



Risk- och sårbarhetsanalyser

VÄGLEDNING FÖR STATLIGA MYNDIGHETER

KBM REKOMMENDERAR ■ 2006:4



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM REKOMMENDERAR ■ 2006:4

Risk- och sårbarhetsanalyser

VÄGLEDNING FÖR STATLIGA MYNDIGHETER

Titel: Risk- och sårbarhetsanalyser – vägledning för statliga myndigheter
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: André Maslennikov/Pressens Bild
Övriga bilder: sid 8 Brad Graverson/AP/Scanpix, sid 12 Fredrik Funck/Pressens Bild,
sid 24 Tomas Köningsson/ÖS/Scanpix, sid 30 Lars Grönwall/MIRA,
sid 38 Björn Larsson Rosvall/Pressens Bild, sid 44 Powerstock/Pulse/Pressens Bild
Upplaga: 1 500 ex

ISSN: 1652-2893
ISBN: 91-975933-9-7
KBM:s dnr 0050/2006
Grafisk form: AB Typoform

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM REKOMMENDERAR 2006:4

INNEHÅLL

- Förord **5**
- 1. Om den här vägledningen **6**
 - 1.1 Ersätter tidigare vägledning från KBM **6**
 - 1.2 Vägledningens disposition **7**
- 2. Det förebyggande och förberedande säkerhetsarbetet **9**
 - 2.1 Helhetssyn i myndighetens säkerhetsarbete **9**
 - 2.2 Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap **10**
 - 2.3 Termer och definitioner **12**
- 3. Myndigheters roll och ansvarsområde **15**
 - 3.1 Vad ryms i myndighetens ansvarsområde? **15**
 - 3.2 Samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv **17**
 - 3.3 Vad ska myndighetens risk- och sårbarhetsanalys omfatta? **19**
 - 3.4 Länsstyrelsens roll och ansvarsområde **22**
- 4. Identifiering av hot och risker **25**
 - 4.1 Vilken typ av hot och risker är det som ska identifieras? **25**
 - 4.2 Underlag för identifiering **26**
- 5. Värdering av hot och risker **33**
 - 5.1 Bedömning av sannolikheter **34**
 - 5.2 Bedömning av konsekvenser **35**
 - 5.3 Värdera hot och risker **38**
- 6. Förmågebedömning och analys av sårbarhet **41**
 - 6.1 Krisberedskapsförmågans tre delar **42**
 - 6.2 Bedömningsskala för förmåga **48**

7.	Åtgärdsbehov och redovisning	51
7.1	Vilka åtgärder behöver vidtas?	51
7.2	Hur ska åtgärderna finansieras?	52
7.3	Årlig redovisning till Regeringskansliet och KBM	53
7.4	Informera berörda aktörer om resultaten	53
7.5	Beakta behovet av sekretess	54
	Bilaga om disposition och innehåll i den årliga redovisningen	56

FÖRORD

Vår insikt om sårbarheter i samhället och de hot och risker vi ställs inför påverkar inriktningen och prioriteringen av krisberedskapsarbetet. Den kunskap som krävs får vi bland annat genom att göra risk- och sårbarhetsanalyser.

Risk- och sårbarhetsanalyser kan dock inte göras fristående från krishanteringssystemets övriga verksamhet. Det här diagnosarbetet bör användas som en första länk i en kedja som leder till att vi minskar sårbarheten i samhället och förbättrar vår förmåga att hantera kriser.

Målet är därför att samhället ska ha god kunskap om hot, risker och sårbarhet som kan påverka samhällets förmåga att fungera och att konsekvenserna för samhället har analyserats. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser syftar till att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns, att minimera dessa samt att förbättra krisberedskapsförmågan.

Såväl kommuner och landsting som statliga myndigheter har idag ansvar för att göra risk- och sårbarhetsanalyser. Den här vägledningen riktar sig till statliga myndigheter. För kommuner och landsting har vi tagit fram en särskild vägledning (KBM:s utbildningsserie 2006:2). Vi hoppas att detta ska vara till hjälp i ert fortsatta arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Nyckelordet är att vara förberedd.

När det otänkbara inträffar ...

Lars Hedström

Generaldirektör, Krisberedskapsmyndigheten

1. OM DEN HÄR VÄGLEDNINGEN

Alla statliga myndigheter ska göra risk- och sårbarhetsanalyser enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (benämns i fortsättningen krisberedskapsförordningen). Den här vägledningen är ett stöd i statliga myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, dels för hur de ska driva den analytiska processen, dels för hur de ska redovisa resultatet. Vägledningen är rådgivande till sin karaktär.

Vägledningen ska ses som ett av flera sätt för Krisberedskapsmyndigheten (KBM) att bidra till att stärka samhällets krisberedskap. KBM har enligt sin instruktion till uppgift att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser och genomföra övergripande analyser av dessa. Risk- och sårbarhetsanalyserna används bland annat som underlag för bedömning av samhällets förmåga att hantera extraordinära händelser, för sammanställning av hot och risker i samhället och för inriktning av samhällets krisberedskap. KBM genomför även utbildningar och seminarier samt uppmärksammar goda exempel inom området.

1.1 Ersätter tidigare vägledning från KBM

Statliga myndigheter har sedan år 2002 haft till uppgift att årligen göra risk- och sårbarhetsanalyser. Steg för steg har kunskapen ökat och metoder utvecklats. Tanken är att analyserna ska kunna användas som underlag för inriktning och prioritering. För att det ska fungera krävs dock att de redovisas på ett mer enhetligt sätt än idag. År 2006 beslutade regeringen om en ny förordning som delvis ställer tydligare krav på inriktning och redovisning.

KBM ger därför ut en ny vägledning för statliga myndigheter. Den ersätter vägledningen från år 2003 (KBM rekommenderar 2003:1). Vägledningen är helt omarbetad och mer utförlig på samtliga områden. Vi har lagt särskild vikt vid att förklara innebörden av myndigheters ansvarsområden samt hur resultatet av risk- och sårbarhetsanalysen bör redovisas. En ny struktur för redovisning finns i vägledningens bilaga.

