



Sektorsansvar

Ansvarssystem eller semantik?

Carl Denward, Per Larsson och
Ann-Sofie Stenérus Dover

Carl Denward, Per Larsson och
Ann-Sofie Stenérus Dover

Sektorsansvar

Ansvarssystem eller semantik?

Bild/Cover: (Justem Johnsson/Scandinav)

Titel	Sektorsansvar – ansvarssystem eller semantik?
Title	The sector responsibility of governmental bodies – liability system or semantics?
Rapportnr/Report no	FOI-R--4542--SE
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2017
Antal sidor/Pages	76
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Justitiedepartementet
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
Projektnr/Project no	A171092
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

I denna studie undersöks begreppet sektorsansvar inom ramen för krisberedskap och civilt försvar. Syftet är att belysa fenomenet sektorsansvar för att finna eventuella problem och ge förslag till möjliga utvecklingsmöjligheter för denna typ av ansvarsförhållande inom beredskapen. Studien vänder sig primärt till beredskapskännare inom Regeringskansliet, MSB och centrala myndigheter av relevans för krisberedskap och civilt försvar.

Studieresultatet baseras dels på en litteraturstudie som bland annat omfattar förordningar, propositioner, utredningar och rapporter som på ett eller annat sätt berör sektorsansvar.

Dessutom har en semistrukturerad intervjustudie genomförts. Denna inkluderar respondenter från ett antal centrala myndigheter, handläggare vid Regeringskansliet och ett fåtal beredskapsexperten.

Sektorsansvar kan ses på två sätt. Dels som semantiskt begrepp, en term, som används i förvaltningsspråkbruk – med syfte att beskriva att en myndighet har någon form av ansvar för ett område. I denna bemärkelse skiljer sig inte sektorsansvar från det inom statsförvaltningen sedan länge etablerade begreppet verksamhetsansvar.

Sektorsansvaret kan också ses som ett vitalt ansvarsstrukturellt förhållande inom beredskapen. Litteratur- och intervjustudien visar på att det finns en uppfattning om att det existerar en reglerad form av sektorsansvar som reglerar de centrala myndigheternas deltagande i krisberedskap och civilt försvar. Sektorsansvaret saknar emellertid formell reglering, även om det förekommer som begrepp i exempelvis propositioner, myndighetsskrivelser eller utbildningar. I brist på reglering tenderar centrala myndigheter att förstå sitt sektorsansvar genom att tolka sin myndighetsinstruktion och i vissa avseenden den s.k. krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052). Här uppstår ett problem, då förekomsten av beredskapsaspekter och -uppgifter skiljer sig avsevärt beroende på vilken

myndighetsinstruktion som studeras. Vissa instruktioner har starka element av beredskap, medan det saknas hos andra. Detta riskerar att ge en ojämnbereidkapsutveckling hos de centrala myndigheterna, vilket kan skapa ett sårbart samhälle med ojämnbereidskap. Vid sidan av detta är krisberedskapsförordningen otydlig såtillvida vad ett sektorsansvar innebär, samtidigt som att förordningen inte åtnjuter samma höga status som myndighetsinstruktioner hos myndigheterna. Därför kan det framöver vara lämpligt att överväga om beredskapsreglering i större utsträckning bör införlivas i myndighetsinstruktioner till fördel för mer allmänt hållna förordningar.

Denna studie menar att svårigheter relaterade till otydlig och ofullständig reglering under en längre tid har funnits inom krisberedskapen. Dessa svårigheter behöver i nuläget både utredas och eventuellt korrigeras för att undvika att svaga ansvarsförhållanden inom krisberedskapen reproduceras inom ramen för det nya civila försvaret.

Enligt studien finns ett behov av ett genomtänkt, systematiskt och tydligt ansvarsutdelande till de centrala myndigheterna avseende vilken roll och ansvar varje enskild myndighet har gentemot beredskapen och dess nätverk av aktörer. Ansvarsutdelandet bör, i linje med tidigare arbeten som studien inkluderar, anpassas efter varje enskilt områdes (och tillhörande myndigheters) kontextuella förutsättningar. Här indikerar intervjustudien att varsamhet torde krävas i regleringsfrågan – som i sin tur bör ta hänsyn till vilken specifik myndighet eller vilket område som avses vid en avvägning av hur abstrakta eller detaljerade de uppgifter eller roller som tilldelas, bör vara.

Därför föreslår studien att myndighetsinstruktioner ses över per område (som nyligen gjorts inom transportområdet) med syfte att försäkra om en samordningseffekt i fördelning av uppgifter mellan myndigheter. Detta bland annat för att undvika att uppgifter av vikt för beredskapen förloras i institutionella missförstånd. Vidare visar studien på att det kan finnas skäl att se över och utreda krisberedskapsförordningen.

Nyckelord: sektorsansvar; sektor; centrala myndigheter; beredskap; krisberedskap; civilt försvar; ansvarsförhållande; myndighetsstyrning.

Summary

This paper contains an investigative study, focusing on the so called *sector responsibility* of the Swedish governmental bodies within the preparedness and civil defense areas. The investigation's purpose is to identify shortcomings and to suggest improvements to the liability system regarding preparedness and civil defense. The result is based on two inquisitive actions, the first involving a literature study, targeting official documents, studies, reports and governmental propositions. The study is also based on a semi-structured interview study, encompassing respondents deriving from a selection of governmental bodies, the Government Offices and preparedness experts.

The study concludes that the sector responsibility can be explained through two primary perspectives. First, sector responsibility can be explained as pure semantics – a term used in the Swedish public administrative discourse in order to emphasize the fact that an authority has some kind of intuitive but unspecified responsibility for a vaguely defined societal domain. Second, sector responsibility is also seen as a *vital liability system* which ensures the Swedish governmental bodies' commitment regarding preparedness and civil defense issues.

In a context of policymaking, the study argues that the Swedish preparedness and civil defense system is in need of a comprehensive, systematic and pronounced distribution of responsibility for the relevant governmental bodies. Responsibility should in turn be distributed in respective authority's formal instructions instead of being dispersed in generic regulations targeting preparedness authorities in general. This policy action could be vital in securing coordination effects between authorities which for instance operate in related areas, or conduct interdependent activities. Additionally, a more pronounced and systematic distribution of responsibility might also be important as Swedish governmental policy stipulates that the emerging new civil defense system is to be mounted on the structures and activities of the peacetime preparedness system.

Keywords: sector responsibility; sector; governmental bodies; governmental authorities; preparedness; crisis preparedness; civil defense; governmental responsibilities; governing processes.

Förord

Vem har ansvar för vad i beredskapen? Detta är en fråga som under lång tid varit föremål för diskussion bland beredskapsutövare och beredskapskännare.

Ansaret verkar vara kopplat till ett flertal begrepp, exempelvis krisberedskapens tre principer samt sektorsansvaret och det geografiska områdesansvaret.

Sektorsansvarsfrågan har på ett naturligt sätt letat sig in i inriktningsdialogen för de studier som FOI bedriver för Regeringskansliets räkning. Innevarande studie har genomförts inom ramen för det uppdrag som FOI har för enheten för Samordning av samhällets krisberedskap vid Justitiedepartementet (Ju SSK).

Studien handlar om sektorsansvar, men läsaren kommer att skönja en bakomliggande frågeställning – har vi idag ett krisberedskapssystem med ett genomtänkt och ändamålsenligt ansvarsutdelande? Ett tydligt fungerande ansvarsutdelande för krisberedskapen torde vara viktigt för att svenska samhället ska vara säkert över tid. Påståendet är därutöver viktigt i ljuset av regeringens ambition att basera det nya civila försvaret på den fredstida krisberedskapen. Vi hoppas att innehållet i denna studie kan tjäna som ett underlag för att diskutera och begrunda hur det samlade beredskapssystemet bör se ut framöver – och inte minst hur vi tillsammans tar oss dit.

Vi vill rikta ett varmt tack till samtliga respondenter för att ha tagit sig tid att diskutera och ge sin syn på beredskapens ansvarsförhållanden i allmänhet och sektorsansvar i synnerhet. Vidare vill vi tacka Jenny Deschamps-Berger vid Försvarshögskolan och de egna kollegorna vid avdelningen Försvarsanalys för värdefullt stöd, idéer och granskning.

Författarna

December 2017

Innehållsförteckning

1	Inledning	11
1.1	Syfte och frågeställningar	12
1.2	Avgränsningar	12
1.3	Metod	13
1.4	Utgångspunkter och tidigare arbeten på området	13
1.5	Läsanvisning	14
2	Sektorsansvar – begrepp och företeelse	17
2.1	Den enskilda myndighetens verksamhet och ansvar	17
2.2	Myndigheternas ansvarsprincip vid kris och krig	20
2.3	Sektorer, sektorsansvar, sektorisering och tvärstyrning	20
2.3.1	Sektor	21
2.3.2	Sektorsansvar	23
2.3.3	Sektorisering	24
2.3.4	Om tvärstyrning	26
3	Ansvarsförhållanden inom beredskapen	29
3.1	Civila försvaret och funktionsansvar	29
3.2	Utredning för ett nytt krisberedskapssystem	30
3.3	Hur sektorsansvaret uppfattas	33
3.3.1	Uppfattningen av sektorsansvarets existens	33
3.3.2	MSB:s användning av begreppet	34
3.3.3	Sektorsansvar kopplas ihop med geografiskt områdesansvar	36
4	Sektorsansvarets förekomst inom andra områden	39
4.1	Transporter	39
4.2	Post- och telekommunikation	43
5	Intervjuer med myndigheter och sakkunniga	45
5.1	MSB	45

5.2	Regeringskansliet	46
5.3	Åke Pettersson	48
5.4	Fyra myndigheter	49
5.4.1	Socialstyrelsen	49
5.4.2	Post- och telestyrelsen	49
5.4.3	Energimyndigheten	50
5.4.4	Livsmedelsverket.....	51
6	Analys	53
6.1	Synsätt och användningsområden	53
6.2	Otydlighet som ansvarsstrukturellt problem eller välbehövligt manöverutrymme?	56
6.3	Reglering och styrning av myndigheter	58
6.4	Att bringa klarhet i otydlig eller ofullständig reglering	59
6.5	Att använda sektorsansvaret inom det återupptagna civila försvaret.....	61
6.6	I spåren av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen – samverkansansvaret som försvann?	61
7	Slutsatser	63
7.1	Finns sektorsansvaret?	63
7.2	Behovet av ett genomtänkt ansvarsstrukturellt system.....	65
7.3	Vägar framåt för Regeringskansliet.....	66
8	Referenser	69
	Bilaga 1	73
	Intervjuförteckning	73
	Intervjuguide	74

1 Inledning

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har inom ramen för Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA) 2017 fått uppdraget av Justitiedepartementet att belysa eventuella behov av ett tydligare uttalat sektorsansvar inom krisberedskap och totalförsvaret samt att ge förslag på möjliga utvecklingar av ett sektorbaserat ansvar för beredskapen.

Sektorsansvar och tillhörande sektorsansvariga myndigheter utgör till delar allmänna företeelser inom svensk statsförvaltning sedan åtminstone 1980-talet. Dessa begrepp och fenomen återfinns inom ett flertal olika politikområden och förekommer också inom svensk krisberedskap samt i diskussionerna av ett framtida civilt försvar. Här finns osäkerheter kring vilken formell status sektorsansvaret har, vad det innebär och vem som berörs. Denna osäkerhet är viktigt att reda ut med bakgrund i den återupptagna beredskapsplaneringen och utvecklingen av ett nytt civilt försvar som väckt frågor om utpekade myndigheters behov av särskilda befogenheter för att kunna prioritera, samordna och inrikta resurser och verksamheter inom olika samhällsfunktioner vid höjd beredskap – se till exempel *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, (Regeringen, 2015, s. 60) och *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid* (Försvarsberedningen 2014, s. 20).

Studien vänder sig primärt till tre målgrupper: 1) Regeringskansliet, i egenskap av inriktande och policyskapande instans, 2) MSB i egenskap av normerande myndighet inom beredskapen samt 3) de centrala myndigheter som arbetar med att reda ut vilka uppgifter de har gentemot krisberedskapssystemet och det civila försvaret. Denna studie är avgränsad till sektorsansvar och ansvarsstrukturella förhållanden inom specifikt krisberedskapen och till viss del civila försvaret utifrån ett styrnings- och policymässigt perspektiv. För en mer allmän genomgång av krisberedskapen och civila försvaret inklusive funktions- och sektorsansvar, se exempelvis Johansson et al. (2017) eller Andersson et al. (2017).

1.1 Syfte och frågeställningar

Studien syftar till att belysa *sektorsansvar*, både som begrepp och företeelse inom svensk statsförvaltning. Detta med målsättningen att finna utvecklingsmöjligheter i styrning och inriktning av svensk beredskap i form av både krisberedskap och totalförsvaret (inklusive civilt försvar). De frågeställningar som står i fokus för studien är:

- 1) Hur har företeelsen sektorsansvar använts inom svensk statsförvaltning i allmänhet samt inom krisberedskap och totalförsvaret i synnerhet?
- 2) Hur uppfattas och omsätts/operationaliseras sektorsansvaret hos beredskapssystemets aktörer?
- 3) Vilka lärdomar kan dras med avseende på styrning och inriktning av svensk beredskap?

1.2 Avgränsningar

I studien behandlas sektorsansvaret inom beredskapsområdet. Vissa områden framhålls som särskilt viktiga för krisberedskapen och det civila försvaret. Dessa är: transporter, livsmedel (inklusive vatten), drivmedel, elförsörjning, telekommunikation samt hälso- och omsorg. Områdena återfinns som exempel för det civila försvarets tredje målsättning om stöd till försvarsmakten (Regeringen, 2015, s. 108). Vidare nämns transporter, elförsörjning och telekommunikation som de tre mest betydande samhällsviktiga verksamhetsområden i MSB:s beroendestudie (2008, s. 71) *Faller en – faller då alla?* Det är också inom ett urval av dessa områden som intervjustudien avgränsats.

Beredskapssystemet anges vanligen vila på ett antal ansvarsstrukturella förhållanden, bland annat det *geografiska områdesansvaret*, *sektorsansvaret* och *bevakningsansvaret*. I samband med detta nämns ofta *samverkansområdesstrukturen* som en viktig systemkomponent. Att på ett uttömmande sätt undersöka samtliga av dessa fyra företeelser överskrider studiens omfattning. Därför fokuserar studien primärt på uppgiften att undersöka sektorsansvaret, varvid de kvarvarande komponenterna enbart avhandlas i en mycket begränsad utsträckning.

Kommuners och landstings uppgifter i samband med kriser eller höjd beredskap regleras specifikt¹ och analyseras inte i studien.

¹Lag (2006:544) samt Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

1.3 Metod

Studiens första frågeställning, om vilka lärdomar som kan dras för styrning, besvaras huvudsakligen genom genomförandet av en litteraturstudie som inkluderar skriftligt material i form av svenska offentliga utredningar, förordningar, myndighetsinstruktioner och myndighetsrapporter som riktar sig mot sektorsansvarets förekomst inom svensk statsförvaltning i allmänhet och krisberedskap och totalförsvaret i synnerhet.

För att besvara studiens andra frågeställning har en semistrukturerad intervjustudie genomförts – se bilaga 1 för en redovisning av intervjuguide och frågebatteri. Dessa intervjuer har primärt gjorts i syfte att svara på hur beredskapssystemets aktörer (från de styrande till de styrda, samt sakkunniga) uppfattar och tolkar sektorsansvaret. Eftersom studien inte har utrymme att intervjua respondenter från samtliga myndigheter av relevans för beredskapen har studien avgränsats till följande respondentgrupper:

- Beredskapssakkunniga och beslutsfattare vid ett urval av myndigheter: Post- och telestyrelsen (PTS), Energimyndigheten, Livsmedelsverket och Socialstyrelsen
- Handläggare vid Regeringskansliet
- Sakkunniga vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Åke Pettersson, utredare för Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41).

Dessa intervjuer har sedermera tematiserats i kapitel 5. Intervjuer, varvid resultaten från litteraturstudien och intervjustudien ligger till grund för kapitel 6. Analys.

1.4 Utgångspunkter och tidigare arbeten på området

Sektorer, sektorsansvar och sektorisering är begrepp som studerats tidigare. Studier har exempelvis gjorts av Statskontoret i form av *Sektorisering inom offentlig förvaltning* (2005a) och *På tvären – styrning av tvärssektoriella frågor* (2006). Enligt studiens förmenande innehåller dessa två rapporter viktiga ingångsvärden och lärdomar för styrning och inriktning av krisberedskapen och det civila försvaret. Vidare behandlas sektorsfrågan i ett antal statliga offentliga utredningar, exempelvis på trafikområdet i form av *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar* (SOU 2008:128) eller *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104).

Denna studie kan till vissa delar ses som en uppföljning av de resonemang och slutsatser som drogs av Deschamps-Berger² (2007) i studien Sektorsansvar samt det ansvarsstrukturella styrsystem som rekommenderades regeringen i samband med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41 och SOU 2001:86).

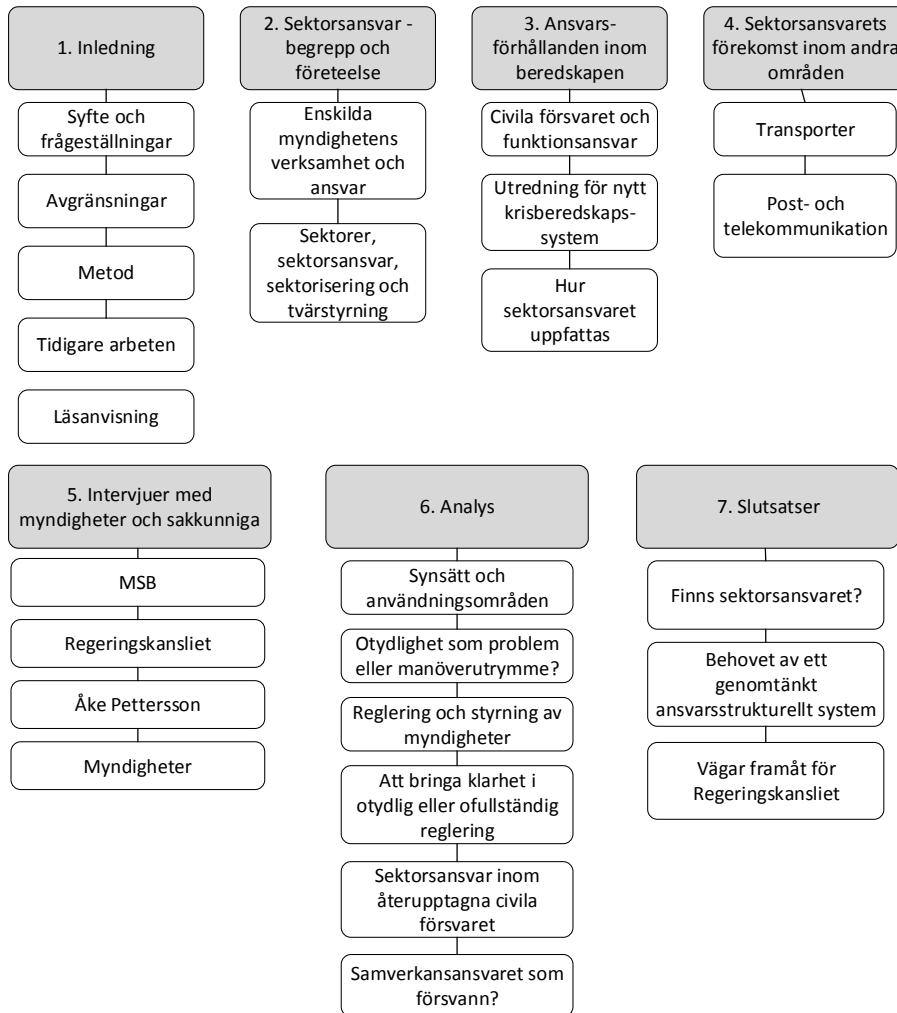
Deschamps-Berger (2007) skrev studien på uppdrag av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) med syftet att bl.a. ”tydliggöra sektorsansvarets räckvidd och innebörd” (ibid, s. 5). Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föregick etableringen av det nuvarande svenska krisberedskapssystemet. Utredningens uppdrag var att ”... analysera och lämna förslag till principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred” (SOU 2001:41, s. 3). Denna SOU leddes av utredaren Åke Pettersson, som även ingår som respondent i intervjustudien.

