uppgifter måste klargöras och där bedömer vi att en hel del arbete återstår. En viktig fråga är på vilket sätt bedömningen av kommunernas arbete ska införlivas i den regionala RSA:n.

MSB bör vara sammanhållande för helheten, med utgångspunkt i den föreslagna triangelmodellen och med syftet att stärka beredskapen för samhället som helhet. En förutsättning är dock att var och en fokuserar på sin egen analys och förser andra aktörer med precis den nödvändiga informationen. Eventuell aggregering och jämförelse ska styras av informationsbehovet och inte av att systemet som helhet antas ha specifika egenskaper, såsom att RSA på en nivå är reducerbar till RSA:er på lägre nivåer. Det måste vara tydligt vad varje aktör levererar och vad nästa tar emot, med hög spårbarhet, men utan att informationsutbytet kräver insyn i den andres process.

Avslutningsvis förefaller som att så länge det, i någon mening, är en risk- och sårbarhetsanalys som utförs, så är metodvalet öppet. Ett metodstöd bör dock bygga på ägarskapskänsla och motivation snarare än tvång, och för att inte interferera med metoder av olika slag *måste föreskrifterna ta ett stort kliv tillbaka*.

Titel
Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer
FOI Memo 7553

Referenser

- Albinsson, P-A, Bengtsson, J. (2016). *Inventering av stöd för kommunalt RSA-arbete*. FOI Memo 5669. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Albinsson, P-A, Bengtsson, J., Denward, C., Sparf, A., Swaling, V. H. (2019). *Handbok för kommunalt RSA-arbete*. FOI-R--4656--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Blom, K., Guldåker, N., Hallin, P-O. (2013). *ORSA – Områdesbaserad risk- och sårbarhetsanalys*. ISBN/ISSN-nr: 978-91-87423-30-7.
- Boverket (2020). *Regelhierarki – från lag till allmänt råd*. (<https://www.boverket.se/sv/lag--ratt/forfattningssamling/regelhierarki/>) (Hämtad 2020-03-31).
- Cedergren, A., Swaling, V. H., Hassel, H., Denward, C., Sonnek, K. M., Albinsson, P-A., Bengtsson, J., Sparf, A. (2019). "Understanding practical challenges to risk and vulnerability assessments: the case of Swedish municipalities". *Journal of Risk Research*. Vol. 22, No. 6, 782–795. <https://doi.org/10.1080/13669877.2018.1485169>.
- Eriksson, C., Denward, C., Mickelsson, L., Swaling, V. H. (2020). *Kunskap för beredskap – Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och kan nyttan öka?* FOI-rapport, FOI-R--4804--SE.
- Eriksson P., Larsson, P., Welanders, F. (2019). *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*. FOI-R--4800--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Höst, M. (red.), Kristoffersson, T. K. (red.), Petersen, K. (red.), Tehler, H. (red.). (2010). *FRIVA – risk, sårbarhet och förmåga. Samverkan inom krishantering*. Lunds universitet.
- KBM (2003). *Risk- och sårbarhetsanalyser: Vägledning för statliga myndigheter*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Larsson, P. (2002). *Att studera civil ledning och samverkan: Perspektiv på ett forsknings- och kunskapsområde*, FOI-R--0372--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- LUCRAM/Malmö stad (2018), *Tre steg för ett robustare Malmö*.
- MSB (2015). *Risker och förmågor 2014 – Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk- och förmågebedömning*. MSB818. ISBN: 978-91-7383-542-8.
- MSB (2019). *Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020*. MSB1457.
- MSBFS (2015:4). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om landstings risk- och sårbarhetsanalyser*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSBFS (2015:5). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSBFS (2016:7). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB/SKL (2018). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022*, MSB 2018-09779, SKL 18/03101.
- Månsson, P. (2015). "Aggregering av riskinformation", ur: *Slutrapport från Ramforskningsprogrammet PRIVAD – Program for Risk and Vulnerability Analysis Development*, s. 4-13. Rapport 3003. Lund: Lunds universitets centrum för riskanalys och riskhantering.
- Månsson, P. (2018). *Indivisible Wholes and Fragmented Realities: On the Aggregation of Disaster Risk Information*. Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering, Lund University.
- Nordström, M. (2019). *Örebro läns gemensamma stöd för redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser*. Länsstyrelsen i Örebro län (2019:10).
- SFS (2006:544). *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS (2006:942). *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SFS (2015:1052) *Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar.
- Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*, rapport 2016:24.
- Swaling, V. H., Larsson, P. (2020). *Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter*. FOI Memo 7425. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Titel

Gemensamma RSA-metoder – en förberedande undersökning

Memo nummer

FOI Memo 7553

Vergenta (2016). *En samlad bild över MSB:s arbete med risk- och sårbarhetsanalyser som underlag för vidare utvecklingsarbete*. Vergenta AB.

Winehav, M. (red.), Nevhage, B. (red.), Lusua, J., Clausen Mork, J., Lindgren, J., & Erdeniz, R. 2011.

FOI: s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA). FOI-R--3288--SE. Stockholm:

Totalförsvarets forskningsinstitut.

Öhman, S. (1993). *Svindlande perspektiv*. Borås: Centraltryckeriet.