Vägledningen innehåller inga praktiska råd om hur arbetet bör förberedas och genomföras. Anledningen är att statliga myndigheter skiljer sig mycket åt organisatoriskt. För allmänna råd och rekommendationer om förberedelser och betydelsen av förankring, se motsvarande vägledning för kommuner och landsting (KBM:s utbildningsserie 2006:2).

1.2 Vägledningens disposition

Den här vägledningen är, utöver detta inledande avsnitt, uppdelad i sex kapitel samt en bilaga.

Kapitel 2 behandlar risk- och sårbarhetsanalyser som en del i myndighetens säkerhetsarbete och ett medel för att förebygga risker och förbereda samhället för extraordinära händelser. *Kapitel 3* innehåller ett utvecklat resonemang om vad risk- och sårbarhetsanalysen bör omfatta utifrån olika myndigheters roller och ansvarsområden. Resonemanget knyter an till definitionen av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv. *Kapitel 4* ger vägledning i första delen av analysfasen: identifiering av hot och risker. *Kapitel 5* handlar om att värdera och rangordna identifierade hot och risker utifrån deras sannolikhet och konsekvenser. *Kapitel 6* ägnas åt bedömning av myndighetens förmåga att hantera olika typer av situationer. *Kapitel 7* handlar om de behov av åtgärder som en genomförd risk- och sårbarhetsanalys leder till, och hur denna information bör göras känd för berörda aktörer.

I bilagan till vägledningen finns KBM:s rekommendation till rapporteringsstruktur för den årliga redovisningen till Regeringskansliet och KBM.

VIDARE LÄSNING

- Försvarsberedningen, *En strategi för Sveriges säkerhet – Försvarsberedningens förslag till reformer* (Ds 2006:1).
- Regeringens proposition *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Risk- och sårbarhetsanalyser år 2006 – sammanställning och analys* (0131/2007).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Risk- och sårbarhetsanalyser – vägledning för kommuner och landsting* (KBM:s utbildningsserie 2006:2).



2. DET FÖREBYGGANDE OCH FÖRBEREDANDE SÄKERHETSARBETET

Hoten mot och målen för vår säkerhet, samt medlen för att stärka säkerheten är mer komplexa och mångdimensionella idag än tidigare. Att stärka samhällets säkerhet kräver att det som ska skyddas, det som hotar och medlen för att stärka säkerheten ses i ett sammanhang. Stärkande av säkerheten kan betraktas som en processkedja vilken omfattar ett antal faser; förebyggande, förberedande, hanterande, och återuppbyggande.

I den säkerhetsstrategi som regeringen presenterade år 2006 – och i den här vägledningen – ligger tyngdpunkten på samhällets säkerhet. Det handlar om händelser och förhållanden som skadar samhällets funktionalitet och som enskilda individer saknar förutsättningar att själva hantera fullt ut. De övergripande målen för vår säkerhet bör enligt säkerhetsstrategin vara att värna

- befolkningens liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Den demokratiska rättsstaten liksom hälso- och sjukvården, informations- och kommunikationssystemen, energiförsörjningen, flödena av varor och tjänster, och annan samhällsviktig verksamhet är förutsättningar för ett fungerande samhälle och får inte bryta samman.

2.1 Helhetssyn i myndighetens säkerhetsarbete

Statliga myndigheter bedriver säkerhetsarbete ur olika perspektiv, exempelvis genom att minska egendoms- och personskador, etablera fysiskt grundskydd och kontinuitetsplanera. Förordningen (1995:1300) om stat-

liga myndigheters riskhantering ställer krav på att myndigheterna arbetar med riskhantering samt har kännedom om och kan beräkna sin riskkostnad. Myndigheterna ska sammanställa resultatet i en riskanalys och vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster. Kammarkollegiet lämnar stöd och vägledning när det gäller förordningen om statliga myndigheters riskhantering.

Myndigheterna har även planer för att kunna ta hand om sin personal i samband med krissituationer. De bedriver arbete för att vid olyckor med driftstörningar som följd kunna informera användare och återupprätta den drabbade funktionen. Många myndigheter har check-listor för hur personalen ska agera vid hot, våld eller gisslansituationer.

I en säkerhetsanalys enligt säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) har myndigheterna i förekommande fall undersökt och dokumenterat vilka uppgifter i verksamheten som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen lämnar stöd och vägledning när det gäller säkerhetsskyddsförordningen.

Myndigheternas säkerhetsarbete ska ses som en helhet. Det är därför viktigt att uppmärksamma närliggande bestämmelser som bidrar till ett ökat säkerhetsmedvetande. Den här vägledningen fokuserar dock fortsättningsvis på extraordinära händelser och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

2.2 Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap

Myndigheternas ansvar för att göra risk- och sårbarhetsanalyser anges i 9 § krisberedskapsförordningen. Statliga myndigheter ska – i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap – årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet. I denna analys ska man särskilt beakta

- situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå
- situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer

- att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet
- förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Krisberedskapsförordningen gäller för samtliga statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten.

I huvudsak handlar det om att myndigheterna ska garantera att man även vid extraordinära händelser kan upprätthålla den verksamhet som är en förutsättning för samhällets krisberedskapsförmåga. Det här kan innebära att de krav som är tillräckliga för den ordinarie verksamheten inte är tillräckliga vid extraordinära händelser och att myndigheten därför behöver en förstärkt förmåga, till exempel i form av utökad lednings- och informationskapacitet. Vissa myndigheter behöver även en utvecklad förmåga att verka i exempelvis kontaminerad miljö för att rädda liv eller att på kort sikt återskapa funktionen hos nödvändiga försörjningssystem och mer långsiktigt återställa förstörd infrastruktur.

För att förbättra samhällets samlade förmåga att förebygga, eller minska effekterna av, en extraordinär händelse är det viktigt att vi har kunskap om vilka hoten och riskerna är samt var i samhället sårbarheterna finns. Denna kunskap kan vi få genom att göra risk- och sårbarhetsanalyser. Såväl kommuner och landsting som statliga myndigheter har idag ansvar för att göra risk- och sårbarhetsanalyser. Inom EU och i många andra länder arbetar man på motsvarande sätt för att kartlägga hot, risker och sårbarhet.

Målet är att samhället ska ha god kunskap om hot, risker och sårbarhet som kan påverka samhällets funktionsförmåga och att konsekvenserna för samhället har analyserats.