1.5 Läsanvisning

Figur 1 ger en bild av studiens disposition. Efter inledningskapitlet tillhandahålls läsaren med en introduktion till den enskilda myndighetens ansvar och verksamhet samt en bakgrund till sektorsansvarets omkringliggande begrepp. Därefter presenteras resultatet från litteraturgenomgången i kapitel 3 och 4. Detta åtföljs av intervjuresultatet, vilket i sin tur leder till studiens analys och slutsatser.

En läsare med begränsad tid uppmanas att förslagsvis börja med kapitel 5. Intervjuer eller kapitel 6. Analys.

² Då: Jenny Lundgren.



Figur 1: Studiens disposition.

Läsaren bör vidare observera att denna studie använder termen *beredskap* som paraplybegrepp för centrala myndigheters delaktighet i fredstida krisberedskap, civilt försvar och särskilda uppgifter inom totalförsvaret. Likaså används termen *beredskapssystemet* som likställt med det nätverk av civila aktörer som medverkar i beredskapsansträngningarna, både avseende krisberedskap, civilt försvar och totalförsvaret. Den militära sidan åsyftas således inte.

2 Sektorsansvar – begrepp och företeelse

Detta kapitel innehåller bakgrundsinformation som syftar till att introducera läsaren till den terminologi som omsluter fenomenet sektorsansvar ur ett mer allmänt hållet statsförvaltningsperspektiv. Avsnittet avhandlar myndigheters uppgifter, styrning och diskuterar varför samhället delats upp i sektorer – vilket är en högst naturlig process för det moderna samhället inom vilket verksamheter specialiserats. Till sist presenteras några av Statskontorets resonemang kring vikten av tvärstyrning.

En läsare med en god kännedom om svensk statsförvaltning kan med fördel gå direkt till nästkommande kapitel 3.

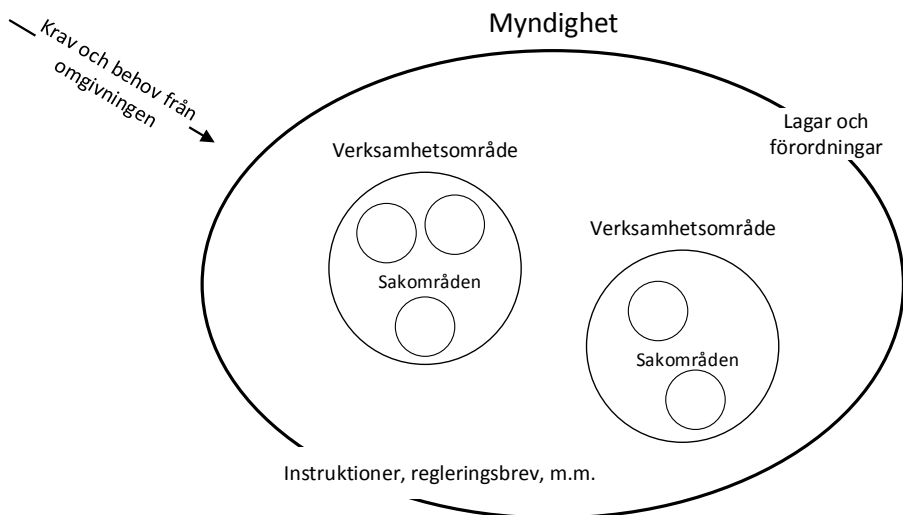
2.1 Den enskilda myndighetens verksamhet och ansvar

Sveriges myndigheter utgörs av regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. De statliga förvaltningsmyndigheterna kan enligt Statskontoret delas upp i fem olika grupper: allmänna förvaltningsmyndigheter, affärsverk, universitet och högskolor, myndigheter som ingår i myndighetskoncerner samt myndigheter utan egen personal (Statskontoret, 2005b, s.14). År 2016 var antalet statliga förvaltningsmyndigheter 243 st. och antalet affärsverk 3 st. i form av Svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket (SCB, 2016). Ett urval av dessa utgör vitala aktörer när det gäller samhällets krisberedskap, som t.ex. Socialstyrelsen, Polismyndigheten och landets länsstyrelser. De statliga förvaltningsmyndigheterna och affärsverken (hädanefter endast benämnda myndigheter, då affärsverken är juridiskt likställda med förvaltningsmyndigheter och för enkelhetens skull) lyder alla direkt under regeringen, med undantag för ett fåtal som lyder under riksdagen (Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksbanken). Lydnadsförhållanden i fråga begränsas dock med avseende på att varken riksdagen eller regeringen får bestämma hur en myndighet ska besluta i ett ärende som utgör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag, enligt regeringsformens 11 kap. 3 §. och 12 kap. 2 § och 3 §.

En myndighet har att fullgöra de uppgifter och bedriva den verksamhet som fastläggs i myndighetens instruktioner. I en myndighets instruktion fastlägger regeringen ramarna och formerna för myndighetens verksamhet, bland annat dess ledningsform och de huvuduppgifter den har att ansvara för. Regeringen beslutar vidare om förutsättningarna och inriktningen för myndighetens verksamhet i

årliga regleringsbrev, som innehåller uppgifter om myndighetens mål, ekonomiska ramar och krav på återrapportering. Därutöver kan regeringen tilldela en myndighet särskilda uppdrag. En myndighet har att åtlyda respektive tillämpa de lagar och förordningar som gäller för offentlig verksamhet i allmänhet (t.ex. myndighetsförordningen) och för den egna myndigheten verksamhetsmässigt specifikt. En myndighetsverksamhet inkluderar oftast en eller flera verksamhetsåtgärder: 1) myndighetsutövning, 2) kontroll och tillsyn, 3) information och rådgivning, 4) tjänste- och varuproduktion, 5) kunskapsproduktion, 6) planering, styrning och samordning, 7) policyutformning (SOU 2007:75, s. 49).

En myndighets verksamhetsområde kan enligt denna studie sägas utgöra det område där den inom givna legala ramar sakmässigt- och geografiskt utövar sin verksamhet. En myndighet kan verka inom ett eller flera verksamhetsområden. Post- och telestyrelsen (PTS) verkar t.ex. inom verksamhetsområdena *elektroniska kommunikationer* respektive *postväsende*. Flera enskilda myndigheter kan verka inom ett och samma verksamhetsområde, t.ex. arbetar både Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten med fiskerikontroll. Ett specifikt delområde av ett verksamhetsområde benämns vanligen sakområde, t.ex. fasta telenätet respektive mobiltelefonnätet inom elektroniska kommunikationer. Gränsen mellan verksamhetsområde och sakområde är dock i många fall vag. Ett försök till att illustrera dessa förhållanden återfinns i Figur 2.



Figur 2: Illustration av en myndighets verksamhet.

Till verksamhetsområdet är kopplat ett *verksamhetsansvar*. Med verksamhetsansvar avses vanligen myndighetens ansvar för ett verksamhetsområde, eller delar av ett verksamhetsområde om det delas med andra myndigheter. Synonymt till verksamhetsansvar brukas också vanligen begreppet *ansvarsområde*.

Med myndighetsansvar i sin tur avses vanligen en myndighets (dvs. ytterst myndighetsledningens) förpliktelse att fullgöra de uppgifter som regeringen formellt (i instruktioner, regleringsbrev m.m.) ålagt den samt att tillämpa och åtlyda de lagar och förordningar som den lyder under inom ramen för dess samlade verksamhetsområden. I myndighetsförordningen³ (2007:515) 3 § heter det att:

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Vidare heter i samma förordning 6 § att:

Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheten skall tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Myndighetsansvaret är, om inte särskilda undantag formellt angivits, avgränsat till den egna myndighetens verksamhet, då förvaltningsmyndigheterna är självständiga i förhållande till varandra. Med andra ord har ingen myndighet befälsrätt över en annan myndighet och dess verksamhet. Innebörden av begreppen verksamhetsområde, sakområde, ansvarsområde, verksamhetsansvar och myndighetsansvar tenderar att brukas vagt och mångtydigt i olika officiella dokument.

En officiell definition i en förvaltningskontext för dessa begrepp har heller inte kunnat identifieras. Innebörden av ovan nämnda begrepp är därför tolkningar från studiens sida. Denna begreppsliga vaghet kopplar också direkt till de problem som uppstår kring innebörden av sektorsansvar.

³ Se även verksförordning (SFS 1995:1322).

2.2 Myndigheternas ansvarsprincip vid kris och krig

Specifikt avseende krisberedskap lyder varje myndighet under en ansvarsprincip, som till en början existerande inom ramen för det kalla krigets forna civila försvar. Här stipulerades att aktörer inom samhället med ansvar för en verksamhet i fredstid också är ansvariga för driftsättningen av denna under höjd beredskap och krig (SOU 2001:41, s. 43). Denna princip överfördes sedermera till den fredstida krisberedskapen – det vill säga att den aktör som har ansvar för en verksamhet i normalläge också har ansvar för densamma vid en kris (MSB, 2017, s. 24, Regeringen, 2002a, s. 76).

Regeringen utvecklar sina resonemang kring ansvarsprincipen i två propositioner. Dels att ansvarsprincipen inte får missbrukas för att en aktör ska kunna undvika ett ansvar:

Ansvarsprincipen får emellertid inte användas som en förevändning att inte agera eller undvika nödvändiga förberedelser och förebyggande åtgärder, med argumentet att någon annan aktör bär huvudansvaret (Regeringen, 2006, s. 51).

Ett par år senare betonade regeringen att ansvarsprincipen innehåller en skyldighet för aktörer att både samverka och ta initiativ till samverkan. Det vill säga att vara proaktiv och inte invänta agerande från andra aktörer:

I ansvarsprincipen, som innebär att den som bedriver verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer, ingår även att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan (Regeringen, 2008, s. 37).

Detta perspektiv på ansvarsprincipen kallas *samverkansskyldigheten* enligt ansvarsprincipen och existerar för att säkerställa att vissa uppgifter utförs vid osäkra eller ottydliga ansvarsförhållanden.

I sammanhanget kan noteras att det i den svenska myndighetsförordningen (SFS 2007:515, 6 §) stipuleras att myndigheter ska "... verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet". Ansvarsprincipen kan i ljuset av detta ses som ett förtydligande av myndighetsförordningen inom ramen för krisberedskap och höjd beredskap.

2.3 Sektorer, sektorsansvar, sektorisering och tvärstyrning

I detta bakgrundsavsnitt avhandlas begreppen sektor, sektorsansvar, sektorisering och tvärstyrning. Syftet är att sätta in fenomenet sektorsansvar i en förvaltnings- och styrningsmässig kontext innan sektorsansvaret belyses specifikt inom beredskapen.

2.3.1 Sektor

Inom svensk statlig verksamhet introducerades *sektor* som begrepp ursprungligen för att i ett makroekonomiskt syfte definiera skillnaden mellan primärproduktion (ex. jordbruk, skogsbruk och gruvdrift) och den senare industriella tillverkningen baserad på den primära produktionen. Efterhand som samhället utvecklades urskildes tjänstesektorn som en tredje sektor som ett komplement till de båda andra sektorerna. Denna uppdelning har sen över tid förfinats. Idag delas den statliga verksamheten upp utifrån t.ex. riksdagens utskott, Regeringskansliets departementsindelning eller statsbudgetens politik- och utgiftsområde (Deschamps-Berger, 2007, s. 9). I det senare fallet existerar idag ett knappt femtiotal politikområden och ett knappt trettiotal utgiftsområden (Regeringen, 2017a). De olika nämnda indelningarna illustrerar att det idag finns ett antal olika övergripande sektorsindelningar av statlig samhällsverksamhet, gjorda utifrån olika perspektiv och i olika syften.

En sektor innebär i grunden en del av en helhet. Begreppet sektor är dock långtifrån oproblematiskt och det har vid flera tillfällen påpekats att det behöver tydliggöras vad en sektor och sektorsansvar är, till exempel i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (Regeringen, 2001 s. 23-25). Med andra ord kan det sägas att begreppet sektor är mångtydigt och inte sällan används utan någon tydligare operationalisering av vad som närmare ligger till grund för en specifik sektorsindelning och hur den ska tillämpas i praktiken. I statsförvaltningen utgör begreppet ett problem inte minst eftersom det enligt Statskontoret betraktas som endimensionellt samtidigt som många offentliga verksamheter kan delas upp i olika dimensioner. Verksamheter som har till uppgift att reglera, stödja, skydda, förhandla, döma eller producera tjänster kan föras till olika sektorer eller till en och samma. När t.ex. en länsstyrelse bedriver tillsyn över ett vårdhem så kan tillsynsverksamheten föras till tillsynssektorn eller vårdsektorn. Allt beroende på sammanhanget och syftet, dvs. vad som ska delas upp (Statskontoret, 2005a, s. 19).

Naturvårdsverket, som haft behov att närmare analysera betydelsen av sektorer och sektorsansvar, har i sina analyser pekat på samma problem (Naturvårdsverket, 2003). Sektorsbegreppet brukas enligt företrädare för Naturvårdsverket felaktigt eftersom sektorer "... spänner över hela samhället, inte bara över delar av det. Exempelvis rättsväsendet är inte en del av samhället utan gäller hela samhället, liksom miljöpolitiken. Det rör sig med andra ord om 'tårtbottnar', inte om 'tårtbitar'" (Naturvårdsverket, 2003, s. 16).

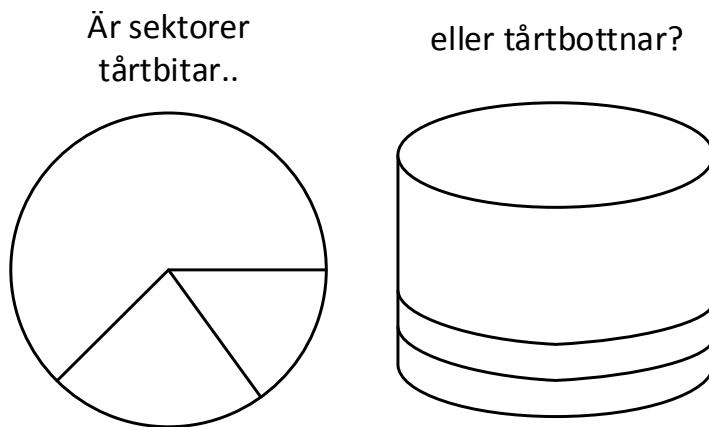
Sektorer kan med andra ord både användas som "tårtbitar" och "tårtbottnar", vilket bidrar till otydligheten kring begreppet "sektor" (se figur 3). Från Naturvårdsverkets sida framhålls vidare att det finns minst tre olika perspektiv på sektorsbegreppet. Dessa olika perspektiv kan enligt verket användas i olika sammanhang och för olika syften. Det därför viktigt att i varje läge göra klart

vilket av dessa olika perspektiv man använder sig av. De tre sektorsperspektiven är enligt Naturvårdsverket (2003, s. 11):

1. *Statistiska perspektivet*, i vilken en sektor ses som en statistisk avgränsbar del av samhället, utgående från exempelvis nationalräkenskaperna.
2. *Aktörsperspektivet*, i vilken en sektor ses som en samling samverkande aktörer.
3. *Aktivitetsperspektivet*, i vilket en sektor ses som en samling aktiviteter med samma innebörd.

Från Naturvårdsverkets (2003, s. 43) sida pekar man också på tre generella problem vid bruket av begreppet sektor:

1. Oklar sektorsindelning, dvs. bristande operationalisering av en specifik sektor (t.ex. "livsmedelssektorn").
2. Omfattningen av sektorn är oklar, dvs. omfattas en sektor av endast statlig verksamhet, hela samhällets verksamhet, etc.?
3. Innehållet oklart, dvs. avses aktörer, aktiviteter eller statistik enligt ovan nämna perspektiv på en sektor?



Figur 3: Tårtbitar eller tårtdönnar? Med utgångspunkt i Naturvårdsverket (2003, s. 44).

Sammanfattningsvis är bruket av begreppet sektor problematiskt om den aktuella sektorsindelningens syfte inte tydligt klargörs, inte tydligt operationaliseras och dess politiskt-administrativa tillämpning dessutom ter sig vara vag eller mångtydig.

2.3.2 Sektorsansvar

Med förekomst av sektorer som en uppdelning av statlig verksamhet och annan samhällelig verksamhet följer i vissa fall att någon aktör direkt eller indirekt ges någon form av ansvar (t.ex. samordningsansvar) för sektorns aktörer och/eller aktiviteter. Det kan t.ex. innebära att inom sektorn finna olika samordningslösningar mellan olika aktörers (myndigheter, företag, etc.) aktiviteter i tid och rum eller att ge informations- och kunskapsstöd till aktörerna gällande den aktuella frågan. Men sektorsansvar låter sig inte entydigt definieras och operationaliseras, som framgått ovan, då begreppet sektor är mångtydigt till form och innehåll. Någon allmängiltig och vedertagen uppfattning om vad som avses med sektorsansvar och tillämpningen av detsamma i statsförvaltningen finns heller inte. I en utredning på transportområdet, *Järnväg för resenärer och gods*, (SOU 2003:104) heter det t.ex. att:

Innebörden av och innehållet i sektorsansvar och sektorsuppgifter har orsakat långtgående diskussioner inte minst inom järnvägssektorn. För mig [utredaren] innebär sektorsansvaret att under regeringen bereda och verkställa frågor som berör olika intressenter inom sektorn i deras interna samarbete eller i deras relationer till de andra trafiksektorerna och samhället i övrigt. Det gäller även om de är av främjande karaktär. Det specifika ansvar som en sektorsansvarig myndighet har innebär bl.a. att ta ställning i frågor där olika aktörers intressen kan behöva vägas mot varandra. Det kan exempelvis gälla hur de finansiella medel som sektorn förfogar över ska fördelas [...]. I sektorsansvaret får också anses ligga en allmän uppgift att följa utvecklingen inom sektorn och till regeringen föreslå lämpliga åtgärder för dess utveckling. [...] Utövande av sektorsansvar får alltså inte förvecklas med den verksamhet som utövas inom branschorgan för att gemensamt plädera för sektorns intressen (s. 276).

Ansvaret för en myndighet kan formuleras på olika sätt. I många fall uttrycks ansvar explicit i myndighetens instruktioner, i särskilda uppdrag från regeringen eller regleringsbrev. I andra fall är ett sektorsansvar mer implicit och underförstått från regeringens sida, vilket i värsta fall riskerar att skapa oklarheter hos myndigheterna kring i vilken mån de har ett ansvar eller ej. Operationalisering och tolkning av sektorsansvaret är särskilt problematiskt när det handlar om verksamheter som rör ett flertal politikområden eller sektorer (Statskontoret, 2005a, s. 43).

I vissa fall kan sektorsansvaret som inledningsvis antyddes innefatta samordnande uppgifter. I andra fall handlar det snarare om att bevaka och främja vissa frågor som är prioriterade av regeringen och försöka se till att de bevakas av andra aktörer inom sektorn. Sektorsansvaret är sällan förenat med några möjligheter att inkräkta på andra myndigheters ansvar (myndighetsansvar), utan handlar vanligen om att följa upp insatser på ett visst område (Statskontoret, 2005a, s. 43).

2.3.3 Sektorisering

Till begreppen sektor och sektorsansvar är kopplat begreppet *sektorisering*. Enkelt uttryckt innebär sektorisering att antalet sektorer blir fler över tid, dvs. att statlig verksamhet eller annan samhällsverksamhet blir politiskt-administrativt uppdelad i alltfler sektorer och att styrnings- och samverkanskomplexiteten därmed tenderar att öka (Statskontoret, 2005a, s. 20). Orsakerna till sektoriseringen är enligt Statskontoret (2005a, s. 20-21) tvåfaldiga. Den första orsaken är den *specialisering* som sker i samhället på olika områden. Behovet av specialkompetens leder till en ökad arbetsdelning som skapar grund för nya sektorer, dvs. uppdelning av en verksamhets helhet i mindre delar utifrån specialistkompetens. T.ex. förr gick man till ”doktor” när man blev sjuk. Nu går man till ögonläkaren, hudläkaren, ortopedläkaren, etc. En kraftig sektorisering har enligt Statskontoret varit en förutsättning för den ökade effektivitet och produktivitet som skapat vårt nuvarande välbefinnande.