Syftet med risk- och sårbarhetsanalyserna är att minska risker och sårbarheter samt att stärka samhällets krisberedskap. Arbetet syftar även till att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom det egna verksamhetsområdet.

2.3 Termer och definitioner

Vissa av de uttryck som används i krisberedskapsförordningen och i den här vägledningen kan vara svåra att tolka och omsätta till praktiskt analysarbete. Vad är till exempel skillnaden mellan sårbarhet, hot och risk? Syftet med den här vägledningen är att underlätta myndigheternas arbete. Därför förklarar vi några av de mest centrala uttrycken här.

Extraordinär händelse är en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser.

Förmåga avser i det här sammanhanget den robusthet och kapacitet som behövs för att undvika och hantera allvarliga kriser i samhället. Denna krisberedskapsförmåga delas in i krisledningsförmåga, operativ förmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. **Krisledningsförmåga** avser en organisations förmåga att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer och deras åtgärder. Med **operativ förmåga** menas den förmåga som aktörer "på fältet" behöver ha för att snarast påbörja och genomföra de åtgärder som krävs för att avhjälpa, skydda och lindra effekterna av det inträffade. **Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar** avser den förmåga som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas på en sådan nivå att samhället – trots en allvarlig störning – fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad.

Hot omfattar en aktörs kapacitet och avsikt att genomföra skadliga handlingar. Det kallas ibland hotbild. Ett hot kan även bestå av en händelse eller en företeelse som i sig framkallar fara mot något eller någon utan att det i sammanhanget förekommer aktörer med kapacitet och avsikt att orsaka skada.

Kritiskt beroende definieras som en relation där den beroende verksamheten snabbt och varaktigt drabbas av en kraftig funktionsnedsättning vid ett bortfall av eller en svår störning i den levererande verksamheten. En förutsättning för att beroendet ska kunna betraktas

som kritiskt är att den levererande verksamheten inte utan svårighet kan ersättas med en annan verksamhet. Ytterligare en förutsättning är att samhällskonsekvenserna av de beroende verksamheternas funktionsnedsättning blir så allvarliga att den aktuella krissituationen inte kan hanteras på ett godtagbart sätt.

Risk kan rent tekniskt förklaras som en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de (negativa) konsekvenser händelsen i fråga kan leda till. I förhållande till hot ska risk ses som en mer konkret effekt av olika företeelser. Klimatförändringar (hot) kan exempelvis medföra en ökad sannolikhet för, och större konsekvenser av, att samhället drabbas av översvämningar (risk).

Risikanalys kan beskrivas som ett systematiskt sätt att identifiera risker och värdera dem med avseende på sannolikhet och konsekvenser.

Sårbarhet betecknar hur mycket och hur allvarligt samhället eller delar av samhället påverkas av en händelse. De konsekvenser som en aktör eller samhället – trots en viss förmåga – inte lyckas förutse, hantera, motstå och återhämta sig från anger graden av sårbarhet.

Sårbarhetsanalys kan beskrivas som ett systematiskt sätt att utvärdera och bestämma sårbarhet.

I den här vägledningen betraktar vi **risk- och sårbarhetsanaly**s som *ett* uttryck i betydelsen att analysen genomförs i *en* process och redovisas i *en* rapport.

Två uttryck, vars innebörd är avgörande för analysarbetets omfattning, är **ansvarsområde** och **samhällsviktig verksamhet**. Uttrycken är svåra att tolka för många myndigheter. Vi ägnar därför nästa kapitel åt en fördjupning i samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv och ansvarsområdets innebörd.

VIDARE LÄSNING

- Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
- Förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.
- Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).



3. MYNDIGHETERS ROLL OCH ANSVARSOMRÅDE

Det här kapitlet handlar om innebörden av myndighetens ansvarsområde och samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv – och hur detta påverkar omfattningen av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.



3.1 Vad ryms i myndighetens ansvarsområde?

Eftersom myndigheter har vitt skilda funktioner och uppgifter i samhället så varierar behovet av att analysera hot, risker och sårbarhet. Myndighetens ansvarsområde påverkar omfattningen av risk- och sårbarhetsanalysen. Lite förenklat kan man dela in myndigheters ansvar – kopplat till skyldigheten att göra risk- och sårbarhetsanalyser – i tre kategorier:

1. **Myndighetens riskhantering.** Alla myndigheter har ett grundläggande ansvar för att identifiera och värdera hot och risker, inklusive sådana hot och risker som allvarligt kan försämra förmågan i den egna verksamheten.
2. **Föreskrivande och tillsynsutövande.** Vissa myndigheter har ett utökat ansvar genom att de har rätt att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn. Verktyg för myndighetsutövning i denna kategori inkluderar exempelvis föreskrifter, kontroll, inspektion, tillståndsgivning samt råd och anvisningar.
3. **Förvaltning eller förfogande över resurser.** Vissa myndigheters ansvar ligger i att de förvaltar eller förfogar över en allmännyttig

verksamhet, resurs eller funktion. Drift och förvaltning av infrastruktur eller anläggningar, samt lagring och distribution av material är exempel på verksamhet inom det här ansvarsområdet.



En myndighet kan utöva en eller flera roller med bäring på risk- och sårbarhetsarbetet inom sitt ansvarsområde. Ibland sammanfaller dessa roller, ibland är de tydligt organisatoriskt separerade från varandra.

De tre rollerna tenderar att överlappa varandra, och det är inte alltid självklart i vilken roll en viss resurs eller funktion i myndigheten hör hemma. I avsnitt 3.3 vidareutvecklar vi innebörden av myndighetens roll och ansvarsområde utifrån dessa tre kategorier, och vad detta betyder för omfattningen av risk- och sårbarhetsanalysen. Först är det dock nödvändigt att förtydliga innebörden av samhällsviktig verksamhet utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

3.2 Samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv

När myndighetens ansvarsområde är klarlagt gäller det att avgöra om det finns verksamhet inom ansvarsområdet som är samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv. Alla myndigheter har uppgifter som på något sätt är viktiga för samhället. Däremot bedriver inte alla myndigheter verksamhet som är samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv.

Enligt krisberedskapsförordningen ska samtliga myndigheter särskilt beakta att de mest nödvändiga funktionerna i samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas. Ett sätt att göra det är att fastställa grundläggande säkerhetsnivåer. Förordningen säger också att syftet med risk- och sårbarhetsanalyser är att stärka sin egen och *samhällets* krisberedskap. Analyserna ska alltså inkludera sådana hot och risker samt sådan sårbarhet som kan påverka samhällets funktion.

Man kan göra en skillnad mellan vad som är samhällsviktigt ur ett mer allmänt perspektiv och vad som är samhällsviktigt ur ett *krisberedskapsperspektiv*. En stor mängd verksamheter i samhället – offentliga såväl som privata – är viktiga för samhället ur ett allmänt perspektiv. När det gäller krisberedskap är vissa samhällsfunktioner viktigare än andra. Det är dels de verksamheter som måste fungera för att vi inte ska hamna i allvarliga kriser, dels de som ska hantera kriser när de väl inträffar. Samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv är alltså en verksamhet som uppfyller det ena eller båda av följande villkor:

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

Verksamheter som måste fungera i förebyggande syfte är energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, betalningssystem samt hälso- och sjukvård. Det finns även verksamheter som är särskilt viktiga för att kunna hantera en kris. Informationen till allmänheten och samordningen av krisarbetet måste till exempel fungera.

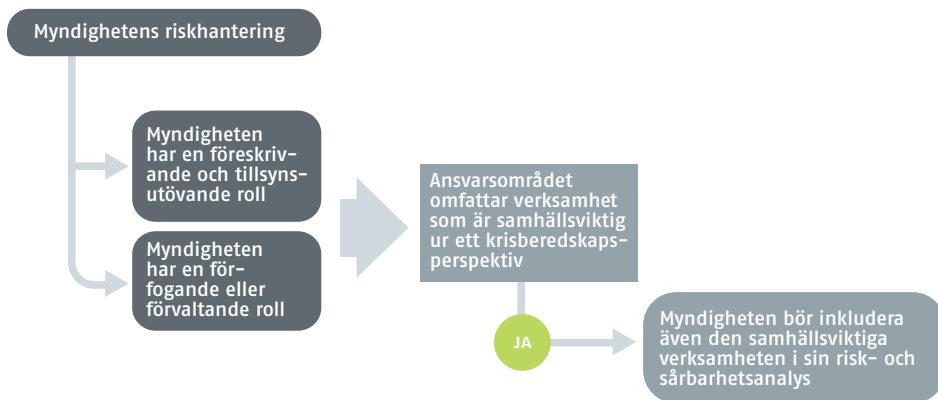
Omvänt gäller att om hela eller delar av en myndighets verksamhet kan upphöra i någon eller några veckor utan att detta påverkar samhällets grundläggande förmåga att fungera på kort sikt, så är den troligtvis inte samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv. Om myndigheten inte heller har några speciella uppgifter eller befogenheter som verkar förebyggande för uppkomsten av större kriser i samhället (till exempel genom föreskrifter eller tillsyn), alternativt behövs för att hantera en akut kris, är myndighetens verksamhet med all sannolikhet inte samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv.

EXEMPEL: Ett museum förvaltar oersättliga samlingar och ska med hjälp av dessa utveckla och förmedla kunskap om och upplevelser av kulturarvet, och på så sätt ge perspektiv på samhällsutvecklingen. I ett museums säkerhetsarbete är det avgörande att skydda samlingarna från stöld, brand och fuktskador. Vid första anblicken kan det tyckas självklart att samhällets funktionalitet inte skulle hotas om museet var tvunget att stänga en vecka. Vissa länder – exempelvis Australien, Kanada och USA – betraktar dock nationella symboler samt byggnader och platser där många människor samlas som samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv. På vilket sätt ska vi se på motsvarande symbolvärden i Sverige?

Det är bland annat sådana frågor som vi behöver svara på för att få klarhet i om myndigheten bedriver samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv.

3.3 Vad ska myndighetens risk- och sårbarhetsanalys omfatta?

Tolkningen av myndighetens ansvarsområde och förekomsten av eventuell samhällsviktig verksamhet är en process som steg för steg tar reda på vad myndighetens risk- och sårbarhetsanalys ska omfatta.



Omfattningen av risk- och sårbarhetsanalysen bestäms av myndighetens roll och förekomsten av samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet.

MYNDIGHETENS RISKHANTERING

Alla myndigheter ska analysera om det finns sådana hot och risker eller sådan sårbarhet som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet hos myndigheten. Det innebär att myndigheter ska analysera hot och risker som är mindre sannolika, men som kan ge stora konsekvenser för myndighetens möjlighet att upprätthålla verksamheten. Det kan handla om risker av intern karaktär som omfattande personalfrånvaro och informationssäkerhetsrelaterade risker, men det kan också handla om externa risker som störningar i tekniska försörjningssystem och antagonistiska hot. Det är viktigt att myndigheten överväger vilka av myndighetens verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas, till exempel för att det finns särskilda krav på att de fungerar.

Myndigheten kan med fördel samordna arbetet med att analysera hot, risker och sårbarhet inom den egna verksamheten med övrigt säkerhetsarbete inom myndigheten (se avsnitt 2.1).

EXEMPEL: Försäkringskassan administrerar socialförsäkringen och svarar för huvuddelen av samhällets ekonomiska trygghets-system. Ungefär en fjärdedel av den privata konsumtionen i riket kommer från socialförsäkringen. Det är därför mycket viktigt att verksamheten alltid fungerar. För att kunna upprätthålla myndighetens verksamhet både i normala situationer och vid extraordinära händelser arbetar Försäkringskassan med flera olika områden kopplade till den interna riskhanteringen, till exempel informationssäkerhet, skalskydd, reservkraftförsörjning och kontinuitetsplanering.

FÖRESKRIVANDE OCH TILLSYNSUTÖVANDE

Myndigheter som har rätt att utfärda föreskrifter eller utöva tillsyn över verksamheter som är samhällsviktiga ur ett krisberedskapsperspektiv bör inkludera dessa verksamheter i sin risk- och sårbarhetsanalys. Med detta avses hot, risker och sårbarhet förknippade med externa verksamheter under myndighetens tillsyn och kontroll.