Den andra orsaken till sektorisering utgörs av att *nya verksamheter och nya områden (sektorer) ständigt tillkommer* genom forskning, utveckling och entreprenörskap. Utvecklingen inom t.ex. informationsteknologin har lagt grunden för mängder av nya sektorer som var helt okända för några årtionden sen.

Fenomenet sektorisering är sedan länge föremål för diskussion i olika samhällsfora då det anses skapa olika former av samverkansproblem och brist på helhetssyn inom olika samhällsområden (se t.ex. Statskontoret 2005a och 2006). Statskontoret tar i detta sammanhang upp ett antal specifika problem som kan vara av intresse för innevarande studie:

- Ibland kan ett flertal aktörer arbeta med liknande uppgifter, vilket kan skapa överlapp mellan ett flertal sektorer. Detta kan skapa redundans, som för den delen kan driva onödiga kostnader, men också innebära att parter inom samma områden motarbetar varandra. Uppgifter kan också förloras i mer eller mindre avsiktliga institutionella missförstånd – de utförs inte, utan hamnar ”mellan stolarna”. Detta benämner Statskontoret (2005a, s. 24) som en form av suboptimering. Vidare ökar risken för suboptimering när flera huvudmän med olika intressen interagerar.
- Ett annat problem utgörs av framväxten av sektorer som ska lösa specifika problem eller utföra specifika uppgifter. Om dessa uppgifter eller problem i takt med samhällsförändringar ändrar karaktär finns risk för att det inom sektorn inte finns vilja eller förmåga att anpassa sig efter de nya förutsättningarna. Här menar Statskontoret (2005a, s. 25) att vissa sektorer således håller fast vid ursprungliga arbetsformer, rutiner och regler, när behov av förändringar föreligger. Utöver detta kan synen på hur sektorer ska och bör indelas skilja sig i samhället, där staten gör en

viss uppdelning medan kommunerna gör en annan – vilket kan leda till problem.

- Statskontoret (2005a, s. 26) tar också upp samarbetsproblem inom sektorer. Ibland kan problem uppstå när offentliga organisationer tillsammans ska lösa en uppgift, vilket kan bero på att myndigheter i en grupp inte är överens om sina respektive uppgifter, ansvar och roller. Denna problematik är särskilt intressant i de fall samarbetet är kostnadsdrivande och tar i anspråk resurser som istället kunde tillägnats de respektive organisationernas kärnverksamheter.

Dessa fenomen i sig anses skapa en alltmer svårstyrd förvaltning på statlig central och regional nivå samt på landsting- och kommunnivå (Statskontoret, 2005a och 2006). I sammanhanget har den rådande myndighetsstrukturens lämplighet ifrågasatts samt att det betonats att statliga centrala insatser i sammanhanget är för många till antalet och för dåligt samordnade i förhållande till de upplevda sektoriseringsproblemen (Statskontoret, 2005a, s. 16).

Inom statsförvaltningen har olika upplevda problem kopplade till sektoriseringen sökts hanteras genom att nya myndigheter tillskapats, och i viss utsträckning lagts ned. I vissa fall har nya eller redan existerande myndigheter tilldelats ett särskilt sektorsansvar i syfte att samordna insatser och aktörer inom den egna sektorn (se nedan). Även särskilda samordningspersoner har utsetts för att samordna samhällets insatser inom ett verksamhetsområde, t.ex. inom psykiatrin. I vissa fall har nya myndigheter skapats genom att tillsyns- och utvärderingsuppgifter har skiljts från övrig verksamhet. En ökad specialisering har också skett inom myndigheterna genom ett ökat antal specialenheter med särskilda uppgifter och flera territoriella nivåer. Parallellt med tillkomsten av nya myndigheter och sektorer finns det också ansatser till att integrera och samordna statsförvaltningens olika delar. Många myndigheter har t.ex. tillkommit genom sammanslagningar (formellt sett efter nedläggning av berörda myndigheter) som t.ex. MSB och Trafikverket. Vidare har verksamheter på vissa områden koncentrerats till färre och större myndigheter (Statskontoret, 2005a, s. 16-17).

Som en del av sektoriseringsproblematiken har sektorsövergripande eller verksamhetshorisontella frågor fått en ökad betydelse i styrningen och samordningen av statsförvaltningen och i samhällslivet i övrigt. Exempel på frågor härvid är klimat- och miljö, jämställdhet, mångfald samt krisberedskap och totalförsvar. Rörande denna typ av frågor förväntas flertalet myndigheter och samhället i stort vidta olika former av åtgärder för att främja önskad utveckling. Med andra ord är frågorna inte en angelägenhet för ett enskilt departement eller myndighet utan en angelägenhet för det stora flertalet samhällsaktörer inom sitt respektive ansvarsområde. För att bevaka och säkerställa samt ge dessa typer av sektorsövergripande frågor en särskild tyngd tillskapas ibland särskilda enheter inom Regeringskansliet, tvärsektoriella myndigheter eller ombudsmannaämbete

(Statskontoret, 2005a, s. 16-17). Justitiedepartementets enhet för samordning av samhällets krisberedskap (Ju/SSK) kan ses som ett exempel i sammanhanget.

2.3.4 Om tvärstyrning

Statskontorets (2005a, s. 27) slutsats är att "[s]ektoriseringen är inget generellt problem men sektoriseringsproblem kan uppstå om sektorerna blir för många, felaktigt avgränsade eller dåligt samordnade". Vidare noteras att sektoriseringen kan innebära allvarliga problem när en fråga som berörs av ett flertal sektorer kräver sektorsövergripande lösningar, vilket exempelvis gäller uppgifter och problem vars behov inte kan tillgodoses av en ensam sektor.

Som svar på en inneboende sektoriseringsproblematik har Statskontoret (2005a, s. 16) belyst *tvärstyrning* som existerar för att motverka sektoriseringens negativa inverkan på tvärsektoriella frågor. För att försäkra om genomslag kan regeringen exempelvis tillsätta:

... särskilda ombudsmannaämbeten, sektoriella myndigheter eller specialenheter inom departementen, ibland med förankring hos ett särskilt statsråd med tvärstyrningsansvar i sin titel (*ibid.*).

Enligt Statskontoret (2005a, s. 28) kan en uppsjö av aktörer drabbas av sektoriseringsproblem. Dels centrala myndigheter med gemensamma uppgifter eller beroendeförhållanden, men problem kan även uppstå mellan delsektorer inom ett större område – t.ex. mellan väg- och järnvägsmyndigheter. Vidare tar Statskontoret upp ett antal sätt för regeringen att underlätta samverkan mellan myndigheter. Till att börja med behöver myndigheters uppdrag och roller formuleras tydligt, plus att samverkan underlättas om det finns en "tydlig aktör med resurser och ansvar för att koordinera [den sektorsövergripande] verksamheten. Frånvaron av sådana förutsättningar kan vara en orsak till att samverkan inte alltid leder till önskade resultat eller att allvarliga problem spås ut eller 'sopas under mattan'" (Statskontoret, 2005a, s. 40). I detta sammanhang påtalar Statskontoret att

[m]yndigheters incitament att samverka skiljer sig åt beroende på om de har ett samordnande ansvar som når utanför det egna verksamhets- eller myndighetsområdet, om myndighetens verksamhet ingår i en sektor som ska samordnas av andra myndigheter, eller om myndigheten har några instrument att påverka andra myndigheter. [...] Förutsättningarna för myndigheter att samverka beror också på om kraven är initierade av regeringen, om de bygger på frivilliga överenskommelser mellan myndigheter som har något att vinna på att samverka eller om de bygger på enskilda myndigheters initiativ utifrån faktiska behov (*ibid.*).

Statskontoret menar att sektorsbegreppet inte är entydigt, vilket även gäller begreppet sektorsansvar. Här konstaterar Statskontoret (2005a, s. 41) att

[d]e flesta myndigheter kan i någon bemärkelse sägas ha ett ansvar för en viss sektor. Detta ansvar formuleras dock på en rad sätt för olika myndigheter och kan också innebära olika saker. I vissa fall kan ansvaret innefatta samordnande uppgifter. I andra fall handlar det snarare om att bevaka och främja vissa frågor som är prioriterade av regeringen och försöka

se till att de bevakas av andra aktörer inom sektorn. Sektorsansvaret är dock sällan förenat med några möjligheter att påverka andra myndigheter, utan handlar huvudsakligen om att följa upp insatser på ett visst område (ibid.)

Dessa två citat indikerar på att sektorsansvaret är ett problematiskt begrepp att använda sig av i ett styrningssammanhang om det inte klargörs vad sektorsansvaret konkret innebär i en specifik kontext. Här framhåller Statskontoret (2005a, s. 41) att "[d]et är viktigt att identifiera de sektorer där nuvarande fördelning av uppgifter inte leder till eftersträvad helhetssyn".

Statskontoret nämner ett flertal anledningar till varför osämja och missförstånd kan uppstå i sektorsammanhanget mellan myndigheter. Ett problem berör vem som har tolkningsföreträde rörande vilken politisk ambition eller regelverk som har företräde, vilket påverkar hur myndigheter fördelar resurser. Ett annat handlar om beroendeförhållanden mellan myndigheter, där en offentlig aktörs verksamhet blir ineffektiv om samverkan uteblir med specifika motparter. Ibland är beroendet sekventiellt, det vill säga att resultatet från en myndighetsverksamhet går rakt in i en annans, som i en produktionskedja. Ett annat beroende har att göra med vem som har makt att lösa vilket problem, det vill säga att olika myndigheter förfogar över olika delar av lösningen på ett större problem – ingen förfogar ensam över lösningen till hela problemet. Här tar Statskontoret upp exemplet trafiksäkerhet, där trafikmyndigheterna ensamma inte kan ombesörja trafiksäkerheten, utan är beroende av polisväsende, länsstyrelser, etc. Statskontoret tar därutöver upp en incitamentsproblematik, där myndigheter med interna beroenden sinsemellan behöver förstås genom att identifiera olika moment i en process, fördela ansvar och hitta samverkansformer. Detta kräver enligt Statskontoret kunskap, som nödvändigtvis inte räcker – incitamentsproblem kan ändå existera i form av människor i en organisation i första hand belönas för att lösa uppgifter inom ramen för den egna verksamheten (Statskontoret, 2005a, s. 44-46).

I Statskontorets (2006) rapport om tvärsektoriell styrning återfinns ett antal observationer och diskussioner som är värda att ta upp i sammanhanget, utifrån antagandet att beredskapsfrågor i viss utsträckning är tvärsektoriella frågor. Statskontoret menar att tvärsektoriella områden är svåråtkomliga för statlig styrning, varför denna i många fall blir indirekt. Därmed handlar det enligt Statskontoret om att påverka de förutsättningar som i sin tur påverkar andra aktörer. Här noterar Statskontoret att:

Ett återkommande inslag inom flera av de studerade [tvärsektoriella] områdena är att staten utformar generella krav i antingen verksförordningen eller särskilda förordningar. Dessa generella krav är inte riktade till en viss myndighet eller en grupp myndigheter utan riktar sig till hela den statliga förvaltningen [...] Typiskt för områdena är också att de myndigheter som förvaltar politiken har en svår roll eftersom att ansvaret för genomförandet definitionsmässigt är fördelat på många håll inom och utanför statsförvaltningen. [...] Det är dock svårt att utskilja någon koppling mellan ett områdes karaktär och den uppsättning styrinstrument som används (Statskontoret, 2006, s. 12)

I samband med ovan bedömer Statskontoret att reglering av tvärsektoriella frågor genom särskilda förordningar till samtliga myndigheter har ett begränsat värde. Istället förordas att regeringen överväger att denna typ av frågor istället "... regleras i myndigheters regleringsbrev, eller där så är befogat, i myndigheters instruktioner. Vidare bör dubbelreglering undvikas" (Statskontoret, 2006, s. 15). Statskontoret noterar i sammanhanget att Regeringskansliets roll kan vara problematisk avseende tvärsektoriell styrning:

Regeringskansliet är en utpräglad beredningsorganisation vilket innebär att övergripande styrningsfrågor ofta får en underordnad roll. Som en följd av detta finns det alltid en risk för att tvärsektoriella frågor nedprioriteras och mals ned i den allmänna beredningsprocessen. Vi vill peka på att ett ökat inslag av tvärsektoriella frågor i förvaltningen kommer att ställa ökade krav på Regeringskansliet styrkapacitet och förmåga till gemensam, horisontell styrning (Statskontoret, 2006, s. 20).

För att komma tillrätta med de praktiska utmaningarna i tvärsektoriell styrning rekommenderar Statskontoret att målformuleringar behöver vara konkreta och tydliga. I detta ingår att tydliggöra vilka som utgör berörda "mottagande" myndigheter och vilka uppgifter dessa har gentemot "ansvariga" sektorsmyndigheter. Vidare konstateras att berörda myndigheters uppgifter primärt bör regleras via regleringsbrev där särskilt viktiga frågor bör regleras inom ramen för myndighetsinstruktioner. Statskontoret (2006, s. 22) förordar en mer tillämpad reglering, och menar att "[r]eglering via allmänna eller särskilda förordningar bör undvikas". När det kommer till mindre kluster av myndigheter som är särskilt viktiga för att lösa ett specifikt problem eller uppgift menar Statskontoret att dessa myndigheter bör ges "... ett ansvar för att driva och samordna frågan inom den egna sektorn" (ibid.).

3 Ansvarsförhållanden inom beredskapen

Detta kapitel syftar till att ge en bild av vilka ansvarsförhållanden som använts i det tidigare civila försvaret, i form av funktionsansvaret, och sedermera krisberedskapen. Kapitlet börjar med att beskriva det tidigare funktionsansvaret och går sedan in på Sårbarhets- och säkerhetsutredningens rekommendationer, samt vilka förändringar regeringen gjorde till följd av denna. Därefter presenteras ett antal aktörers uppfattning om sektorsansvar som framkommit i olika dokument och skrivelser.

3.1 Civila försvaret och funktionsansvar

Innan det fredstida krisberedskapssystemet tillkom 2002, existerade inom ramen för totalförsvaret en *funktionsindelning* med *funktionsansvar*. Denna indelning var en följd av sjösättningen av ett nytt system för ledning och samordning av det civila försvaret som trädde i kraft i juli 1986 (MSB, 2015, s. 18). Vid tidpunkten för avskaffandet av kalla krigets civila försvar och införandet av ett fredstida krisberedskapssystem delades det civila försvaret in i 18 funktioner⁴ – tillika områden som var av vikt för totalförsvaret (ÖCB, 2001). Funktionerna omfattade inte enbart myndigheter, utan inkluderade även näringslivsaktörer och aktörer ur andra delar av offentligheten. Ett kriterium för att en verksamhet inom det civila försvaret skulle definieras som en funktion var att verksamheten krävde någon form av central statlig styrning och att flera myndigheters verksamheter samordnades. Därför kunde det i många funktioner ingå flera olika myndigheter och organisationer med verksamhet på olika nivåer i samhället. De funktionsansvariga myndigheterna (FAM) hade inte något ledningsansvar för funktionens samlade verksamhet, utan snarare en *samordnande och inriktande roll* för beredskapsförberedelser (MSB, 2015, s. 18-19). Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade dock ett funktionsansvar för funktionen ”Ledning och samordning” (SFS 1988:1122).

Vid sidan av funktionsansvaret fanns även *ansvarsprincipen*, vilken stipulerade att en aktör som har ansvar för en verksamhet i fred även har det i krig. Här fanns också *områdesansvaret*, vilket medförde en skyldighet för vissa myndigheter att

⁴ Civil ledning, Ordning och säkerhet m.m., Utrikeshandel, Befolkningsskydd och räddningstjänst, Psykologiskt försvar, Socialförsäkring m.m., Hälso- och sjukvård m.m., Postbefordran, Telekommunikationer m.m., Transporter, Finansiella tjänster, Skatte- och uppbördsväsende, Livsmedelsförsörjning m.m., Arbetskraft, Flyktingverksamhet, Landskaps- och fastighetsinformation, Energiförsörjning, Försörjning med industrivaror (ÖCB, 2001).

samordna arbetet för höjd beredskap inom ett geografiskt avgränsat område (SOU 2001:41, s. 31).

3.2 Utredning för ett nytt krisberedskapssystem

Funktionerna och funktionsansvariga myndigheter kom sedermera att avskaffas till följd av de rekommendationer som gjordes inom ramen för *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen* (SOU 2001:41 samt SOU 2001:86). Slutsatserna från utredningen togs under de efterföljande åren omhand i ett antal regeringspropositioner. Avseende begreppet sektorsansvar menade utredningen att det inte fanns en allmänt accepterad definition. En sektorsansvarig myndighet, menade utredningen, torde närmast avse en statlig myndighet som har någon form av tillsyns- eller planeringsansvar för ett samhällsområde som i sin tur har ett visst syfte eller inriktning och som omfattar såväl statlig som icke-statlig verksamhet (SOU 2001:41, s. 115).

Utredningen lade fram den (i det äldre civila försvaret välförankrade) ansvarsprincipen som nu även rekommenderades gälla för den fredstida krisberedskapen, samtidigt som en ny ansvarsstruktur föreslogs som grund för det fredstida krisberedskapssystemet. Strukturen byggde för det första på ett i dagsläget välkänt (geografiskt) *områdesansvar* på lokal, regional och nationell nivå.

För det andra föreslog utredningen inrättandet av ett *samverkansansvar*, där centrala myndigheter inom vissa sakområden skulle få ett ansvar att tillgodose krav på samordning för att kunna hantera kriser och allvarliga händelser i samhället. Här menade utredningen att starka och ömsesidiga beroendeförhållanden mellan olika verksamhetsområden ställer krav på både samordning och samverkan. Samverkansansvaret skulle således tilldelas vissa av de myndigheter som då hade ett tillsyns-, planerings- eller produktionsansvar för ett delområde eller verksamhet. Vidare föreslogs att samverkansansvaret borde:

... skrivas in i myndighetens instruktion och så långt som möjligt preciseras vad gäller syfte, karaktär och omfattning. Samverkansansvaret bör omfatta såväl verksamheten under ett förberedelse- och planeringsskede som verksamheten i en akut krissituation. Tyngdpunkten torde dock komma att ligga på förberedelse- och planeringsskedet (SOU 2001:41, s 127).

Utredningen avsåg att samverkansansvaret skulle verka som en stöttepelare för det geografiska områdesansvaret som lokalt, regionalt och nationellt som delvis skulle verka tvärssektoriellt – ”[o]m samverkansansvaret fungerar som avsett behöver de områdesansvariga organen inte engagera sig i den fackmässiga samordningen av krishanteringsinsatserna inom ett sakområde eller sektor” (ibid.).

För det tredje föreslogs att ett s.k. *bevakningsansvar* skulle tilldelas särskilda centrala myndigheter. Bevakningsansvaret syftade kort och gott till att myndigheter skulle bibehålla en beredskap för att i framtiden kunna återanpassa sina verksamhetsområden för att ombesörja de krav som ställs av ett läge av höjd beredskap. Likt samverkansansvaret avsåg utredningen att bevakningsansvaret skulle kontextualiseras i varje relevant myndighetsinstruktion. Ett syfte med att tilldela myndigheterna dessa tre ansvarsförhållanden var att:

... tydliggöra berörda myndigheters ansvar att själva ta initiativ till och genomföra samverkans- och samordningsåtgärder. Sådana initiativ minskar behovet av samordningsåtgärder från de områdesansvariga organens sida” (SOU 2001:86, s. 39f).