EXEMPEL: Socialstyrelsens roll som expert- och tillsynsmyndighet innebär att man genom normering, tillsyn och kunskapsförmedling påverkar huvudmän och yrkesverksamma. Socialstyrelsen har också en rad specifika uppgifter riktade till huvudmän, professionella grupper och enskilda personer. I Socialstyrelsens roll som föreskrivande och tillsynsutövande ligger bland annat att Socialstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd, ansvarar för tillsyn av hälso- och sjukvård och dess personal samt ansvarar för smittskydd i landet genom tillsyn.

Är verksamheten samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv?

Svar: Ja, den verksamhet som sorterar under Socialstyrelsens föreskrivande och tillsynsutövande roll (exempelvis hälso- och sjukvård) uppfyller båda kriterierna för samhällsviktig verk-

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

FÖRVALTNING ELLER FÖRFOGANDE ÖVER RESURSER

De myndigheter som förvaltar eller förfogar över en allmännyttig resurs som ses som samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv, bör inkludera denna verksamhet i sin risk- och sårbarhetsanalys. Det kan handla om att myndigheten förfogar över särskilda personella eller materiella resurser för exempelvis insatser mot olyckor eller för att kunna genomföra reparationer. Det kan även handla om att myndigheten förvaltar någon form av teknisk infrastruktur.

EXEMPEL: Banverket förvaltar statens spåranläggningar, som utgör ungefär 80 procent av järnvägsnätet. Banverket ansvarar också för det cirka 13 000 kilometer långa optiska fiberkabelnätet. En stor del av nätets kapacitet hyr Banverket ut till olika teleoperatörer, vilket innebär att en viss del av landets datakommunikation och mobiltelefontrafik sker i Banverkets nät.

Är verksamheten samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv?

Svar: En förutsättning för ett fungerande samhälle är fungerande transporter, i vardagen och i än högre utsträckning när samhällets utsätts för extraordinära händelser. Verksamheten som sorterar under Banverkets förvaltande roll uppfyller båda kriterierna för samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv.

3.4 Länsstyrelsens roll och ansvarsområde

Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som har ett så kallat geografiskt områdesansvar. Vi kan jämföra ansvaret med länsstyrelsernas övergripande uppgift: att samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

En viktig uppgift är att stödja aktörerna i länet – särskilt kommunerna – i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. De kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna är en viktig grund för länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser tillsammans med det arbete som länsstyrelserna utför i samverkan med övriga aktörer i länet.

- Länsstyrelsen har till uppgift att upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med det geografiska områdesansvaret på regional nivå. Länsstyrelseinstruktionen och krisberedskapsförordningen reglerar områdesansvaret. Det framgår bland annat att länsstyrelsen ska vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån inom sitt geografiskt område.
- Länsstyrelsen utövar tillsyn inom flera områden som består av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv, exempelvis kommunal räddningstjänst och socialtjänst. Länsstyrelsen ansvarar för att årligen följa upp krisberedskapsförberedelserna på lokal nivå, rapportera vilka åtgärder som vidtagits och redovisa en bedömning av effekten av dem.
- Länsstyrelsen ansvarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (exempelvis vid en kärnteknisk olycka) och har möjlighet att överta ansvaret för kommunal räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor. Om insatsen inbegriper statlig räddningstjänst ska länsstyrelsen ansvara för att insatsen samordnas. Länsstyrelsen har också det övergripande ansvaret på regional nivå för smittskyddet av djur enligt epizootilagen.
- I egenskap av särskilt ansvarig för krisberedskapen ska länsstyrelsen särskilt beakta att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet samt säkerhetskraven för de tekniska system som är nödvändiga för att man ska kunna utföra sitt arbete.

Länsstyrelserna har, av alla statliga myndigheter, det mest omfattande ansvaret när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser.

VIDARE LÄSNING

- Förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.
- Krisberedskapsmyndigheten, *Samhällsviktigt! Ett första förslag till definition av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv* (0253/2005).



4. IDENTIFIERING AV HOT OCH RISKER

Hot och risker som vi inte identifierar, blir inte heller analyserade. Identifieringen är alltså mycket viktig för risk- och sårbarhetsanalysens validitet och kvalitet. Det här kapitlet handlar om hur en identifiering kan gå till, ger exempel på olika typer av kunskapsunderlag som myndigheterna kan använda och faktorer som är särskilt viktiga att tänka på.



I det säkerhetsarbete som många myndigheter bedriver, handlar det i stor utsträckning om att analysera och ta ställning till händelser som inträffar relativt ofta. Däremot har man inte i lika stor utsträckning analyserat situationer som visserligen inträffar sällan, men får mycket allvarliga konsekvenser. Sådana situationer kan vara svårare att på förhand identifiera.

4.1 Vilken typ av hot och risker är det som ska identifieras?

Identifieringen ska utgå från myndighetens roll och ansvarsområde. Även om myndigheten inte har någon annan roll utöver den interna riskhanteringen så är det viktigt att försöka identifiera hot och risker inom sitt ansvarsområde som andra aktörer förväntas hantera. På motsvarande sätt är det viktigt att inkludera hot och risker utanför ansvarsområdet, men som ändå kan påverka myndighetens verksamhet. Det är inte längre meningsfullt att dra en distinkt gräns mellan den "inre" och den "yttre" säkerheten. Allvarlig smitta, extrema

natur- och väderhändelser, tekniska krascher, organiserad brottslighet och internationell terrorism stoppas inte av administrativa gränser.

Målet med att identifiera hot och risker kan vara att:

- öka myndighetens kunskap och medvetenhet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap
- finna de orsaker och villkor som ligger till grund för att en händelse utvecklas till en situation som allvarligt försämrar förmågan till verksamhet inom området
- upptäcka kritiska beroenden inom och mellan sektorer och geografiska områden.

4.2 Underlag för identifiering

Det är inte möjligt att specificera vilken metod som bör användas vid identifieringen av tänkbara hot och risker enligt krisberedskapsförordningen. Identifieringen ska dock bygga på välgrundat underlag.

Underlaget kan bestå av de omvärldsexempel som flera olika myndigheter har utvecklat tillsammans. Lärande aktiviteter som övningsverksamhet och simuleringsmodeller samt erfarenheter från inträffade kriser ger viktiga kunskaper som bör vara till hjälp i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Tillsyn och kontroll samt kartläggning av samhällsviktig verksamhet kan vara värdefulla källor. Arbeta enligt närliggande lagstiftning kan också bidra till identifiering av tänkbara hot och risker.

Nedan följer en beskrivning av hur olika underlag kan användas i arbetet med att identifiera hot och risker inom ansvarsområdet.

TILLSYN OCH KONTROLL

I de fall myndigheten utövar någon form av kontroll eller tillsyn är resultatet av detta ett naturligt kunskapsunderlag för inventering av hot och risker. Länsstyrelserna utövar exempelvis tillsyn av den kommunala räddningstjänsten enligt lagen om skydd mot olyckor, och följer upp kommunernas arbete med krisberedskap. Livsmedelsverket utför inspektioner för att skydda försörjningen av dricksvatten. Socialstyrelsen utövar stödjande och granskande tillsyn över hälso- och sjukvården.

Tillsynsverksamheten kan även uppmärksamma förhållanden som har medfört eller kan medföra brister i säkerheten. Resultatet kan bli förelägganden eller påpekanden som förbättrar säkerheten och i förläng-

ningen ändrar den praxis som tillämpas. Myndigheterna bör dokumentera detta; se kapitel 7 för mer information om åtgärdsbehov.

LÄRDOMAR FRÅN INTRÄFFADE KRISER

Egna och andras lärdomar från inträffade kriser är ett viktigt kunskapsunderlag för att stärka samhällets säkerhet och förbättra krisberedskapsförmågan. Oavsett om det är Sverige eller ett annat land som drabbas, och oavsett vilken typ av kris det handlar om, kan inträffade kriser bidra till att identifiera hot, risker och sårbarheter. Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 11 § krisberedskapsförordningen ska särskilt beakta behovet av erfarenhetsåterföring av inträffade händelser.

I alla offentliga och privata verksamheter bör vikten av att systematiskt ta tillvara erfarenheter betonas som ett led i att stärka säkerheten och krisberedskapen. Utredningar och utvärderingar som genomförs efter inträffade kriser kan medföra rekommendationer om förändrade rutiner, förbättrad utrustning eller andra åtgärder som kan öka säkerheten. Resultatet kan också bli förändrad lagstiftning eller förändrade myndighetsföreskrifter.

ÖVNINGSVERKSAMHET OCH SIMULERINGSMODELLER

Övningsverksamheten som myndigheterna arbetar med bör ha en tydlig koppling till arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Övningar, och de lärdomar som myndigheten drar av dessa, är viktiga underlag för att uppmärksamma hot, risker och sårbarheter. Omvänt kan övningsverksamheten pröva och utveckla analyserade situationer. Larmövningar, stabsövningar, beslutsövningar och samverkansövningar är fyra typer av övningar som alla kan användas som underlag för identifiering av hot och risker.

En larmövning (kallas även startövning eller systemövning) syftar främst till att inom egen organisation öva krisledningsorganisationerna för att snabbt kunna aktivera och bemanna dem.

Stabsövningar syftar till att öka förmågan att arbeta med interna berednings-, stabs- och informationsrutiner för att skapa en gemensam lägesuppfattning och föreslå beslutsunderlag.

En beslutsövning används främst för att öva beslutsprocessen inom en organisation, det vill säga förmågan att fatta tidiga och tydliga beslut, att fatta beslut under tidspress om åtgärder och att inleda samverkan mellan ansvariga och andra berörda.

I en samverkansövning övas främst samordning genom samverkan. Samverkansövningar kan genomföras för områdesansvariga samt inom och mellan samverkansområden. Samverkansövningar kan även bedrivas i mindre format inom eller mellan ett fåtal myndigheter.

Lämpligt upplagda övningar med berörda aktörer inom olika områden kan ge erfarenheter som leder till att grundläggande säkerhetsnivåer inom en verksamhet måste omprövas. Se kapitel 7 för hur myndigheterna bör redovisa åtgärdsbehov i risk- och sårbarhetsanalysen. Övningsverksamheten bidrar också i hög grad till att utveckla berörda aktörers förmåga att hantera inträffade händelser. Se vidare kapitel 6 för information om förmågebedömning.

Ibland använder myndigheterna databaserade simuleringsmodeller för tekniska system i syfte att belysa vilka effekter ett bortfall av vissa systemkomponenter kan få för systemet som helhet. Simuleringsmodeller är ofta ett effektivt sätt att identifiera risker inom tekniska system.

KARTLÄGGNING AV SAMHÄLLSVIKTIG VERKSAMHET OCH KRITISKA BEROENDEN

I avsnitt 3.2 behandlade vi frågan om det finns verksamhet inom myndighetens ansvarsområde som är samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv.

Ibland är identifieringen av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv intuitiv. Andra gånger är man intresserad av om samhällsviktig verksamhet förekommer inom en sektor eller ett geografiskt område, och i så fall vilken. I de fallen krävs en särskild kartläggning. Man uppmärksammar då anläggningar och verksamheter som är särskilt angelägna att skyddas från hot och risker. I risk- och sårbarhetsanalysen kan det alltså också ingå att inventera förekomsten av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv samt i förväg fastställda grundläggande säkerhetsnivåer inom myndighetens ansvarsområde.

När man kartlägger sitt "system" är det viktigt att inte glömma beroendeförhållanden. Med beroende avses i det här sammanhanget en relation mellan två verksamheter – en beroende verksamhet och en levererande verksamhet – som utmärks av att den ena eller båda verksamheterna måste ha tillgång till de produkter eller tjänster som den andra producerar för att fungera.

I de allra flesta fall blir emellertid störningar som påverkar beroenden snarare irritationsmoment än samhällskriser. Ett avbrott på någon timme i elleveranserna lämnar få spår efter sig. Inte heller några tim-

mars avbrott i börshandeln är normalt att betrakta som kritiskt ur ett samhällsperspektiv. De beroenden som i första hand är intressanta att identifiera och analysera ur ett krisberedskapsperspektiv är de som kan leda till mer omfattande konsekvenser.