Deschamps-Berger (2007) har undersökt hur regeringen omhändertog de ansvarsstrukturella förändringar som föreslogs i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Detta gjordes bl.a. genom att studera de efterföljande propositionerna (prop. 2001/02:10, prop. 2001/02:158, prop. 2004/05:5, prop. 2005/06:133). Här noterar Deschamps-Berger (2007) att regeringen inte avsåg använda de föreslagna ansvarsstrukturella begreppen samverkans- eller bevakningsansvar fullt ut. Dessa begrepp åsidosattes till förmån för att inrätta *samverkansområden* som enligt regeringen (2002b) ”... skall ersätta den planering som hittills har skett inom ramen för det civila försvarets funktionsindelning. Den ska också ersätta den särskilda planeringen avseende svåra påfrestningar på samhället i fred”. Vidare skrev regeringen:

Regeringen anser att ett antal samverkansområden bör fastställas. Inom dessa områden bör myndigheter pekas ut och ges ett särskilt ansvar i vissa situationer. Ansvaret kan innefatta att planera och vidta de förberedande åtgärder som krävs för att minska risken för att en svår påfrestning uppkommer samt för att kunna hantera en sådan situation om den ändå skulle inträffa. Myndigheterna kan även få till uppgift att genomföra de förberedelse- och anpassningsåtgärder som krävs för att verksamheten helt eller delvis skall kunna upprätthållas vid höjd beredskap. En utpekad myndighet, nedan benämnd samverkansmyndighet, bör alltså kunna tilldelas ett särskilt ansvar vad gäller svåra påfrestningar och/eller vid höjd beredskap. Några myndigheter kan få ett särskilt ansvar för svåra påfrestningar, andra enbart vid höjd beredskap och vissa för såväl svåra påfrestningar som vid höjd beredskap. Ansvaret innefattar vad Sårbarhets- och säkerhetsutredningen menade med samverkans- och bevakningsansvar. De ovan nämnda analyserna bör vara en del av underlaget vid valet av vilka myndigheter som skall ha ett särskilt ansvar att planera och vidta förberedelser för svåra påfrestningar. Regeringen anser att ingen myndighet skall pekas ut som ansvarig för den övergripande planeringen inom respektive område. De utpekade myndigheterna bör ha ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom området (Regeringen 2002b, s.38).

Här menade regeringen att den genom tillsättandet av samverkansområden ombesörjde de aspekter som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen tog upp i samband med samverkans- och bevakningsansvar. Deschamps-Berger (2007, s. 35) håller emellertid inte med, utan noterar att utredaren Åke Petterssons idé som ”... utgjorde en form av definierat sektorsansvar som var anpassat till varje myndighets specifika förutsättningar”, gick förlorad:

Regeringen valde istället att bilda samverkansområden inom vilka de ingående myndigheterna skulle ha ett gemensamt ansvar för planeringen. Alla

samverkansmyndigheter skulle alltså verka på lika villkor inom samverkansområdena (och därmed med olika förutsättningar, lagstöd och resurser att utföra arbetet). Regeringen avsåg att detta motsvarade vad Petersson menade med samverkansansvar.

Utredaren håller inte med, eftersom Petterssons samverkansansvar skulle innebära ett förtydligande av myndigheternas ansvar för krisberedskapen inom respektive sakområde (verksamhetsområde). Ansvar skulle innebära att en myndighet skulle ha ansvar inom ett verksamhetsområde i förhållande till andra aktörer inom samma sakområde. Arbetet i samverkansområdena innebär ju något annat (tvärsektoriell samverkan) (Deschamps-Berger, 2007, s. 35).

Deschamps-Berger konstaterar vidare att sektorsansvaret är otydligt, och att det är oklart om begreppet har någon reell betydelse. Ställt mot områdesansvaret, argumenterar hon för att "[f]ör att ta reda på gränsdragningarna mellan de centrala myndigheternas ansvar kopplat till det geografiska områdesansvaret, så måste man först veta hur respektive myndighet tolkar sitt ansvar. Därefter kan man diskutera gränsdragningsproblematiken." (Deschamps-Berger, 2007:39).

Istället för funktionsansvaret infördes krisberedskapens *samverkansområden*⁵ som var och ett inkluderade ett antal myndigheter. De inom ramen för samverkansområdena utpekade myndigheterna skulle ha ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom respektive områden. Samverkansområdesstrukturen reglerade dock inte ansvarsförhållanden *inom* vad som uppfattas som sektorer – utan tvärsektoriell samverkan mellan dessa.

Efter Sårbarhets- och säkerhetsutredningen tillskapades första utförandet av den så kallade *krisberedskapsförordningen* (SFS 2015:1052) som vid ett flertal tillfällen uppdaterats. Denna förordning syftar till att säkerställa myndigheternas uppgifter avseende både krisberedskap och höjd beredskap, och innehåller exempelvis uppgifter som att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, bedriva utbildnings- och övningsverksamhet, skyldigheten att samverka med andra aktörer eller upprätthålla en tjänsteman i beredskap-funktion. Avseende höjd beredskap ska myndigheterna exempelvis "planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation" eller "anskaffa de förnödenheter och utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap". Här utpekade ett antal myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen (10 §) och ett antal myndigheter med uppgifter inom höjd beredskap (16 §).

Förordningen nämner dock inget om sektorsansvar, utan de uppgifter som stipuleras relaterar istället i ett flertal paragrafer till *ansvarsområde*. Detta är något som diskuteras av Deschamps-Berger (2007, s. 6, 19-20) som menar att ambitionsnivån i omhändertagandet av de särskilda uppgifterna inom

⁵ Samverkansområdena består av; *teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård.*

krisberedskap påverkas av vad en myndighet själv väljer att tolka in i det av förordningen använda begreppet *ansvarsområde*.

3.3 Hur sektorsansvaret uppfattas

Ur ett styrningsperspektiv går det att argumentera för att det är ett problem att det bland aktörer finns olika uppfattningar av vad ett sektorsansvar de facto är, och hur det utgör en del av den svenska krisberedskapsstrukturen. Syftet med följande kapitel är att visa på existensen av olika tolkningar och uppfattningar av sektorsansvaret inom statsförvaltningen.

3.3.1 Uppfattningen av sektorsansvarets existens

Trots att regeringen inte använde begreppet samverkansansvar som föreslaget av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, togs stora delar av utredningsresultatet omhand. Samverkansområdena infördes, och den föreslagna myndigheten som i utredningen definierades som ”planeringsmyndigheten” tillskapades i form av KBM/MSB. Samverkansansvaret försvann - däremot infördes vissa centrala myndigheter i samverkansområdesstrukturen, vilket gav skäl att tro att dessa omfattades av någon form av ansvar.

Även om termen sektorsansvar inte finns formellt reglerad eller definierad avseende krisberedskap och höjd beredskap, började den förekomma i krisberedskapssammanhanget någon gång efter Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Det är svårt att precisera exakt när. Nedan presenteras några exempel på detta:

Ett exempel är regeringens utredningsdirektiv för utredningen som föregick inrättandet av MSB (SOU 2007:31) *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser* där det framgår *sektorsansvar* trots allt levde vidare:

Dagens struktur för krishantering bygger på sektorsansvar och geografiskt områdesansvar som syftar till att säkerställa samordningen. Denna struktur ligger fortsatt fast men arbetsformer och organisation behöver utvecklas (SOU 2007:31, s. 337).

I denna utredning läggs inledningsvis en begreppsapparat fast. Enligt denna avser utredaren med en *sektor* ett ”[v]erksamhetsområde, jämför t.ex. el- och telesektorn eller hälso- och sjukvårdssektorn. Inom en sektor finns ofta flera aktörer med utpekat ansvar för olika delar” (SOU, 2007:31, s. 49).

Med *sektorsansvar* avses i utredningen i sin tur ”[e]n myndighets ansvar inom respektive verksamhetsområde” (SOU 2007:31, s. 49). Sektorsansvaret nämns vidare i prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* i ett sammanhang för tvärsektoriell samordning. Propositionen anger att en ”... striktare tillämpning av *sektorsansvaret* behövs således kompletteras med en väl fungerande tvärsektoriell samordning i det förberedande arbetet. Samordning

torde behövas både inom Regeringskansliet och på myndighetsnivå” (s. 64, vår kursivering).

Några andra exempel återfinns hos länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017) framhåller exempelvis på sin hemsida att krishanteringssystemet, inklusive det geografiska områdesansvaret och sektorsansvaret beskrivs i krisberedskapsförordningen (SFS 2006:942) – trots att förordningen inte nämner sektorsansvaret:

Förordningen beskriver det svenska krishanteringssystemet med geografiskt områdesansvar, sektorsansvar samt samverkansområden. I förordningen står det även om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning och övning samt tjänsteman i beredskap (Länsstyrelsen i Dalarnas län, 2017).

Länsstyrelsen i Örebro län (2017) tolkar in fler aktörer än de centrala myndigheterna i sektorsansvaret. Här räknas också kommunalt driven räddningstjänst och landstingsverksamhet in:

Myndigheter och organisationer inom ett visst verksamhetsområde har ansvar inom sitt område vid en kris så kallat sektorsansvar. Polisen, landstinget, kommunala räddningstjänsten är exempel på sektorsansvariga myndigheter (Länsstyrelsen i Örebro län, 2017).

I kontrast med ovan menar arbetsgivar- och intresseorganisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL) att sektorsansvaret saknar reglering:

Det finns idag inget reglerat sektorsansvar [sic!] för krisberedskapen. Det gör att myndigheternas ambitionsnivå skiljer sig stort åt mellan sektorerna. Därmed varierar det mellan sektorerna vilket samordningsansvar som aktörerna tar. Många gånger råder det också oklarheter om ansvarsförhållanden mellan olika myndigheter inom samma sektor (SKL, 2016).

SKL (2016) efterlyser i sitt yttrande ett tydligare sektorsansvar och föreslår att samverkansområdesstrukturen bör utredas i syfte att reformeras.

3.3.2 MSB:s användning av begreppet

Det är i sammanhanget även intressant att belysa hur MSB, i egenskap av samordnande myndighet på krisberedskapsområdet, använder begreppen sektor och sektorsansvar.

Sektorsansvar används synonymt med någon form av verksamhetsansvar som vissa av de centrala myndigheterna har. MSB förklarar exempelvis i skriften *Krishantering för företag* (MSB, 2010) att:

Sektorsansvaret - eller verksamhetsansvaret – är varje myndighets och organisations ansvar för sitt eget område, exempelvis inom livsmedelssektorn har Livsmedelsverket ansvar för kontroll av livsmedel, och Statens veterinärmedicinska anstalt har ansvar för en uthållig livsmedelsproduktion. Sektorsansvaret gäller alltid och i alla situationer. Sektorsansvaret finns på olika nivåer. En myndighet bedriver sin myndighetsutövning på antingen lokal nivå (Arbetsförmedlingen), regional nivå (Polisen) eller central nivå (Post- och telestyrelsen).

Det ser därför olika ut från sektor till sektor vad gäller uppbyggnad och företrädare på de olika nivåerna (Krishantering för företag, MSB, 2010, s. 7).

På den av MSB administrerade samhällsinformationsportalen krisinformation.se (MSB, 2016) heter det att:

Sektorsansvar innebär att alla myndigheter och organisationer inom ett verksamhetsområde har ansvar inom sitt område vid en kris.

I MSB:s skrift för samverkan och ledning (2017) finns ett tydligare fokus på statliga myndigheter:

Sektorsansvar är det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Ansvaret ser olika ut beroende på vilken sektor som avses. Vid en händelse innebär detta att i första hand lämna expert- och resurstöd till regionala och lokala aktörer. Om en händelse berör flera ansvarsområden kan stödet behöva samordnas och stödet ske i samverkan med aktörerna och med gemensam inriktning och tydliga prioriteringar.” (MSB, 2017, s. 27)

Enligt denna definition verkar en operativ kärna i sektorsansvaret vara statliga myndigheters generella ansvar att lämna expert- och resurstöd till regionala och lokala aktörer vid en allvarlig störning eller kris.

Begreppet *sektor* används i kombination med sektorsansvar, men också inom en kontext för klassificering av samhällsviktig verksamhet. Här introduceras en ny begreppsapparat i form av:

- *Samhällssektor*, som ur ett sammanhang för samhällsviktig verksamhet avser ett av flera områden inom vilka samhällsviktig verksamhet kan inordnas.
- *Viktig samhällsfunktion*, ett samlingsbegrepp för verksamheter som upprätthåller en viss funktionalitet. Dessa funktioner ingår i de respektive samhällssektorerna.
- *Samhällsviktig verksamhet*, en specifik verksamhet som uppfyller ett par kriterier, och upprätthåller eller bidrar till att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (MSB, 2014, s. 10).

I detta sammanhang listar MSB (2014, s. 14) elva samhällssektorer som samhällsfunktionaliteten vilar på, i form av:

- Energiförsörjning
- Finansiella tjänster
- Handel och industri
- Hälso- och sjukvård samt omsorg
- Information och kommunikation
- Kommunalteknisk försörjning
- Livsmedel

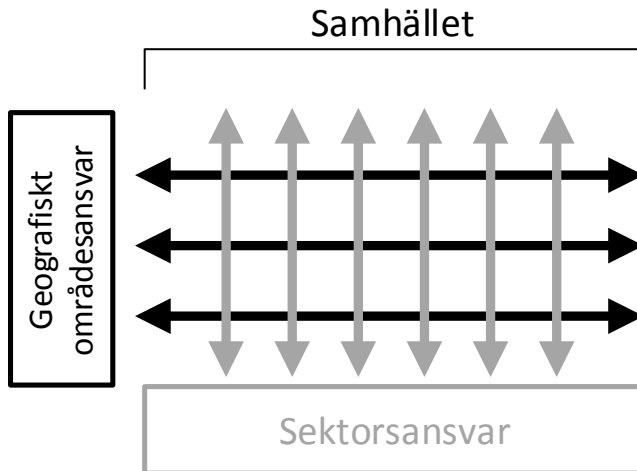
- Offentlig förvaltning
- Skydd och säkerhet
- Socialförsäkringar
- Transporter

Sammanfattningsvis går det således att identifiera två huvudsakliga tillämpningar av begreppen sektor och sektorsansvar i MSB:s dokumentation. Dels mer allmänt inom ramen för statliga myndigheters ansvarsområden i form av ett sektorsansvar. Och dels inom klassificeringen för samhällsviktig verksamhet, som kan delas upp i elva samhällssektorer. Inom arbetet för samhällsviktig verksamhet förekommer dock bara sektorer, och inte sektorsansvar.

3.3.3 Sektorsansvar kopplas ihop med geografiskt områdesansvar

Trots svårigheten att finna rättsliga grunder och definitioner för sektorsansvaret visar exemplen ovan på att begreppet ändå verkar spela roll för *hur aktörer uppfattar krisberedskapssystemets ansvarsstrukturella uppbyggnad*. Utöver att nämnas i myndigheters dokumentation förekommer sektorsansvaret även i regeringens propositioner och ett antal utredningar. Här beskrivs en sammankoppling med det geografiska områdesansvaret.

Enligt denna föreställning genomkorsar sektorsansvaret det geografiska områdesansvaret på dess olika nivåer. Här byggs ett ansvarsnätverk genom att områdesansvaret verkar horisontellt och sektorsansvaret vertikalt. Mellan dessa två ansvarsförhållanden sker i sin tur en form av samspel, där centrala myndigheter inom sitt sektorsansvar exempelvis stödjer lokala och regionala aktörer. Detta med syfte att på bästa rimliga sätt kunna förebygga och hantera allvarliga samhällsstörningar och kriser. Detta förhållande illustreras i figur 4.



Figur 4: Sektorsansvar och geografiskt områdesansvar.

Ett tydligt exempel på sammanknytningen av sektors- och områdesansvar finns hos skrifter från KBM. Här skriver KBM att:

Sektorsansvaret upphör aldrig att gälla, så områdesansvaret ska ses som ett stöd till sektorsansvaret när påfrestningar berör flera sektorer eller stora geografiska områden. Arbetet med områdesansvar måste därför utgå från sektorsansvaret (KBM, 2004, s. 41).

Krisberedskapsmyndigheten beskrev sektorsansvar som:

sektorsansvar har många myndigheter för en särskild del av samhället eller en särskild fråga, det vill säga en sektor (KBM, 2004, s. 54).

I teorin ter sig konceptet intellektuellt lättillgängligt och verkställighetsmässigt oproblematiskt. Enligt studien är det möjligt att föreställningen om sektorsansvarets sammankoppling med områdesansvaret härstammar från två företeelser. Dels från det tidigare funktionsansvaret och dess relation till områdesansvaret, men också från relationen mellan det geografiska områdesansvaret och samverkans- och bevakningsansvaret som målades upp inom ramen för Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.

4 Sektorsansvarets förekomst inom andra områden

Detta kapitel inkluderar till största delen utredningar, studier och rapporter som undersökt sektorsansvaret inom ramen för främst transportområdet, men till en mindre del även post- och telekommunikationsrådet. Syftet är att ge läsaren en bild av hur begreppet förekommit i andra kontexter än i beredskapen.

Först presenteras transportområdet, i form av en sammanfattning av ett par statliga offentliga utredningar (SOU 2008:128, 2003:104) samt två studier som genomförts av Combitech (Helmbring et al, 2017 samt Helmbring och Arvidsson, 2015) för Samverkansområdet transporter. Sektorsansvaret går också att finna inom ramen för post- och telekommunikation, i rapporten *PTS Sektorsansvar – miljöfrågor* (PTS, 2002) och i regeringens budgetproposition 1996/1997:1, UO22.

4.1 Transporter

Ansvarsförhållanden och styrningsfrågor inom ramen för transportområdet har varit föremål för utredning vid ett flertal tillfällen. Avseende källmaterial finns en jämförelsevis god historisk täckning för transportområdet, exempelvis i form av ett par statliga offentliga utredningar under tidigt 2000-tal. Under de senaste åren har Combitech (Helmbring et al, 2017 samt Helmbring och Arvidsson, 2015), på uppdrag av Samverkansområde Transporter (SOTP) genomlyst ansvarsförhållandena på transportområdet ur ett beredskapsperspektiv. På transportområdet kan sektorsansvaret spåras tillbaka till 1990-talet, då Riksdagen i budgetpropositionen 1996/1997 fastslog att dåvarande Vägverket hade ett:

[...] sektorsansvar för trafiksäkerheten och trafiksäkerhetsarbetet inom vägtransportsystemet. Sektorsansvaret gör att Vägverket har ett resultatansvar för de trafiksäkerhetspolitiska målen. Verket ska vara samlande och pådrivande inom ramen för sitt sektorsansvar (Regeringen, 1997, s. 12).

Sektorsansvaret specificeras översiktligt med bäring på säkerheten i trafiken samtidigt som Vägverket bereddes ansvar för de politiska målen på området. Det är dock oklart vad som konkret menas med att Vägverket ska vara ”samlande och pådrivande”. Beslutet att tilldela Vägverket ett sektorsansvar hade sitt ursprung i proposition 1995/1996:131 – *Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m.* I denna proposition beslutades att Vägverket har ett sektorsansvar inte bara för säkerheten i trafiken, utan även för vägtransportsystemets miljöpåverkan, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet. Ambitionen med sektorsansvaret tycks här inte längre begränsa sig till exempelvis miljöaspekterna, utan att ta ett helhetsgrepp för att förtydliga

myndighetens uppgifter. Anledningen till att Vägverket tilldelades sektorsansvar var att myndigheten:

... sedan början av 1990-talet successivt fått utökade arbetsuppgifter som rör vägtransportsystemet som helhet. Detta har skett genom att vissa myndigheter lagts ned och arbetsuppgifter överförts till Vägverket eller genom att nya arbetsuppgifter lagts på verket. I syfte att i ett sammanhang redogöra för verkets uppgifter samt föreslå en precisering av verkets ansvar och befogenheter i sin nya roll som sektorsmyndighet för vägtransportsystemet, har regeringen utarbetat denna proposition (Regeringen, 1996, s. 131).

Citatet ovan kan tolkas som att regeringen avsåg att konsolidera och förtydliga den flora av uppgifter som verket tilldelats över tid. I budgetpropositionen 1996/97 klargör regeringen ambitionen att ett motsvarande sektorsansvar också skulle tilldelas dåvarande Banverket. Regeringen föreslog att:

... Banverket som statens företrädare på central nivå, [...], ska ha ett samlat ansvar, ett s.k. sektorsansvar, för hela järnvägstransportsystemets effektivitet, tillgänglighet, framkomlighet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan (Regeringen, 1997, s. 34).

För att kunna ta detta ansvar menade regeringen att "[i] syfte att uppnå de trafikpolitiska målen bör Banverket samverka med berörda aktörer samt föreslå och vidta åtgärder. [...] Banverket bör inom ramen för sitt sektorsansvar stödja verksamhet som är av principiell eller strategisk betydelse för järnvägstransportsystemets utveckling" (Regeringen, 1997, s. 34). Regeringen "... anser att Banverket inför regeringen och riksdag har ett resultatansvar för måluppfyllelsen inom hela järnvägstransportsystemet, *trots att verket inte förfogar över alla medel och befogenheter i sektorn.*" (Regeringen, 1997, s. 34., studiens kursivering). Här framträder dåvarande regerings ståndpunkt att ett sektorsansvar, i alla fall för Banverkets del, skulle verkställas oavsett om myndigheten hade kontroll över medel och befogenheter eller inte.

Andra myndigheter som berörs i denna budgetproposition är Sjöfartsverket, som enligt propositionen har ett "sektorsansvar för sjöfart på svenska farleder" (Regeringen, 1997, s. 39) och Luftfartsverket, som framöver i likhet med andra transportmyndigheter bör tilldelas ett preciserat sektorsansvar (Regeringen, 1997, s. 47). Ett antal år efter införandet av ett sektorsansvar i järnvägssektorn diskuteras sektorsansvar i utredningen *Järnväg för resenärer och gods* (SOU, 2003:104):

Innebörden av och innehållet i sektorsansvar och sektorsuppgifter har orsakat långtgående diskussioner inte minst inom järnvägssektorn. För mig [utredaren] innebär sektorsansvaret att under regeringen bereda och verkställa frågor som berör olika intressenter inom sektorn i deras interna samarbete eller i deras relationer till de andra trafiksektorerna och samhället i övrigt. Det gäller även om de är av främjande karaktär. Det specifika ansvar som en sektorsansvarig myndighet har innebär bl.a. att ta ställning i frågor där olika aktörers intressen kan behöva vägas mot varandra. Det kan exempelvis gälla hur de finansiella medel som sektorn förfogar över ska fördelas [...]. I sektorsansvaret får också anses ligga en allmän uppgift att följa utvecklingen inom sektorn och till regeringen föreslå lämpliga åtgärder för dess utveckling. [...] Utövande av sektorsansvar får alltså inte förvecklas med

den verksamhet som utövas inom branschorgan för att gemensamt pläderna för sektorns intressen (SOU 2003:104, s. 276).

Här tydliggörs det att sektorsansvaret inte är fullt tydligt, samtidigt som utredaren själv framställer en egen tolkning av vilka komponenter som ingår i begreppet.

Transportområdet blir åter igen utrett i *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar* (SOU, 2008:128), en utredning som föregick tillkomsten av Trafikverket. Här gav regeringen direktiv om att "... sektorsansvaret är ett exempel där det torde finnas utrymme för precisering" (s. 9). Denna utredning konstaterar att:

Någon entydig definition av vad som avses med sektorsansvar, sektorsuppgifter och sektorsmyndighet finns inte. Det är till och med så att samtliga befattningshavare som utredningen intervjuat anser att det är oklart vad som avses med sektorsansvar. Begreppet sektorsansvar introducerades på miljöområdet på 1980-talet och senare på Vägverket i mitten av 1990-talet. Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen har också fått motsvarande ansvar, sektorsansvar, för respektive trafikslag (SOU 2008:128, s. 9).

I detta sammanhang kan det infliskas att Trafikverket vid sitt inrättande, till skillnad från sina föregångare, inte erhölet ett formellt sektorsansvar. I propositionen 2013/14:144, *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*, återkommer regeringen till frågan om sektorsansvar inom transportsektorn:

En annan förändring som påverkat transportmyndigheternas ansvarsområden är att begreppet sektorsansvar sedan 2010 inte längre tillämpas inom transportområdet. Dessförinnan hade Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen sektorsansvar för sina respektive trafikslag. Luftfartsstyrelsens sektorsansvar för den civila luftfarten överfördes 2009 till Transportstyrelsen. I sektorsansvaret ingick att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter inom respektive trafikslag. Det omfattade såväl trafik som icke statlig infrastruktur. De uppgifter som tidigare utfördes inom ramen för sektorsansvaret ingår i varierande grad i myndigheternas roller och uppdrag så som de preciseras i instruktioner och regleringsbrev (Regeringen, 2014, s. 177).

Samverkansområde transporter (SOTP) lät 2015 Combitech genomföra en översiktlig förstudie på transportområdet (*Förstudie: Ansvar och roller i transportsektorn avseende arbete inom krisberedskapsområdet*, Helmbring och Arvidsson 2015) med syftet ta fram en kartläggning av ansvar och roller i transportsektorn vid samhällsstörningar och höjd beredskap. I studien ingick vid sidan av transportmyndigheterna även Statens Energimyndighet. Här noterar författarna att:

... diskrepans föreligger i hur [transport]myndigheterna ser på vad begreppet myndighetens ansvarsområde innebär i denna kontext. Sektorsansvar innebär enligt MSB att alla myndigheter och organisationer inom ett verksamhetsområde har ansvar inom sitt område vid en kris. Sektorsansvaret är dock enligt MSB ett något otydligt begrepp i krisberedskapssystemet. Sektorsansvaret bärs enligt MSB i stor utsträckning av de myndigheter som enligt krisberedskapsförordningen har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Deras uppgift är att samordna och stödja de aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom de olika sektorerna (eller respektive myndighetsverksamhetsområde) (Helmbring och Arvidsson, 2015, s. 59).

Författarna gör följaktligen tolkningen att det i krisberedskapsförordningens använda begreppet *ansvarsområde* relaterar till det av MSB använda begreppet *sektorsansvar*. De menar således att de myndigheter som utpekas i krisberedskapsförordningens bilaga har "... ett ansvar att samordna och stödja de aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet i de olika sektorerna, i detta fall aktörer inom transportsystemet" (Helmbring och Arvidsson, 2015, s. 59).

Enligt denna tolkning *vilat en mer konkret definition av ett sektorsansvar i krisberedskapsförordningen*, under definitionen *ansvarsområde*. Vidare argumenterar författarna för att transportmyndigheternas tolkningar av *ansvarsområde* kontra *sektorsansvar* till viss del indikeras i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Vissa myndigheter tar i sina analyser ett helhetsgrepp om "hela ansvarsområdet" medan andra avgränsar genom att enbart fokusera på egen verksamhet. Slutligen konstateras det i rapporten att vissa av de undersökta myndigheterna i regleringsbrev och myndighetsinstruktioner saknar uppgifter avseende att:

... agera samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom respektive trafikslag. Detta kan möjligen utgöra en förklaring till varför myndigheterna i vissa fall anser att de inte har någon uppgift att analysera, ställa krav på eller stödja näringslivets aktörer kopplat till krisberedskap (Helmbring och Arvidsson, 2015, s. 60).

Sammanfattningsvis skiljer det sig om myndigheterna tolkar krisberedskapsförordningens *ansvarsområde* som att omfatta alla de aktörer myndigheten arbetar mot eller enbart den egna verksamheten, vilket författarna spekulerar kan bero på att transportmyndigheternas sektorsansvar tidigare blivit formellt borttaget.

I den uppföljande huvudrapporten (Helmbring et al., 2017), pekas ett antal institutionella tillkortakommanden ut på beredskapsområdet. I nuvarande ansvarsstruktur "... tar ingen statlig myndighet ansvar för krisberedskapen och planeringen för höjd beredskap avseende hamnar, flygplatser, den offentligt upphandlade kollektivtrafiken samt privata aktörer som verkar i transportsektorn" (Helmbring et al., 2017, s. 2). Vidare görs bedömningen att:

... krisberedskapsförordningens intentioner och kraven utifrån den återupptagna försvarsplaneringen i nuläget inte kan mötas givet det rådande ansvarsutövandet. Detta bedöms som problematiskt. Mot bakgrund av de brister avseende ansvar för krisberedskap och planering för höjd beredskap utredningen identifierar bedöms ett behov föreligga av att säkerställa att all samhällsviktig verksamhet inom transportsektorn faller inom någon myndighets ansvarsområde (ibid.).

Med bakgrund i detta föreslås i rapporten att ett övergripande ansvar för transportområdet samlas hos Trafikverket, som också föreslås erhålla ett antal trafikslagsövergripande uppgifter. I samband med detta förslag rekommenderas i rapporten ett antal förändringar i lagstiftning, exempelvis för att koppla samman kollektivtrafiken med transportområdet och att genomföra korrigeringar i Trafikverkets myndighetsinstruktion. Vidare föreslås ett tydliggörande av Trafikverkets relation till de privata aktörerna inom transportområdet, inklusive

att slå fast vilka instrument och befogenheter som ska finnas myndigheten till hands för att involvera områdets privata aktörer i beredskapsfrågor (ibid).

I juni 2017 beslutade regeringen att Trafikverket skulle erhålla ett "... samlat övergripande planeringsansvar för att utveckla och samordna krisberedskap och det civila försvaret inför och vid höjd beredskap för transportområdet" (Regeringen, 2017b).

4.2 Post- och telekommunikation

Regeringen avsåg i budgetpropositionen 1996/97 att ge Post- och telestyrelsen (PTS) ett "... ökat sektorsansvar samt ett antal nya uppgifter" (Regeringen, 1997, s. 57), samtidigt som regeringen konstaterade att "[...] PTS [är] funktionsansvarig för telesystemet i Sverige, vilket innebär att myndigheten ansvarar för att det finns ett väl fungerande allmänt telekommunikationssystem som täcker hela landet och kan erbjudas alla" (ibid., s. 56).

Så småningom avskaffades funktionsansvaret, och PTS fick i form av ett regeringsuppdrag uppgiften att utreda hur miljöfrågor kunde integreras i sitt sektorsansvar. I en rapport (PTS, 2002) konstaterar myndigheten följande:

De områden som idag åligger PTS att följa inom sektorsansvaret handlar framför allt om konkurrens- och konsumentfrågor, regionalpolitiska mål samt teknisk utveckling inom sektorn. När sektorsansvaret nu föreslås vidgas till att omfatta också miljöaspekter av utvecklingen av sektorn innebär detta en utökning av PTS bevakningsområde. De problem inom området som uppmärksammas ska kanaliseras till information ut från PTS. I de fall ett problem identifieras där det finns en ansvarig myndighet, är det sektorsmyndighetens uppgift att påtala detta för den ansvariga myndigheten. I de fall det inte finns någon ansvarig myndighet och där problemet kräver ett ingripande av staten i någon form är det sektorsmyndighetens uppgift att påtala detta för regeringen, som utifrån detta kan föreslå en regeländring av något slag. En tredje uppgift är att i samarbete med övriga berörda myndigheter rikta direkt information till allmänhet, företag eller intresseorganisationer där en sådan åtgärd bedöms vara det som bäst kan lösa det identifierade problemet (PTS, 2002, s. 6).

PTS-rapporten tillhandahåller inte en tydlig definition av sektorsansvaret, vad det de facto innebär och vilka skyldigheter det medför. Däremot framhåller den att PTS inom ramen för ansvaret ska följa utvecklingen hos några olika typer av områden i form av t.ex. teknisk utveckling eller konkurrens- och konsumentfrågor. Vidare klargörs i citatet ovan att PTS vid uppmärksammade problem i sina områden har uppgiften att 1) informera andra myndigheter som berörs, 2) om ett problem inte berör andra myndigheter och kräver ingripande av staten påtala problemet för regeringen, samt 3) i samarbete med andra berörda myndigheter rikta information till lämpliga aktörer (t.ex. allmänhet, företag eller intresseorganisationer) för att lösa ett identifierat problem. I slutsatserna noteras att:

En av PTS viktigaste uppgifter följer av 1 § i PTS instruktion, där PTS åläggs ett samlat ansvar, sektorsansvar, inom post-, radio- och teleområdena. Med en sektorsansvarig myndighet avses en myndighet som givits ett övergripande ansvar för en viss samhällssektor. Det är i detta sammanhang samhällssektorn i sig som utgör avgränsningen för sektorsansvaret och inte den rättsliga regleringen av en viss sektor. I den mån omfattningen av sektorsansvaret definieras återfinns detta i huvudsak i allmänna uttalanden i lagförarbeten. [...]

Sektorsansvaret som företeelse i svensk statsförvaltning har tillkommit i samband med budgetpropositionen 1996/97. Där gavs bland annat Banverket och Vägverket sektorsansvar över järnvägstransportsystemet respektive vägtransportsystemet. I båda fallen betonas att sektorsansvaret innefattar ett övergripande ansvar för uppföljningen av målen för deras respektive områden, även i de fall dessa mål ska förverkligas av andra huvudmän. Just denna aspekt av sektorsansvaret är värd att särskilt betona. Myndigheten har alltså ett ansvar för att de politiska målen på post-, tele- och radioområdena uppfylls även i de fall där PTS inte har ett eget operativt ansvar. (PTS, 2002, s. 22).

PTS jämför här sitt sektorsansvar med det sektorsansvar som Banverket och Vägverket tilldelades i samband med budgetpropositionen 1996/1997. En myndighet ansvarar för uppföljning av övergripande mål på sitt område oavsett om målen ska förverkligas av andra instanser än myndigheten själv. Främsta uppgiften anses vara att följa utvecklingen inom sektorn och återrapporera informationen till regeringen.

5 Intervjuer med myndigheter och sakkunniga

I syfte att belysa hur beredskapssystemets aktörer uppfattar och tolkar sektorsansvaret har representanter från myndigheter, departement och ett fåtal sakkunniga intervjuats. Sammantaget omfattas tio intervjutillfällen med sammanlagt tjugo respondenter. Resultatet presenteras under olika avsnitt beroende på organisation eller person som blivit intervjuad. Ett frågebatteri och lista på vilka organisationer och funktioner som intervjuats återfinns i Bilaga 1.

5.1 MSB

Vid MSB har fyra personer intervjuats, uppdelat på två tillfällen. Dels två medarbetare från analysfunktionen som tar fram den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB) samt ett par medarbetare från verksamheten för cybersäkerhet och skydd av samhällsviktig verksamhet.

Inom MSB drevs under 2014 projektet *Sektorsvisa planer* inom ramen för samhällsviktig verksamhet. Målsättningen var att ta fram ett koncept för att sektorsvis arbeta med att skydda samhällsviktig verksamhet. Detta inspirerades bland annat av några myndigheters arbete där vissa framsteg gjorts avseende ansvar och roller, se exempelvis Energimyndigheten (2013). Inom projektet gjordes sedermera ett antal analyser på olika områden. Projektet fortsatte dock inte, och beskrivs under intervjun som ”helt rätt projekt, men [det] kom tre år för tidigt [...] Det var många andra saker som behövde komma till före” (Intervju b, MSB) Respondenterna ger några exempel på de frågeställningar som uppstod under projektet:

- En avsaknad av nationell styrning för sektorsansvariga myndigheter. Här finns en avsaknad av en myndighet med övergripande nationellt ansvar och mandat, samt avsaknad av myndigheter med ansvar för respektive sektorer.
- Sektorsövergripande frågor riskerar att falla mellan stolarna.
- Systemet med sektorer och samverkansområden förvirrar. Olika strukturer med olika uppdelningar som i sin tur även används parallellt kan medföra otydlighet och ineffektivitet (ibid.)

MSB-respondenternas samlade bild är att sektorsansvaret är förhållandevis otydligt, varför dess konkreta innehåll i grund och botten utgör en tolkningsfråga. Här framhålls myndighetsinstruktioner och annan lagstiftning på beredskapsområdet som viktiga tolkningsunderlag. Även om krisberedskapen regleras i förordningar, regleras inte ett sektorsansvar. Samtidigt varierar det

mellan myndigheterna hur stort elementet av sektorsansvar är i myndighetsinstruktionerna. En respondent noterar att ”man får vara väldigt kreativ för att tolka att vissa myndigheter har ett sektorsansvar” (Intervju a, MSB 2017).

Vidare påpekar en annan respondent att om ”... man lägger ihop alla instruktionstexter [för alla centrala myndigheter] kommer områden [inom beredskap] att hamna utanför” (Intervju a, MSB 2017). Vidare anser en respondent att det skulle kunna finnas stora fördelar med att arbeta sektorsvis över olika myndighetsgränser, inklusive att lyckas engagera privata aktörer:

Många pratar om det [sektorsansvaret], men det är otydligt vad det är. En del menar att ansvarsområde eller en del pratar om det, som i Trafikverkets fall, att man har en sektor som man har ansvar för. Om man skulle rita upp det, finns vissa hål, eller delmängder som ligger över varandra och det är oklart vem som reglerar. Det är även oklart om man menar privata aktörer – eller om man menar bara det offentliga uppdelning av verksamhetsområden. Det är väldigt olika vad [vilka aktörstyper som ingår] man menar inom sektorer (Intervju b, MSB 2017).

En respondent (Intervju b, MSB 2017) noterar dessutom att det finns en skillnad mellan hur Sverige och vissa andra länder valt att dela in sektorer. Sverige har delat in myndigheter i sektorer efter redovisningstekniska aspekter, medan andra länder valt att dela in myndigheter i konstellationer utifrån vilka uppgifter de tillsammans ska lösa.

Flera respondenter kommer i frågan om sektorsansvar också in i en diskussion av hur begreppet förhåller sig till samverkansområdena. Här är respondenterna överens om att en översyn av sektorsansvaret sannolikt skulle medföra ett behov av att se över samverkansområdesstrukturen. En annan respondent menar att otydligheten kring sektorsansvaret kan ha negativa effekter, då de personer som verkar inom beredskapssystemet tror att det finns ett tydligt system för ansvar avseende vissa sakområden, när detta i många fall saknas.

5.2 Regeringskansliet

Studien inkluderar myndighetshandläggare för Energimyndigheten och PTS samt en handläggare med samordningsansvar för beredskapen i hälso- och sjukvårdsområdet. Myndighetshandläggarna är de tjänstemän som har i uppgift att ta ett helhetsgrepp i koordineringen av regeringens styrning av myndigheter.

Frågor om säkerhet och beredskap har blivit vanligare de senaste åren vid Regeringskansliet. Exempel på aktuella frågor är säkerhetsskydd och uppdrag som går ut till de s.k. bevakningsansvariga myndigheterna. Det skiljer sig hur handläggarna ställer sig till frågan om sektorsansvar. En respondent (intervju a, Regeringskansliet) menar att det finns en levande diskussion om vad som inbegrips i myndighetens sektorsansvar. En annan handläggare konstaterar att det är oklart vad som menas sektorsansvar:

Begreppet dyker upp, men ingen vet vad det är. Jag undviker själv att prata om sektorsansvar (Intervju b, Regeringskansliet 2017).

Denna respondent menar att det är enklare att tala om det ansvar som beskrivs i myndighetens instruktion, och poängterar att sektorsansvarsbegreppet är så pass otydligt att det vid användning riskerar att bidra till en otydlighet kring vad som förväntas av myndigheten.

På frågan om det finns ett behov av att förändra sektorsansvaret, anser en respondent att detta inte är nödvändigt eftersom att dennes myndighet förstår sin uppgift inom ramen för beredskapen. En annan respondent (intervju a, Regeringskansliet, 2017) framhåller samtidigt att det också är myndigheternas ansvar att uppmärksamma Regeringskansliet på otydligheter i ansvarsuppgifterna, som annars får svårt att vidta åtgärder.

En frågeställning som uppstod under en intervju var hur en myndighet ska förhålla sig till framtiden och tänkbara hot. Upplever en myndighet att en hotbild är viktig att planera inför kan hotbilden i sin tur verka som en kraft för efterfrågan på säkerhets- och beredskapsarbete. Om hotbilden dock inte är en stark kraft, är det svårare för en myndighet att motivera förändring på beredskapsområdet. En respondent noterar att:

Detta är det svåraste med krisberedskapsområdet, om man inte har en struktur och någon form av förväntningar [...] då händer inget. Det måste finnas någon form av trigger i de här ansvarsfrågorna, då de annars blir diffusa och personbundna (Intervju c, Regeringskansliet 2017).