Behovshjulet är ett verktyg som kan användas för att konkretisera en verksamhets behov och för att identifiera i vad mån – och på vilket sätt – dessa tillgodoses av externa verksamheter."

Med *Infrastruktur* menar vi generella system som är "allmänt" tillgängliga och kan användas av verksamheten utan några större speciella anpassningar. Det handlar till exempel om elnät, telenät, vägnät och kommunalteknisk försörjning. Med *Kapital, insatsvaror* och *insattjänster* menar vi tillgång till rörelse- och investeringskapital samt de fysiska varor och tjänster som verksamheten förbrukar eller behöver för att bedriva sin verksamhet. Med *Information* menar vi sådan information som är viktig för verksamhetens bedrivande – såväl extern som intern. *Värderingar* och *regelverk* syftar på lagar och regler (policies) som styr verksamheten, men även de värderingar som dominerar verksamheten/ samhället. Behov av kompetent *Personal* i sådan omfattning att verksamheten kan hållas igång. Detta kan gälla såväl beroende av nyckelpersonal som beroende av volympersonal. Med *Verksamhetsnära system*

och rutiner menar vi system och rutiner som verksamheten behöver och själva beslutar över. Det handlar framförallt om system speciellt anpassade för den specifika verksamheten, till exempel styr- och reglersystem eller vissa administrativa system.

RISKHANTERINGSARBETE ENLIGT ANNAN LAGSTIFTNING

Statliga myndigheter är skyldiga att göra olika typer av analyser som alla är viktiga delar i säkerhetsarbetet. Kunskap från exempelvis arbetet med riskhanteringen enligt förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering samt säkerhetsanalysen enligt säkerhetsknyddsförordningen (1996:633) kan bidra till identifieringen av hot och risker enligt krisberedskapsförordningen. Se avsnitt 2.1 för mer information om hur risk- och sårbarhetsanalyser förhåller sig till myndighetens säkerhetsarbete i ett vidare perspektiv.

BETYDELSEN AV KONTINUERLIG OMVÄRLDSANALYS

Den europeiska integrationen och utvecklingen i vårt närområde har stärkt Sveriges säkerhet. Samtidigt finns det ett antal potentiella hot mot vår säkerhet. Regionala väpnade konflikter, terrorism och förekomsten av massförstörelsevapen hotar internationell säkerhet, och därmed kan också i förlängningen Sveriges säkerhet vara hotad.

Krisberedskapsförordningen anger att myndigheterna också ska beakta om det finns hot eller risker som kan utvecklas till en situation som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet. Det är därför viktigt att alltid bevara en öppenhet för vad som kan komma att utvecklas till ett hot framöver och förbereda sig för det oväntade. Många myndigheter bedriver någon form av omvärldsbevakning. KBM ger regelbundet ut en publikation om aktuella hot och risker. Hot- och riskrapporten är ett sätt för KBM att sprida kunskap genom omvärldsanalyser.

I 18 § krisberedskapsförordningen framgår att vissa myndigheter också har ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap. Dessa myndigheter ska genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap.

VIDARE LÄSNING

- Abrahamsson, Marcus & Magnusson, Sven Erik, *Risk- och Sårbarhetsanalyser – utgångspunkter för fortsatt arbete* (KBM:s forskningsserie nr 2, 2004).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Så vill vi utveckla övningsverksamheten – en strategi för utveckling av generell krishanteringsförmåga i samhället* (KBM rekommenderar 2006:3).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Hot- och riskrapport 2006* (KBM:s temaserie 2006:7).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Hot- och riskrapport 2005* (KBM:s temaserie 2005:11).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Hot- och riskrapport 2004* (KBM:s temaserie 2004:6).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Omvärldsexempel 2005* (0280/2005).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Metod för kommunikationssäkerhetsanalys* (1054/2007).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Basnivå för informationssäkerhet* (KBM rekommenderar 2006:1).
- Räddningsverket, *Handbok för riskanalys* (2003).



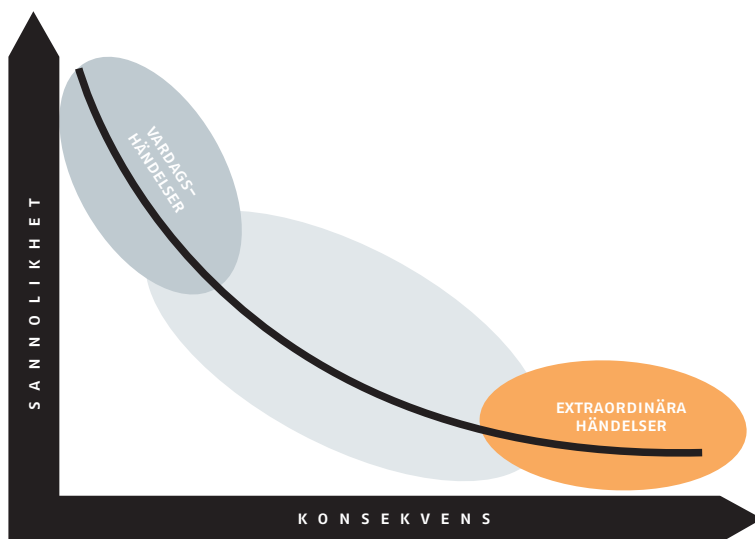
5. VÄRDERING AV HOT OCH RISKER

När myndigheten har identifierat hot och risker inom sitt ansvarsområde är nästa steg att bedöma sannolikheten för att de ska inträffa och de negativa konsekvenser de kan leda till. Att värdera hot och risker innebär att ta ställning till hur de förhåller sig till varandra. Detta kan åstadkommas genom att använda en matris.



Kännetecknande för situationerna som ska analyseras enligt krisberedskapsförordningen är sådana tillstånd som innebär allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och som kräver en samordning av insatser från flera olika myndigheter och organ för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Extraordinära händelser inträffar sällan. Det räcker därför med att göra en övergripande bedömning av hur sannolikt det är att en händelse inträffar. Fokus ska i stället ligga på att analysera konsekvenserna och bedöma om förmågan är tillräcklig för att hantera konsekvenserna.