Utifrån antagandet att hotbilden är styrande, kan det med andra ord vara svårt för en myndighet att hålla en jämnhet och grundläggande förmåga avseende beredskap, både i sin egen verksamhet och gentemot sitt ansvarsområde. En respondent (intervju c, Regeringskansliet, 2017) menar att det är viktigt att det finns någon form av miniminivå för åtaganden gentemot beredskapen, vilket i sin tur kräver att myndigheter erhåller någon form av uttalad ambitionsnivå från regeringen att förhålla sin verksamhet till.

Samma respondent (intervju c, Regeringskansliet, 2017) påpekar att termen sektorsansvar är otydlig och svåränvänd, men att i de fall begreppet används oftast har att göra med gränsdragningar mellan myndigheter. Ett annat användningsområde som nämns är vilka förväntningar det finns på myndigheter att agera självständigt inom ett mandat. När det i specifika situationer blir uppenbart att vissa uppgifter inom beredskapen behöver axlas, men att dessa samtidigt inte nämns explicit i någon instruktion eller regleringsbrev, finns risk att dessa blir hängande i luften. Här kan det finnas behov av lagstiftning eller styrning som förmår myndigheter att ta initiativ och ansvar för saker som ingen annars hade gjort.

5.3 Åke Pettersson

Åke Pettersson var utredare för *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen* (SOU 2001:41) som ligger till grund för det svenska fredstida krisberedskapssystemet. Pettersson understryker att det under 1990-talet fanns en enighet om att funktionsansvaret var överspelat, även om myndigheter fortfarande hade formella uppgifter kopplat till detta. Samtidigt fanns ÖB-rapporter som indikerade att invasionshotet under en överskådlig tid uppfattades som lågt, vilket också bidrog till funktionsansvarets låga legitimitet.

Till följd av utredningen föreslogs således, vid sidan av det geografiska områdesansvaret, två typer av ansvar för myndigheter. För det första lanserades idén om ett s.k. *samverkansansvar* vid den fredstida krisberedskapen.

För att denna typ av ansvar inte skulle bli en papperstiger, skulle det regleras i varje myndighets instruktion och regleringsbrev (intervju, Pettersson 2017).

Syftet med samverkansansvaret var enligt Pettersson (intervju, 2017) att ”förmå myndigheter att göra saker. Sedan skulle planeringsmyndigheten, dvs. MSB [och KBM], ge anvisningar vilka frågeställningar som myndigheterna skulle arbeta med”. Vid sidan av samverkansansvaret, som skulle verka i fredstida situationer, såg utredningen ett behov av att inrätta ett bevakningsansvar som ombesörjde resterna av det dåvarande civila försvaret. Pettersson (intervju, 2017) konstaterar att det i direktiven till utredningen och i underhandssignaler indikerades att det skulle finnas kvar en organisation för att omhänderta frågan om höjd beredskap.

Pettersson menar att begreppet sektorsansvar har ett begränsat användningsområde, då:

... vi använde begreppet sektor som ett semantiskt begrepp, men inte som ett juridiskt och administrativt begrepp [...] I regeringsformen har vi inte reglerat Sverige i sektorer. Det finns ingen juridisk och administrativ bas för det begreppet (intervju, Pettersson 2017).

Pettersson (intervju, 2017) ställde sig redan runt millennieskiftet tveksam till att använda sig av termen ”sektorsansvar”, men menar att otydligheten kring begreppet ”... beror på slarv. Man börjar ofta använda begrepp odefinierat, det behövs en administrativt och juridiskt hållbar miljö för att ha en fungerande förvaltning.” Vidare betonar Pettersson vikten av en stringent terminologi, och lyfter behovet av ett särskilt bevakningsansvar som kan behöva utskiljas från den fredstida krisberedskapen.

Samtidigt menar Pettersson att myndigheter inte bör detaljregleras, då det är myndigheterna själva som behöver utveckla verksamheten för att ta hand om risker och hot som inte är kända i dagsläget. Med detta i åtanke förordar han dock en viss nivå av reglering:

Men man måste se till att frågan får liv och görs relevant hos verksledningen. Det som inte finns i instruktionen finns inte i verksledningen (intervju, Pettersson 2017).

Vid påståendet om att det är ojämnt över linjen hur myndigheterna ser på sina respektive sektorsansvar svarar Pettersson (intervju, 2017) att det är Regeringskansliets ansvar att formulera tydliga instruktioner, och att det möjligtvis är MSB:s ansvar att påvisa ett behov av detta i beredskapen. Kort och gott ser Pettersson behovet av att ge myndigheterna:

... tydligare uppdrag i instruktioner och regleringsbrev, inklusive [myndigheternas ansvar] att betjäna det geografiska områdesansvaret. Låta MSB bereda frågan i särskild ordning och plocka ut de myndigheter som är viktigast. Tänka på att inte överreglera och samtidigt se till att beredskapen hamnar på ledningsnivå (intervju, 2017).

5.4 Fyra myndigheter

Inom intervjustudien har respondenter från Energimyndigheten, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och PTS intervjuats. I samtliga fall har säkerhets- och/eller beredskapschefer från myndigheterna deltagit, i ett par fall har personer ur närliggande funktioner närvarat – exempelvis en stabschef eller sakkunnig.

Perspektiven på vad ett sektorsansvar innebär, hur det ska tolkas och om otydligheten är en fördel eller en nackdel, varierar hos de respondenter som deltagit i studien.

5.4.1 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (intervju, 2017) har gjort en omfattande analys av myndighetsinstruktionen för att identifiera vilken räckvidd sektorsansvaret har inom området hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Utöver detta är Socialstyrelsen sektorsansvarig myndighet för funktionshinder, äldre och barn och tar ett strategiskt ledarskap för HBTQ-frågor. Aktörerna inom sektorn utgörs främst av landstingen och kommunernas respektive socialtjänster. I sektorn anses även grannmyndigheterna Folkhälsomyndigheten och E-hälsomyndigheten ingå.

Under intervjun konstaterar respondenterna att sektorsansvaret är otydligt, samtidigt som beredskapsfrågorna i Socialstyrelsens verksamhet ses som ett kärnuppdrag. Otydligheten lyfts här fram som en positiv kraft, vilken möjliggör att myndigheten ges ett manöverutrymme att utveckla beredskapen inom sitt område utifrån de behov som uppstår. Ur detta perspektiv utgör vagheten i sektorsansvaret och det medföljande tolkningsutrymmet en gynnsam aspekt i styrningen av myndigheten. Av denna anledning framhöll respondenterna vikten av att slå vakt om en tillåtande styrningsmodell utan detaljstyrning.

5.4.2 Post- och telestyrelsen

Respondenten från PTS (intervju, 2017) noterar att myndigheten har ett övergripande ansvar för sitt verksamhetsområde, som i sin tur anges i

myndighetsinstruktionen. Myndigheten har ett sektorsansvar – något som i grund och botten är oproblematiskt. Vid sidan av instruktionen är krisberedskapsförordningen central i tolkningen av vilka uppgifter myndigheten anser sig ha ansvar för. I krisberedskapsförordningen framgår det exempelvis att PTS pekas ut som en myndighet med ett särskilt ansvar för krisberedskapen samt att myndigheten också är en bevakningsansvarig myndighet. Respondenten tar upp uppgifter som att identifiera händelser som kan ha stor påverkan på ansvarsområdet, genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och att utforma ändamålsmässiga föreskrifter för de privata aktörerna som verkar inom området.

Vid sidan av instruktion och krisberedskapsförordningen har PTS sonderat rättsläget utifrån exempelvis förfogandelagen eller lagen om elektronisk kommunikation samt en uppsjö av beredskapslagstiftning med bäring på civilt försvar. På frågan om sektorsansvaret behöver förtydligas påtalar respondenten att en tydligare begreppsapparat kan vara bra, samtidigt som det är viktigt att lämna ett tolkningsutrymme för myndigheterna.

5.4.3 Energimyndigheten

Energimyndigheten har själva dragit slutsatsen att det tidigare funnits ett behov en grundläggande form av ansvar för beredskapen på energiområdet. Därför har myndigheten (intervju, 2017) arbetat för att få myndighetsinstruktionen kompletterad med en paragraf som översiktligt reglerar myndighetens ansvar i förhållande till krisberedskapen:

utveckla och samordna samhällets krisberedskap inom energiberedskapsområdet och bedriva omvärldsbevakning och analys samt stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området (SFS 2014:520).

Framöver kommer myndigheten att arbeta för att få nämnd paragraf kompletterad, för att även inbegripa civilt försvar och höjd beredskap. Respondenterna påpekar dock att sektorsansvaret är luddigt, och att det återstår att finna en konkret definition.

Ur ett energiområdesperspektiv har Affärsverket Svenska kraftnät ansvar för elberedskap. Energimyndigheten har ett övergripande ansvar för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället (SFS 2014:520).

Respondenterna drar i sammanhanget en parallell till utredningen av transportmyndigheterna, där Trafikverket föreslås få ett samordnande ansvar för trafiklagen – likt Energimyndigheten har för energiområdet. Energimyndigheten har likt flera av de andra intervjuade myndigheterna sett över rättsläget för att identifiera myndighetens uppgifter, men har också tagit fram ”Ansvar och roller för en trygg energiförsörjning” (Energimyndigheten, 2013) som innehåller en analys till grund för samverkan och samarbete med andra aktörer.

En av respondenterna föreslår att sektorsansvaret bör specificeras i form av ”ett särskilt ansvar inom krisberedskap och civilt försvar” för enskilda myndigheter. Vidare framhålls vikten av formell styrning av beredskapsfrågor via fackdepartement, instruktioner och regleringsbrev och regeringsuppdrag. MSB kan i sitt uppdrag vara normerande gentemot aktörer med en roll inom beredskapen, men det kan även finnas behov av förtydligad styrning från respektive departement.

Respondenterna framhåller att ett otydligt sektorsansvar inte behöver vara ett problem för den egna myndigheten i sin förståelse och definition av sitt eget område. Däremot kan detta bli svårare i arbetet tillsammans med andra myndigheter:

Vi kan definiera vårt eget område. Men vi är beroende av att andra aktörer har ett definierat område för att kunna jobba mot dessa. Vi har även svårt att jobba mot andra – vi behöver förtydliganden genom förväntningar på oss från andra myndigheter (Intervju, Energimyndigheten, 2017).

Vidare förordrar respondenterna reglering i både myndighetsinstruktion samt i mer allmänt hållna förordningar:

Det är svårt att enbart hänvisa till en krisberedskapsförordning, och det är lättare om det finns kompletterande reglering i en myndighetsinstruktion. Det är då enklare att prata om vem som har ansvar för vad, istället för att ha en allmän förordning (Intervju, Energimyndigheten, 2017).

Detta gäller särskilt vid interna diskussioner mellan myndigheter om vilka uppgifter som ska prioriteras.

5.4.4 Livsmedelsverket

Livsmedelsverkets respondenter (intervju, 2017) delar upp myndighetens ansvar inom två primära områden, eller sektorer, i form av livsmedelskedjan efter primärproduktion och dricksvattenförsörjningen. Samtidigt är motsvarande verksamhet uppdelad i flera sektorer i handlingsplanen för samhällsviktig verksamhet, vilket respondenterna menar kan försvåra arbetet med kris- och beredskapsplanering. Livsmedelsverket ser livsmedelsområdet som ett flöde – eller sektor – där en helhetssyn på livsmedelskedjan inkluderar allt från produktion till att livsmedel når slutkonsumenten.

Under 2010 kompletterades Livsmedelsverkets instruktion med kris- och beredskapsuppgifter för nationell samordning av kris- och beredskapsplanering dricksvattenförsörjning och livsmedelsförsörjning efter primärproduktion (SFS 2009:1426). Till denna instruktionsförändring, som ska avse verkets långsiktiga arbete, tillfördes dock inga medel.

Vidare framhåller respondenterna från Livsmedelsverket att ansvaret för livsmedelssektorn delas med Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. Det fanns inom Livsmedelsverket förväntningar på att Jordbruksverket

skulle erhålla en motsvarande instruktionsförändring för primärproduktionen under 2010, något som dock uteblev. Här tror respondenterna att förändringstrycket från den återupptagna planeringen för det civila försvaret kan leda till en annan syn gällande ansvar och roller mellan myndigheter på livsmedelsområdet. I detta sammanhang efterfrågar respondenterna en politisk bedömning – vilket är verkets fulla ansvar gentemot området? En svårighet i analys av hur sektorsansvaret ser ut är beroenden till verksamheten utanför ”kärnsektorn” – livsmedelskedjan är exempelvis beroende av transport, som kan antas att istället falla inom transportmyndigheternas område.

Likt Socialstyrelsen anser respondenterna vid Livsmedelsverket att krisberedskapsförordningen inte ger vägledning för hur ett sektorsansvar ska tolkas. Myndighetsinstruktionen väger i sammanhanget tyngst, tillsammans med livsmedelslagen och lagstiftning inom civilt försvar. Det är svårt att bereda ekonomiskt utrymme för beredskapsfrågor, varför det är lättast att påverka internt om förväntningarna på myndigheten finns i instruktion. Till detta behövs en ambitionsnivå uttryckas med tillkopplade medel.

6 Analys

I detta kapitel redogörs för studiens analys, med grund i bakgrundsmaterial och intervjustudie. Analysens komponenter knyts därefter samman i nästföljande kapitel 7, slutsatser.

Analyskapitlets första avsnitt, 6.1 syftar till att reda ut vad sektorsansvaret är, hur det används och uppfattas. Avsnitt 6.2 – 6.6 syftar till att omhänderta aspekter från studieprocessen som kan vara relevanta för framtida policyskapande på området.

6.1 Synsätt och användningsområden

I frånvaron av lagar och förordningar som explicit klargör vad som menas med ett sektorsansvar för krisberedskap och civilt försvar, är och förblir sektorsansvaret en tolkningsfråga. Sektorsansvaret saknar reglering men *förekommer ändå som begrepp* hos beredskapssystemets aktörer. Till följd av litteraturstudien och intervjustudien går följande synsätt att utskilja:

- *Sektorsansvaret uppfattas som en grundläggande del av beredskapssystemets ansvarsstruktur.* Här inryms en betydande del av de centrala myndigheternas roller och ansvar inom beredskapen. Enligt studiens förmenande är detta en vanlig bild som finns hos personer som arbetar inom svensk beredskap. Sektorsansvaret förekommer i denna kontext exempelvis som dokumentation hos enskilda centrala myndigheter men även hos MSB och i ett fåtal av regeringens propositioner på området.
- *Sektorsansvaret vilar i krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052) och är förhållandevis synonymt med vad som i förordningen beskrivs som ansvarsområde.* Ansvarsområdet är horisontellt (för länsstyrelserna) och vertikalt (för de centrala myndigheterna). I förordningen regleras ett flertal uppgifter som relaterar till ansvarsområdet, vars omfattning myndigheterna själva har tolkningsföreträde att definiera (Deschamps-Berger, 2007). Detta perspektiv uppmärksammas även av Helmbring et al (2017), i sin genomlysning av ansvar och roller inom transportområdet. Helmbring och Arvidsson (2015) menar att "... diskrepans föreligger i hur [transport]myndigheterna ser på vad begreppet myndighetens ansvarsområde innebär i denna kontext". Deschamps-Berger har (2007, s. 6) ett liknande resonemang; "Eftersom myndigheterna har tolkningsföreträde för sin verksamhet och berörda lagar, så beror respektive myndighets ansvar för krisberedskap således på hur respektive myndighet tolkar vad myndighetens *ansvarsområde* innebär".

Under intervjuerna med myndigheterna nämner ett antal respondenter att krisberedskapsförordningen utgör ett viktigt underlag för hur de försöker förstå och tolka sina uppgifter inom krisberedskapen.

- *Sektorsansvaret vilar i varje enskild myndighetsinstruktion*, och skiljer sig därför avsevärt beroende på vilken myndighet som avses. Vissa myndigheter har mer fullständiga instruktioner beträffande ansvar inom krisberedskap och civilt försvar, medan andra helt saknar eller enbart har sparsamma instruktioner relaterade till dessa områden. Samtliga respondenter från myndigheterna betonar att respektive myndighetsinstruktion är det viktigaste tolkningsunderlaget för att förstå sina respektive sektorsansvar och uppgifter inom ramen för krisberedskapen. Detta synsätt finner även visst stöd i prop. 2013/14:144, där regeringen anger att det sektorsansvar som omfattade de gamla transportmyndigheterna i varierande grad levde inom de roller och uppdrag preciserades i instruktioner och regleringsbrev (s. 177).
- *Sektorsansvaret är ett semantiskt begrepp*, en term, och avser på ett högst övergripande sätt att en aktör har ansvar för ett område. Åke Pettersson (intervju, 2017) menar exempelvis att sektorsansvaret inte har bäring på några juridiska eller administrativa aspekter av styrning, varför det reduceras till ett allmängiltigt begrepp som används i beredskapsspråkbruk. Ur denna infallsvinkel kan sektor och sektorsansvar ses som synonyma med de mer allmänt hållna termerna *verksamhetsområde* och *verksamhetsansvar*.

Deschamps-Berger (2007, s. 41) anför ett liknande resonemang: "Begreppet 'sektorsansvar' saknar tydlig innebörd och ansvarsprincipen reglerar inget annat än vad de normala förvaltningsstrukturerna gör". En av de intervjuade handläggarna vid Regeringskansliet ger uttryck för en ovilja att använda sektorsansvarsbegreppet eftersom att användningen av ett ottydligt begrepp riskerar att leda till förvirring i myndighetsstyrningen.

Utredningen som föregick tillskapandet av MSB noterade också att sektorsansvar är "[e]n myndighets ansvar inom respektive verksamhetsområde" (SOU 2007:31, s. 49). Statskontoret (2005a) konstaterar att en sektor inte är mer än en del av en helhet och påtalar att eftersom sektorsbegreppet inte är entydigt, blir även sektorsansvaret oklart. Här menar Statskontoret att "[d]e flesta myndigheter kan i någon bemärkelse sägas ha ett ansvar för en viss sektor. Detta ansvar formuleras dock på en rad olika sätt för olika myndigheter och kan också innebära olika saker" (Statskontoret, 2005a, s. 41).

De första och sista synsätten, det vill säga *ansvarsstruktur* och *semantisk funktion* går att se som två olika tolkningar av vad sektorsansvaret är. De två kvarvarande synsätten kan samtidigt ses som mer sammanbundna med *ansvarsstruktur* än *semantisk funktion*. Detta eftersom att krisberedskapsförordningen och myndighetsinstruktioner är två källor som de centrala myndigheterna använder för att förstå vad som förväntas av dem. Ett sätt att förstå relationen mellan de fyra synsätten som tas upp av både respondenter och tidigare studier, är att dela upp dessa i två huvudsakliga användningsområden enligt figur 5.



Figur 5: Ett sätt att förstå relationen mellan synsätten.

Ett användningsområde handlar om att sektorsansvaret fyller en *semantisk funktion* i språkbruket för att förstå statsförvaltningen – att en myndighet har någon form av ansvar för ett område.

Det andra användningsområdet är mer specifikt för beredskap, där sektorsansvaret representerar ett *ansvarsstrukturellt system*, som till stor del bygger på ett samspel mellan ett geografiskt områdesansvar och ett sektorsansvar. Utredningen *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser* skriver exempelvis att ”[d]agens struktur för krishantering bygger på sektorsansvar och geografiskt områdesansvar som syftar till att säkerställa samordningen” (SOU 2007:31, s. 337). Förväntningen på och föreställningen av sektorsansvaret som ett ansvarsstrukturellt system kan också, enligt studiens förmenande, sägas härstamma från Sårbarhets- och säkerhetsutredningens (SOU 2001:41) resonemang kring samverkansansvar, bevakningsansvar och geografiskt områdesansvar – men även från det tidigare funktionsansvaret. Vid ett antagande att sektorsansvaret är ett ansvarsstrukturellt begrepp inom

beredskapen, blir krisberedskapsförordningen och/eller myndighetsinstruktioner två grundläggande tolkningsunderlag i brist på ett tydligt reglerat sektorsansvar.

<i>Ansvars- benämning</i>	<i>Ansvaret berör</i>	<i>Uppgifter relaterar till</i>	<i>Användning idag?</i>
Verksamhets- ansvar	Verksamhetsområde	Generiskt	Som allmän term
Sektorsansvar (semantisk term)	Sektor	Generiskt	Som allmän term
Sektorsansvar (ansvars- strukturellt system)	Sektorer (Som kan relatera till beredskap)	Krisberedskap	Stöttepelare i krisberedskapen vid sida av det geografiska områdesansvaret
Funktions- ansvar	Specifikt utpekade områden och verksamheter	Uppgifter inom dåtida civilt försvar och höjd beredskap	Nej, fasades ut till förmån för samverkans- och bevakningsansvar
Samverkans- ansvar	Myndighetens verksamhet och område vid fredstida krisberedskap	Fredstida krisberedskap	Nej
Bevakningsansvar	Myndighetens verksamhet och område vid och inför höjd beredskap	Återanpassning till civilt försvar och höjd beredskap	Ja, dock inte med de uppgifter som föreslogs i Petterssons utredning

Figur 6: Till sektorsansvaret närliggande begrepp.

Givet att sektorsansvar kan delas upp i två användningsområden, kan begrepps familjen kring sektorsansvaret sammanfattas i figur 6.

6.2 Otydlighet som ansvarsstrukturellt problem eller välbehövligt manöverutrymme?

Ovan resonemang visar att sektorsansvaret dels uppfattas på olika sätt, men att det också kan indelas i två separata användningsområden. Detta avsnitt utgår från antagandet att sektorsansvaret utgör ett ansvarsstrukturellt system.

Intervjustudien visar på att ett odefinierat sektorsansvar kan ha fördelen att myndigheter lämnas att tolka sina uppgifter och ansvar som i sin tur medger ett manöverutrymme att agera inom. Detta resonemang bygger på tesen om att riskerna mot samhället utgör ett rörligt mål varför det går att argumentera för att viss handlingsfrihet erfordras. I intervjun med Socialstyrelsen (2017) beskrivs

otydligheten som en positiv kraft, vilken bereder myndigheten ett nödvändigt manöverutrymme att utveckla beredskapen inom sitt område utifrån de behov som uppstår givet omvärldsutveckling och hotbild. Andra respondenter menar å andra sidan att otydligheten medför ett ansvarsstrukturellt problem, där det är oklart vad som förväntas av myndigheten avseende krisberedskap och civilt försvar. Ett antal myndighetsrespondenter efterfrågar i sammanhanget även ambitionsnivåer att förhålla sig till.

Otydligheten bildar sammanfattningsvis en handlingsfrihet. Denna är ur ett principiellt perspektiv positiv om samtliga myndigheter som är av betydelse för beredskapssystemet väljer att i sin verksamhet prioritera beredskapsfrågor. Väljer däremot en myndighet av ett eller annat skäl att inte prioritera beredskap, skapar detta ett sårbart system av myndigheter. Det finns med andra ord en risk i att låta myndigheter att på ena eller andra sättet fritt tolka vilket ansvar de har gentemot beredskapssystemet. Detta antingen genom friheten att tolka *ansvarsområde* enligt krisberedskapsförordningen, eller att tolka genom i vissa fall utförliga och andra fall knapphändiga myndighetsinstruktioner. Riskens består i att beredskapsutvecklingen kommer att gå trögt eller i vissa bemärkelser helt avstanna hos vissa myndigheter.

Vaga ansvarsstrukturella förhållanden innebär att *vissa aktörer* kommer att vara proaktiva, försöka förstå vilken förmåga som krävs i framtiden och arbeta för att i sin tur skaffa sig denna. Däremot finns samtidigt en risk att *andra aktörer* negligerar eller nedprioriterar beredskapsarbete i avsaknad av formaliserade krav och förväntningar. Enligt studiens förmenande kan detta resultera i ett beredskapssystem där vissa områden är välutvecklade, medan andra inte är det. Här finns ett behov av ett minimum av styrning som otvetydigt garanterar att relevanta centrala myndigheter har förpliktelser gentemot beredskapen.

Under studieprocessen har ett par exempel på ofullständiga eller otydliga ansvarsförhållanden inom specifika områden påträffats. Ett tydligt exempel är transportmyndigheternas ansvarsförhållanden som utretts av Helmbring et al (2017) samt Helmbring och Arvidsson, (2015) och som nyligen beslutats om inom Regeringskansliet. Ett annat exempel är livsmedelssektorn, där Livsmedelsverket (2017) under 2009 fick i uppgift att "... ansvara för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen" (SFS 2009:1426) samtidigt som Jordbruksverket inte erhöll liknande instruktioner avseende primärproduktionen. Detta kan tolkas som att det saknas en sammanhängande tilldelning av ansvar för livsmedelskedjan som helhet, vilken kan ses som en *ofullständig* beredskapsreglering snarare än en otydlig sådan.

6.3 Reglering och styrning av myndigheter

Flera respondenter diskuterar under intervjutillfällena vikten av att myndigheter erhåller en balanserad styrning från Regeringskansliet. Här förordas dock inte detaljstyrning, men det efterfrågas en tydlig strategisk inriktning av beredskapsarbetet.

Statskontoret gör i SOU:n *Att Styra Staten, Regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75) ett antal ställningstaganden. Stor vikt läggs vid myndighetsinstruktion, där uppdrag bör formuleras för att kunna realiseras inom myndigheternas respektive befogenheter. Statskontoret noterar också vikten av att "... styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter" (ibid.). Här menar utredningen (SOU 2007:75, s. 19) att en av de "... professionellt mest krävande uppgifterna för Regeringskansliets tjänstemän bör vara att ge råd om hur styrningen ska utformas i det enskilda fallet", och understryker att det inom Regeringskansliet:

... bör ägnas mindre kraft åt den rutinmässiga, löpande styrningen av enskilda myndigheter [till förmån för] ... att mer kraft kan ägnas åt styrning med strategiskt fokus och inriktning på hur olika myndigheters verksamhet sammantaget skall bidra till att politiska strävanden förverkligas (SOU 2007:75, s. 240).

Utredningen (SOU 2007:75, s. 41) argumenterar för att myndighetsinstruktionen ska framhållas som ett centralt dokument i regeringens styrning för att säkra inslaget av kontinuitet. I utredningen *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor* (2006) bedömer Statskontoret vidare att:

... reglering av tvärsektoriella frågor genom verksförordning eller genom särskilda förordningar till samtliga myndigheter har ett begränsat värde. Enligt Statskontoret finns det därför anledning att överväga att tvärsektoriella frågor i stället för i förordningar regleras i myndigheters regleringsbrev eller, där det så är befogat, i myndigheters instruktioner. Vidare bör dubbelreglering undvikas (Statskontoret, 2006, s. 17).

Här framhåller ett flertal av de intervjuade respondenterna att förväntningarna på de centrala myndigheterna avseende beredskapsfrågor bör förtydligas i myndighetsinstruktionerna. Några respondenter påpekar att detta är viktigt eftersom att innehållet i myndighetsinstruktionen är vägledande i dialogen mellan en myndighets beredskapsfunktion och ledningsfunktion i fråga om prioriteringar och resursallokering. Det är enligt dessa respondenter enklare att hänvisa till en paragraf i myndighetsinstruktionen än den mer perifera krisberedskapsförordningen.

Pettersson (Intervju, 2017) understryker att beredskapsrelaterade uppgifter behöver inarbetas i relevanta myndigheters instruktioner för att garantera att beredskapsfrågorna hamnar på agendan hos verksledningar. Detta stämmer relativt väl överens med resonemangen hos ett flertal av respondenterna från myndigheterna: även om somliga varnar för detaljstyrning, måste miniminivåer av styrning uppfyllas för att garantera viss förmåga och kontinuitet i

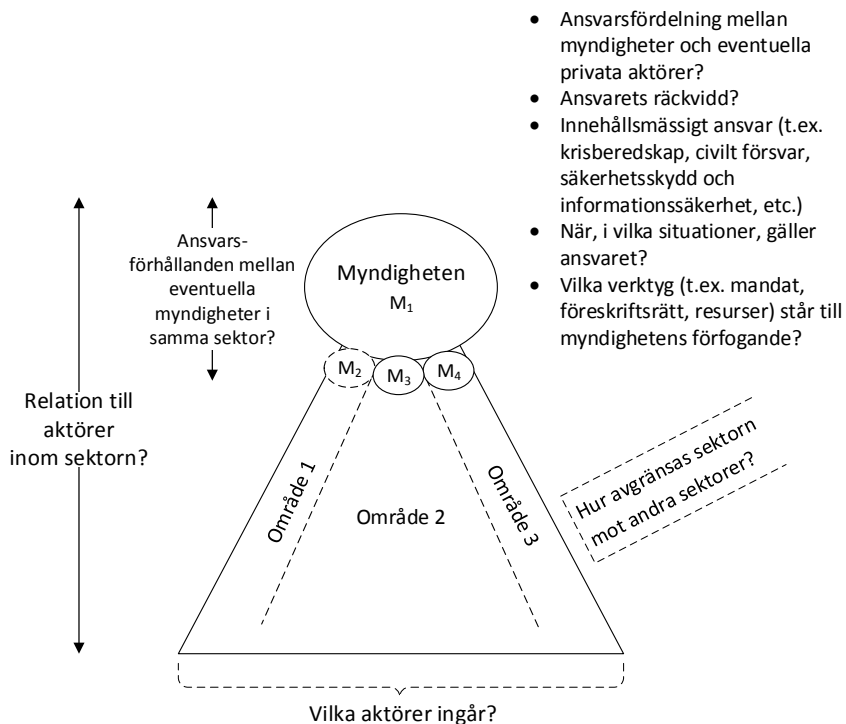
myndigheternas arbete med beredskap mot sina respektive områden. Den aktör som till syvende och sist är beskaffad att bedöma vilken upplösning på myndighetsstyrning som krävs för att uppnå önskade resultat och beteende hos myndigheterna är handläggarna vid Regeringskansliet. Lämplig detaljeringsgrad för styrning torde dessutom variera beroende på vilken myndighet som avses.

Det är svårt att samordna ett tvärspektoriellt område som krisberedskap och civilt försvar om de utförande, tillika förmågeproducerande, aktörerna inte har tydliga bilder av förväntas av dem. I detta sammanhang kan det med bakgrund i intervjustudien vara lämpligt att fråga sig om det finns skäl för regeringen att förtydliga vilken status krisberedskapsförordningen har i förhållande till myndigheternas eventuella sektorsansvar. Statskontoret (2006) förordar dessutom reglering av tvärspektoriella uppgifter i berörda myndighetsinstruktioner till förmån för förordningar av mer allmänna slag. Rekommendationen att skriva in beredskapsrelaterade uppgifter direkt i myndighetsinstruktioner, både avseende samverkans- och bevakningsansvar, återfinns därutöver i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41).

6.4 Att bringa klarhet i otydlig eller ofullständig reglering

För att summera den litteratur som ligger till grund för studien, handlar oklarheter kring ett sektorsansvar som ansvarsstrukturell företeelse oftast om:

- 1) *ansvarsfördelning*, dvs. är ansvaret centraliserat till en myndighet eller decentraliserat till flera myndigheter eller andra offentliga och privata aktörer,
- 2) *ansvarets räckvidd*, t.ex. vem som ansvarar för att andra statliga myndigheter i sektorn integrerar den aktuella frågan i sin ordinarie verksamhet eller att det nämnda ansvaret även sträcker sig till alla andra berörda offentliga aktörer samt berörda privata aktörer (företag) i sektorn,
- 3) vad ansvaret *inhållsmässigt* består av t.ex. att samordna aktörer eller aktiviteter, stödja andra aktörer, förmedla information och kunskap kring den aktuella frågan, följa upp aktiviteter etc.,
- 4) *när* ansvaret gäller, t.ex. vid daglig normal verksamhet, vid fredstida kriser och/eller höjd beredskap och krig.
- 5) hur ansvar *sakmässigt* förhåller sig till krisberedskap och civilt försvar, men även mer specifika uppgifter inom närliggande områden som säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt till nationell planering för specifika händelsetyper (terrorism, pandemi, etc.)



Figur 7: Vad ingår i ett sektorsansvar?

Figur 7 är ett försök till rama in vilka aspekter som kan vara av vikt för att utforma och reglera ett eventuellt sektorsansvar. De myndigheter som figurerar inom beredskapen verkar inom och bedriver drastiskt olika verksamheter, varför svaren på ovan nämnda frågor skulle variera beroende på vilket område som undersöks.

6.5 Att använda sektorsansvaret inom det återupptagna civila försvaret

Svensk beredskap står för närvarande vid ett vägskaal avseende utvecklandet av ett nytt civilt försvar. Detta arbete handlar bland annat om att framöver slå fast nya lednings-, samverkans- och ansvarsstrukturer. Exempel kan vara planering för hur vissa tekniska- eller försörjningssystem ska driftsättas under höjd beredskap eller hur samverkansrelationen ska se ut mellan centrala myndigheter och lokala och regionala aktörer. Kriget kommer i högre grad, jämfört med fredstida kriser, ställa krav på möjligheten till att göra snabba och kraftfulla prioriteringar inom och mellan de områden (sektorer) som de centrala myndigheterna ansvarar för. Härvid finns sannolikt behov av ett prioriteringsansvar som utdelas till särskilt utsedda myndigheter, något som troligtvis kan medföra inskränkningar på andra centrala myndigheters områden.

Regeringens mening är att det civila försvaret, i längsta möjliga utsträckning, ska bygga på den fredstida krisberedskapen. Studiens ståndpunkt är att det med bakgrund i analysen ovan finns skäl att tro att krisberedskapssystemets ansvarsstruktur för de centrala myndigheterna är otydlig eller i vissa fall ofullständig. Innan uppgifter inom det civila försvaret åläggs centrala myndigheter är det därför viktigt att det eventuella sektorsansvarets status utreds och förtydligas.

6.6 I spåren av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen – samverkansansvaret som försvann?

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen rekommenderade användning av ett samverkansansvar istället för ett oreglerat sektorsansvar. Utredningen (SOU 2001:41) rekommenderade regeringen att:

Samverkansansvaret bör skrivas in i myndighetens instruktion och så långt som möjligt preciseras vad gäller syfte, karaktär och omfattning. Samverkansansvaret bör omfatta såväl verksamheten under ett förberedelse- och planeringsskede som verksamheten i en akut krissituation. Tyngdpunkten torde dock komma att ligga på förberedelse- och planeringsskedet (SOU 2001:41, s. 127).

Deschamps-Berger (2007) ställer sig frågande till varför regeringen i propositionerna som följde Sårbarhets- och säkerhetsutredningen inte tog ställning till det föreslagna samverkansansvaret.

Vid frågan om varför ovanstående inte inträffat under de år som förflutit efter Sårbarhets- och säkerhetsutredningen gör Pettersson ett antagande (intervju, 2017) att detta skulle utgöra en stort åtagande vid Regeringskansliet som man sannolikt inte måttat med att göra. Det glömdes helt enkelt bort eller

negligerades av andra skäl. Detta gäller även delvis bevakningsansvaret, som enligt utredningens rekommendationer också skulle regleras direkt i myndighetsinstruktioner (SOU, 2001:41, s. 128). Bevakningsansvaret fick dock, till skillnad från samverkansansvaret, ett mer konkret utrymme i krisberedskapsförordningen.

I förhållande till Deschamps-Bergers (2007) resultat, där de myndigheter som intervjuats framhållit att sektorsansvaret varit otydligt verkar det till dags dato skett viss förändring. En hypotes består i att myndigheterna blivit nödgade att tolka utifrån det underlag de har, samtidigt som omvärlden och nya (eller nygamla) risker utgjort ett yttre utvecklingstryck. Hypotesen är dock svår att leda i bevis, då varken denna studie eller Deschamps-Bergers (2007) studie gjort samma urval av myndigheter för respektive intervjustudie.

Studien har inte lyckats finna några svar på varför ett eventuellt samverkansansvar inte togs vidare av dåvarande regering och Regeringskansliet. Dess implementering uteblev, vilket i sin tur lämnade plats för användningen av det nygamla begreppet sektorsansvar. Det är också svårt att tidsbestämma *när* termen sektorsansvar började användas och fick genomslag inom ramen för beredskapsfrågor, men termen figurerar exempelvis i utredningen som föregick tillskapandet av MSB eller regeringens proposition 2007/08:92. Avslutningsvis är det värt att nämna att MSB internt inom arbetet för *sektorsvisa planer* uppmärksammat problem och otydlighet i samband med sektorsansvaret under 2015 (Intervju b, MSB 2017).

7 Slutsatser

Denna studie har haft målsättningen att undersöka sektorsansvaret i syfte att finna utvecklingsmöjligheter i styrning och inriktning av svensk beredskap i form av både krisberedskap och totalförsvaret.

Frågeställningarna som stått i fokus har varit:

- 1) Hur har företeelsen sektorsansvar använts inom svensk statsförvaltning i allmänhet samt inom krisberedskap och totalförsvaret i synnerhet?
- 2) Hur uppfattas och omsätts/operationaliseras sektorsansvaret hos beredskapssystemets aktörer?
- 3) Vilka lärdomar kan dras med avseende på styrning och inriktning av svensk beredskap?

7.1 Finns sektorsansvaret?

Sektorer och *sektorsansvar* är allmänna begrepp som tillsammans med *verksamhetsområde* och *verksamhetsansvar* använts under en längre tid inom svensk statsförvaltning. Ett område där sektorsansvar historiskt använts på ett mer utförligt sätt som styrinstrument är transportområdet. Här är studiens uppfattning att sektorsansvaret användes som ett verktyg för att tydliggöra regeringens förväntningar på de tidigare transportmyndigheterna inom ett antal olika aspekter, exempelvis framkomlighet, miljö och trafiksäkerhet. Sedermera avskrevs sektorsansvaret som ansvarsstrukturell företeelse på transportområdet i samband med utredningen *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar* (SOU 2008:128).

Inom beredskapen går det att säga att sektorsansvaret i allra högsta grad existerar, samtidigt som det också går att avfärda begreppet som en ren föreställning utan förankring i reglering. Sektorsansvaret existerar i bemärkelsen att det finns en föreställning hos beredskapssystemets aktörer att ett sektorsansvar inom beredskapen tilldelar de centrala myndigheterna ett ansvar att engagera sig i både krisberedskap och höjd beredskap. Begreppet har institutionaliserats i utbildningar, skrifter och den bredare beredskapsdiskursen, och är nu i studiens mening ett vedertaget men diffust brukat begrepp. Observera att det inte enbart är aktörerna själva som står för bruket av begreppet, som även förekommer i regeringspropositioner, se t.ex. prop. 2007/08:92 eller statliga offentliga utredningar, se SOU 2007:31. I krisberedskapsförordningen finns dock inga spår av sektorsansvar, samtidigt som termen idag är sällsynt i myndighetsinstruktioner.

Bilden av sektorsansvaret skiljer sig beroende på vem som tillfrågas. Med grund i litteraturgenomgång och intervjuer kan studien konstatera att det finns två huvudsakliga uppfattningar av vad sektorsansvaret är inom beredskapen.

I ena uppfattningen kan sektorsansvaret likställas med ett *ansvarsstrukturellt system*. Detta system tydliggör de centrala myndigheternas roller och ansvar och ser olika ut beroende på vilken myndighet som avses. Eftersom sektorsansvaret inte finns reglerat, lyfter ett flertal respondenter i intervjustudien två primära tolkningsunderlag för att förstå sitt sektorsansvar, tillika ansvar inom beredskapen. Dessa underlag utgörs av krisberedskapsförordningen och myndighetsinstruktionerna. De i studien intervjuade respondenterna har olika bilder av hur deras myndigheters roller inom beredskapen ska uttolkas. Myndighetsinstruktioner är en gemensam nämnare, men krisberedskapsförordningen ses inte alltid som självklar. Att flera bilder existerar kan både vara positivt och negativt. Å ena sidan bidrar en svag eller otydlig reglering av de centrala myndigheternas uppgifter i beredskapen till ett tolkningsutrymme. Tolkningen medger myndigheterna ett manöverutrymme för att utforma beredskapsutveckling efter omvärldsutveckling och hotbild. Å andra sidan skapas en osäkerhet kring myndigheters ansvar och roller i beredskapen en förvirring kring förväntningar, uppgifter och ambitionsnivåer. Detta kan medföra en risk för en ojämn beredskapsutveckling som i förlängningen kan föra med sig oönskade sårbarheter i samhället.

Vidare pekar ett fåtal respondenter och texter på faktumet att beredskapsregleringen för vissa myndigheter är *ofullständig* snarare än otydlig – det vill säga att vissa beredskapsuppgifter inom ett område inte formellt tilldelats någon myndighet. Studien har påträffat indikationer på detta inom exempelvis livsmedels- och transportområdet. Några respondenter lyfter här fram vikten av att uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar preciseras i respektive myndighetsinstruktion.

Här går det att argumentera för att det går att falla tillbaka på *ansvarsprincipen*, för att viktiga uppgifter inte ska förloras. Frågan är dock om denna princip är tillräcklig för att garantera att myndigheter tar sitt ansvar inom beredskapen.

Sektorsansvar ses i den andra uppfattningen som ett *semantiskt begrepp*, en *term*, där begreppet antyder att sektorsansvariga myndigheter har någon form av vagt definierat ansvar för ett område i form av en sektor. Denna användning av sektorsansvar är i studiens mening överflödigt, då den kan ses som synonym med verksamhetsområde och verksamhetsansvar.

Ibland kan det vara svårt att förstå i vilken av dessa kontexter, ansvarsstrukturellt system eller som allmänsemantiskt uttryck, som begreppet sektorsansvar används, och det är inte ovanligt att samma skrifter eller personer använder båda två. Därför kan det möjligen finnas vinningar med att etablera ett nytt begrepp

för det ansvar de centrala myndigheterna har gentemot beredskapen. Detta utifrån förutsättningen att ett sådant kan preciseras och regleras.

Värt att nämna i sammanhanget är att sektorsbegreppet, dock ej sektorsansvarsbegreppet, förekommer i samband med MSB:s skrifter om samhällsviktig verksamhet. Här beskrivs elva samhällssektorer, där vissa kan sägas ha visst överlapp med de områden som de centrala myndigheterna ansvarar för. Syftet med indelningen i samhällssektorer verkar enligt studiens tolkning inte vara att peka ut ansvarsstrukturella förhållanden inom beredskapssystemet, utan snarare att dela in samhället i samhällsviktig verksamhet. Att sektorsbegreppet uppfattas både som ansvarsstrukturell företeelse och som term i arbetet med samhällsviktiga verksamhet torde dock kunna orsaka viss förvirring för beredskapssystemets aktörer.

7.2 Behovet av ett genomtänkt ansvarsstrukturellt system

En definitiv beskrivning och förklaring av sektorsansvaret återfinns inte i den lagstiftning som berör den svenska beredskapen. Samtidigt torgförs sektorsansvaret i vissa fall som ett strukturellt ansvarsförhållande vilket syftar till att garantera den funktion som centrala myndigheter ska fylla i beredskapen. Detta kan ses som en indikation på att det *finns ett behov* av ett sådant ansvarsstrukturellt förhållande. Därför är det studiens förmenande att relevanta myndighetsinstruktioner bör genomlysas systematiskt för att efter behov kompletteras för att försäkra att de centrala myndigheterna engagerar sig i beredskapsansträngningarna.

I detta arbete bör krisberedskapsförordningens status utredas och förtydligas. Vad menas exempelvis med *ansvarsområde* i förordningen? Det finns skäl att tro att nuvarande ansvarsstrukturella system, bestående av en serie myndighetsinstruktioner, ansvarsprincipen och krisberedskapsförordningen inte är tillräckliga för att de centrala myndigheterna ska veta vad som förväntas av dem beredskapsmässigt.

Krisberedskapsförordningens nuvarande utformning kan vidare ifrågasättas utifrån två huvudsakliga bemärkelser. För det första har respondenterna påtalat vikten av att myndigheternas ansvar, roller och uppgifter inom beredskap bör få ett större genomslag i myndighetsinstruktioner. Detta är viktigt för att tillförsäkra att beredskapsfrågorna finns på myndigheternas agenda – det är lättare för en generaldirektör att ta hänsyn till den egna instruktionen än till en perifer och allmänt hållen förordning. För det andra är förordningens allmänna hållning problematisk i sig, då den inte tar hänsyn till att de centrala myndigheternas verksamhetsområden skiljer sig väsentligt från varandra.

7.3 Vägar framåt för Regeringskansliet

I detta avsnitt ges fyra förslag på hur Regeringskansliet kan omhänderta de resonemang som lyfts inom ramen för studien. Dessa är:

Otydlighet i ansvar och roller för beredskapen är ett pseudoproblem, varför åtgärder blir överflödiga. Detta utifrån tesen att otydlighet och myndigheters medföljande tolkningsutrymme är ett naturligt och i vissa avseenden oundvikligt inslag i styrningen. Ofullständig reglering är därutöver inget problem, eftersom att samtliga uppgifter inom beredskapen ändå fångas upp av ansvarsprincipen. Studien vill dock varna för att om tolkningsutrymmet är alltför stort och reglering av vissa myndigheters uppgifter saknas, kan bristfälliga strukturella problem inom krisberedskapen konserveras och överföras till det nya civila försvaret.

Respektive departement för en dialog med "sektors"-myndigheter av relevans för beredskapen. Detta med målsättningen att följa upp vad myndigheten uppfattar är sitt ansvar för beredskapen, avseende exempelvis befogenheter, mandat, resurser och aktörer. Detta arbete bör innehålla en analys av hur väl myndighetens "sektorsuppfattning" överensstämmer med beredskapssystemets behov nu och framöver. Här kan det dessutom vara lämpligt att fråga myndigheter om detta föranleder några förändringsbehov i instruktioner eller andra förutsättningar som regeringen, Regeringskansliet eller MSB råder över.

För att komma tillrätta med eventuella otydligheter utreds ansvarsförhållandena inom krisberedskapen och det civila försvaret. Detta kan exempelvis innebära en mindre utredning som specifikt riktar sig mot centrala myndigheter och det uppfattade sektorsansvaret, men även en mer omfattande motsvarighet som belyser det geografiska områdesansvaret och dess relation till de centrala myndigheterna. Områdesansvaret torde också utredas gentemot sektorsansvaret utifrån länsstyrelsernas roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet på regional nivå.

Utredning och reglering av ett eventuellt sektorsansvar för centrala myndigheter via myndigheternas respektive instruktioner. Detta förslag frångår ett generellt sektorsansvar till att införa något som liknar samverkansansvar och bevakningsansvar, i linje med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen och Deschamps-Berger (2007, s. 42), som bör utformas utifrån varje myndighets specifika förutsättningar. Då en insats av denna typ är mycket resurskrävande för Regeringskansliet behöver man sannolikt prioritera ett fåtal områden till att börja med, som en start på ett mer långsiktigt åtagande. Denna väg framåt handlar om att ta tillvara på de lärdomar och erfarenheter som uppkommit i samband med utredningar som gjorts på området, men också de utredningar som Statskontoret gjort om sektorisering (2005a) och tvärstyrning (2006). En utmaning för Regeringskansliet är att per myndighet hitta rätt nivå av reglering och styrning.

Beroende på vilken myndighet som avses kan det med bakgrund i intervjuerna med myndighetsrespondenterna vara viktigt att slå vakt om två perspektiv: 1) flexibilitet, där myndigheten har ett hälsosamt tolkningsutrymme för att till viss del kunna agera självständigt i beredskapsarbetet för de behov som uppstår, samt 2) ett minimum av tydlighet, som garanterar att samtliga myndigheter av relevans för beredskapen kan axla sin roll inom beredskapssystemet.

Avslutningsvis finns det skäl att tro att förtydligade ansvarsförhållanden inom beredskapssystemet skulle påverka både samverkansområdesstrukturen och hur aktörerna operationaliserar det geografiska områdesansvaret.

8 Referenser

Andersson, Emmelie., Arnevall, Linnéa., Asp, Victoria., Blomstrand, Rickard., Deschamps-Berger, Jenny., Ericson, Marika., Palmgren, Anders., Sandberg, Daniel. 2017. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. CRISMART. Dnr, FHS: 930/2011.

Deschamps-Berger, Jenny (*dåvarande Lundgren*). 2007. *Sektorsansvar*. CRISMART. Dnr 519/7:4

Energimyndigheten. 2013. *Ansvar och roller för en trygg energiförsörjning – Energimyndighetens analys*. Dnr: ER 2013:25.

Försvarsberedningen. 2014. *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid*. Ds 2014:20.

Helmbring, Kajsa., Arvidsson, Ulf. 2015. *Förstudie, Ansvar och roller i transportsektorn avseende krisberedskapsområdet*. Konsultrapport från Combitech AB, STEM 2015-3327.

Helmbring, Kajsa., Dahlström, Mia. och Eneström, Thomas. 2017. *Slutrapport, Tydligare ansvar och roller – avseende transportsektorns krisberedskap samt avseende arbete inför och vid höjd beredskap*. Konsultrapport från Combitech AB. STEM: 2016-1166.

Johansson, Bengt., Darin Mattsson, Kristoffer., Mittermaier, Ewa., Rossbach, Niklas. 2017. *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. Totalförsvarets Forskningsinstitut. Rapportnr: FOI-R--4431--SE.

KBM, 2004. *Samhällets krisberedskap 2006 – inriktning för myndigheternas planering*. Dnr: 0217/2004.

Länsstyrelsen i Dalarnas län. 2017. *Lagar och förordningar*. Länsstyrelsen webbplats: <http://www.lansstyrelsen.se/Dalarna/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/roll-ansvar-och-organisation/Pages/lagar-och-forordningar.aspx> (Åtkomst oktober 2017)

Länsstyrelsen i Örebro län. 2017. *Ansvar och roller*. Länsstyrelsens webbplats: <http://www.lansstyrelsen.se/Orebro/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/ansvar-och-roller/Pages/default.aspx> (Åtkomst oktober 2017)

MSB. 2008. *Faller en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden*.

MSB. 2010. *Krishantering för företag*. Dnr: MSB0150.

MSB. 2014. *Vägledning för samhällsviktig verksamhet. Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrottstid*. Dnr: MSB620.

MSB. 2015. *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*. Dnr: MSB841.

MSB, 2016. MSB:s portal Krisinformation.se. Länk: <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/krishanteringens-grunder/sektorsansvar-och-omradesansvar> (Åtkomst oktober 2016, författarens notering: länken är numera död)

MSB, 2017. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Dnr: MSB777. Reviderad utgåva, 2017.

Naturvårdsverket. 2003. *Myndigheternas sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling*. Dnr: Rapport 5268.

PTS, 2002. *Sektorsansvar – miljöfrågor*. Dnr: PTS-ER-2002:12.

Regeringen. 1996. *Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m.* Prop. 1995/1996:131.

Regeringen. 1997. *Budgetproposition för 1997*. Prop. 1996/97:1. UO 22.

Regeringen. 2001. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*. Prop. 2001/01:130.

Regeringen. 2002a. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*. Prop. 2001/02:10.

Regeringen. 2002b. *Samhällets säkerhet och beredskap*. Prop. 2001/02:158.

Regeringen. 2005. *Vårt framtida försvar*. Prop. 2004/05:5.

Regeringen. 2006. *Samverkan vid kris för ett säkrare samhälle*. Prop. 2005/06:133.

Regeringen. 2008. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Prop. 2007/08:92.

Regeringen. 2014. *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*. Prop. 2013/14:144.

Regeringen. 2015. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Prop. 2014/15:109.

Regeringen. 2017a. Regeringens webbplats. <http://www.regeringen.se>

Regeringen, 2017b. Regeringens webbplats. Pressmeddelande: Trafikverket ska samordna krisberedskap och det civila försvaret inom transportområdet. <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/trafikverket-ska-samordna-krisberedskap-och-det-civila-forsvaret-inom-transportområdet/> (Åtkomst, oktober 2017)

SCB. 2016. Det allmänna myndighetsregistret,
<http://www.myndighetsregistret.scb.se/>

SFS 1988:1122. Förordning med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.

SFS 1995:1322. Verksförordning.

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

SFS 2006:637. Förordning om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

SFS 2006:942. Förordning om krisberedskap och höjd beredskap.

SFS 2007:515. Myndighetsförordning.

SFS 2009:1426. Förordning med instruktion för Livsmedelsverket.

SFS 2014:520. Förordning med instruktion för Statens energimyndighet.

SFS 2015:1052. Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

SKL. 2016. Yttrande 2016-06-02. *Översyn av samverkansområdena*. Ärendenr: 16/01725.

SOU 2001:41. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, *Säkerhet i en ny tid* (Huvudbetänkande).

SOU 2001:86. Sårbarhets och säkerhetsutredningen, *Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap*.

SOU 2003:104. *Järnväg för resenärer och gods*.

SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*.

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2008:128. *Tydligare uppdrag - istället för sektorsansvar*.

Statskontoret, 2005a. *Sektorisering inom offentlig förvaltning*. Dnr: 2005:3.

Statskontoret. 2005b. *Statsförvaltningens utveckling 1990 – 2005*. Dnr: 2005:32.

Statskontoret. 2006. *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*. Dnr: 2006:13.

ÖCB, 2001. *Årsbok civilt försvar 2001*. Dnr: 5-398/2001.

Bilaga 1

Intervjuförteckning

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen: Åke Pettersson (2017-08-30)

MSB, a: två analytiker vid NRFB (2017-06-30)

MSB, b: chef samt en analytiker vid Samhällsviktig verksamhet (2017-06-29)

PTS: chefen för enheten för robusthet och beredskap (2017-08-23)

Livsmedelsverket: teamchefen för beredskap och försörjning,
en sakkunnig vid Råd och beredskapsavdelningen (2017-09-20)

Socialstyrelsen: Myndighetens stabschef, chef för enheten för beredskap (2017-08-23)

Energimyndigheten: chef för enheten för trygg energiförsörjning,
en senior rådgivare för civilt försvar inom energiområdet (2017-09-04)

Regeringskansliet, a: myndighetshandläggare för PTS samt en
beredskapssakkunnig (2017-09-05)

Regeringskansliet, b: myndighetshandläggare för Energimyndigheten och en
sakkunnig handläggare med samordningsansvar för beredskapsarbete inom
energiområdet (2017-09-07)

Regeringskansliet, c: beredskapssakkunnig för hälso- och sjukvårdsområdet
(2017-09-21)

Intervjuguide

Vem är respondenten?

- Vem är du? Berätta lite om dig själv!
 - ... vill du berätta om din utbildnings- och yrkesbakgrund?
- Dina egna erfarenheter av krisberedskap och civilt försvar? (Hur har du varit i kontakt med frågorna nu och tidigare?)
 - ...
 - Hur skulle du beskriva din roll inom [din organisation]?

Synen på sektorsansvar

Samtliga

- Vad tolkar du in i sektorsansvar?
 - ... överensstämmer din bild med andra i din organisation?
 - ... om inte, hur ser organisationens bild ut då?

Myndigheter

- Är det din uppfattning att [din myndighet] anser sig ha någon form av sektorsansvar?
 - ... hur kommer ett sådant till uttryck i styrningen? (t.ex. myndighetsinstruktion, regleringsbrev, uppdrag, myndighetsdialog, etc.)
 - ... kan du ge exempel?
- Upplever du att [din organisation] vill ta ett sektorsansvar inom ramen för beredskapsfrågor?
 - ... varför?
 - ... kan du ge exempel på viljeyttringar åt ena eller andra hållet?
 - ... finns det målkonflikter förenade med att ta sektorsansvaret, t.ex. gentemot den ordinarie verksamheten?
 - ... att ta ett sektorsansvar, skulle detta enligt din uppfattning kunna medföra några positiva eller negativa konsekvenser för din organisation?
 - ... hur då?
 - ... kan du ge några exempel?

Regeringskansliet

- Förekommer frågor om beredskap och säkerhet i samband med sektorsfrågan?
 - ... ser du några för- eller nackdelar med sektorsansvar?
 - ... finns det något som du anser bör förbättras avseende sektorsansvaret?
- Hur skulle du säga att myndighetsstyrningen berör frågor om säkerhet och beredskap?
 - ... kan du ge några exempel?
- Skulle du säga att [myndigheten] har goda möjligheter att arbeta med beredskapsfrågor?
 - ... varför/varför inte?
 - ... kan du ge exempel?

MSB

- Inom krisberedskap pratar många om att vissa myndigheter har ett s.k. ”sektorsansvar”. Uppfattar du att svenska myndigheter har sådant ansvar?
 - ... vilka myndigheter har, respektive har inte, och vad tolkar du in i sektorsansvaret?
 - ... hur uppfattar du att ett sådant kommer till uttryck i styrningen? (t.ex. myndighetsinstruktion, regleringsbrev, uppdrag, myndighetsdialog, etc.)
 - ... kan du ge exempel?
 - ... uppfattar du att myndigheter förstår att de har ett sektorsansvar?
 - ... har du någon uppfattning om hur sektorsansvaret kommer till uttryck i myndigheters verksamhet?
 - ... arbetar myndigheter enbart ”internt”, eller uppfattar du att det även finns ett ”nätverk av aktörer” eller ”område” som myndigheter förväntas arbeta/samverka mot?
- Ser du några för- eller nackdelar med att myndigheter har ett sektorsansvar?
- Har myndigheter de förutsättningar som behövs att upprätthålla sitt sektorsansvar?

- (med förutsättningar menas i sammanhanget; resurser, regler, pengar, utrustning, personal, kompetens, etc. men även samarbete med andra verksamheter man är beroende av...)

Finns det målkonflikter förenade med att ta sektorsansvaret, t.ex. gentemot den ordinarie verksamheten?

- Med bakgrund i frågorna som vi avhandlat, ser du några utvecklingsbehov avseende sektorsansvaret (inom ramen för beredskap)?
- Hur överensstämmer din bild av sektorsansvar med organisationen i stort?
 - ... överensstämmer med resten av (kris)beredskapssystemet? (t.ex. regeringskansliet, centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner)
- Hur ser du på relationen mellan sektorsansvar och samverkansområdena?
- Hur ser du på relationen mellan sektorsansvar och geografiskt områdesansvar?

Åke Pettersson

- Kan du berätta om Sårbarhets- och säkerhetsutredningen – hur resonerade ni kring övergången från funktionsansvaret till samverkansansvar/geografiskt områdesansvar/bevakningsansvar?
 - Vilken var den tilltänkta skillnaden mellan funktionsansvar och samverkansansvar?
- Hur uppfattar du att regeringen omhändertog rekommendationerna i slutbetänkandet?
- Samordningsansvar, geografiskt områdesansvar och bevakningsansvar var tre aspekter av utredningens slutbetänkande. Kan du berätta om dessa tre, och relationen mellan dem?
 - Vilken funktion syftade samordningsansvaret att fylla?
 - Inom krisberedskap pratar många om att vissa myndigheter idag har ett s.k. ”sektorsansvar”, uppfattar du att det finns ett sådant ansvar?
 - Har du någon uppfattning om vad myndigheterna använder som tolkningsgrund för det överlag ospecificerade sektorsansvaret?
- Tycker du att det finns ett behov av att förändra och/eller förtydliga sektorsansvarskonceptet inom ramen för (kris)beredskap?

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har inom ramen för Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA) 2017 fått uppdraget av Justitiedepartementet att belysa sektorsansvaret.

I denna studie undersöks således begreppet sektorsansvar med bäring på krisberedskap och civilt försvar. Syftet är att belysa fenomenet sektorsansvar för att finna eventuella problem och ge förslag till möjliga utvecklingsmöjligheter för denna typ av ansvarsförhållande inom beredskapen. Studien vänder sig primärt till beredskapskännare inom Regeringskansliet, MSB och centrala myndigheter av relevans för krisberedskap och civilt försvar.