Extraordinära händelser inträffar sällan, men får mycket allvarliga konsekvenser. Området mellan vardagshändelser och extraordinära händelser illustrerar det faktum att det många gånger är svårt att på förhand definiera vad som är en extraordinär händelse.

5.1 Bedömning av sannolikheter

Hur troligt är det att de situationer som härleds från identifierade hot och risker inträffar? Myndigheten kan bedöma denna frekvens genom att beräkna eller uppskatta sannolikheten på olika sätt. Något förenklat kan man urskilja två huvudprinciper för sannolikhetsbedömning:

- **Kvantitativa bedömningar.** I de fall de förekommer är de empiriska skattningarna (på grundval av till exempel statistiskt material) en vedertagen grund för bedömning av sannolikhet. Sannolikheten för att exempelvis en olycka med farligt gods ska inträffa ökar rimligtvis i takt med antalet transporter.
- **Kvalitativa bedömningar.** I många fall måste expertbedömningar användas för att uppskatta sannolikheten, antingen som komplement till ett empiriskt underlag eller som enda relevant källa. Sannolikheten bedöms utifrån subjektiva skattningar av personer med god kännedom om aktuella förhållanden.

Sannolikheten för att en extraordinär händelse ska inträffa kan bedömas på kort, medellång eller lång sikt. Med kort sikt avses här upp till två år, medellång sikt omfattar två till fyra år och lång sikt sträcker sig upp till femton år framåt i tiden. Graden av säkerhet i bedömningen tenderar att avta med ökat tidsperspektiv. Ett eller två år är ibland alltför kort tid för att hinna vidta åtgärder. Det finns därför skäl att i första hand bedöma sannolikheten på medellång sikt (perspektivet två till fyra år).

Ett exempel på en mycket enkel skala baserad på kvalitativ beskrivning av sannolikhet framgår av figuren nedan.

NIVÅ	BESKRIVNING AV SANNOLIKHET PÅ MEDELLÅNG SIKT
1	Mycket låg sannolikhet
2	Låg sannolikhet
3	Medelhög sannolikhet
4	Hög sannolikhet
5	Mycket hög sannolikhet

5.2 Bedömning av konsekvenser

Vi hanterar kriser, förutom genom att förhindra en händelseutveckling som är på väg att inträffa, genom att bemöta deras konsekvenser när de väl når oss. Bedömning av konsekvenser handlar om att förutse de direkta och indirekta (negativa) effekter som kan uppstå utifrån vissa givna förutsättningar.

I vissa fall är det möjligt att knyta an bedömningen av konsekvenser till etablerade klassificeringssystem. Detta möjliggör mer objektiva risk- och sårbarhetsanalyser. INES-skalan (the International Nuclear Event Scale) som används vid rapportering av kärnkraftsincidenter är ett exempel på ett sådant klassificeringssystem. Ett annat exempel är kraftföretagens riktlinjer för dammsäkerhet (RIDAS). RIDAS tar hänsyn till risk för förlust av människoliv eller allvarlig personskada samt till de sociala, miljömässiga och ekonomiska värden som kan förloras vid ett dammbrott. Inom många områden finns alltså etablerade klassificeringssystem som man med fördel kan utgå från.

Utifrån de övergripande målen för Sveriges säkerhet (se kapitel 2) kan en situations konsekvenser äventyra människors liv och hälsa, hota grund-

läggande värden och skada samhällets funktionalitet. I förlängningen kan detta leda till att tilltron till det demokratiska samhället undergrävs.

Beroende på myndighetens ansvarsområde kan det vara relevant att bedöma konsekvenser i förhållande till andra typer av värden än ovan, till exempel miljövärden, djurs liv och hälsa och ekonomiska värden. Varje myndighet bör därför utifrån sitt ansvarsområde försöka identifiera vilka slags värden som en extraordinär händelse riskerar att äventyra. Det viktiga är att det finns ett tydligt samband mellan konsekvenserna och det skyddsvärda inom myndighetens ansvarsområde.

För vissa myndigheter räcker det med kvalitativa beskrivningar medan andra kommer att behöva kvantifiera konsekvenser ifråga om exempelvis antal, utbredning eller storlek. Nedan ges ett förslag på hur en sådan klassificering och beskrivning kan se ut.

NIVÅ	KONSEKVENSER	BESKRIVNING
1	Mycket begränsade	Små direkta hälsoeffekter, mycket begränsade störningar i samhällets funktionalitet, övergående misstro mot enskild samhällsinstitution.
2	Begränsade	Måttliga direkta hälsoeffekter, begränsade störningar i samhällets funktionalitet, övergående misstro mot flera samhällsinstitutioner.
3	Allvarliga	Betydande direkta eller måttliga indirekta hälsoeffekter, allvarliga störningar i samhällets funktionalitet, bestående misstro mot flera samhällsinstitutioner eller förändrat beteende.
4	Mycket allvarliga	Mycket stora direkta eller betydande indirekta hälsoeffekter, mycket allvarliga störningar i samhällets funktionalitet, bestående misstro mot flera samhällsinstitutioner och förändrat beteende.
5	Katastrofala	Katastrofala direkta eller mycket stora indirekta hälsoeffekter, extrema störningar i samhällets funktionalitet, grundmurad misstro mot samhällsinstitutioner och allmän instabilitet.

Här används de tre övergripande målen för Sveriges säkerhet för att exemplifiera hur olika typer av konsekvenser kan beskrivas.

BEFOLKNINGENS LIV OCH HÄLSA

Befolkningens liv och hälsa bör skyddas mot hot och risker så långt det är möjligt. Vi kan beskriva konsekvenser för befolkningens liv och hälsa i termer av direkta hälsoeffekter (antal människor påverkade, skadade, döda, psykologiska effekter) och indirekta hälsoeffekter på grund av alltför stor påfrestning på hälso- och sjukvården.

SAMHÄLLETS FUNKTIONALITET

Konsekvenser för samhällets funktionalitet kan beskrivas i termer av oförmåga att leverera välfärd. Störningar i transporter, störningar i de finansiella systemen, störningar i leveranser av livsmedel, el eller drivmedel, och störningar i de elektroniska kommunikationerna är exempel på situationer som på ett eller annat sätt hotar samhällets funktionalitet. Dessa situationer kan utvecklas till att även hota grundläggande värden.

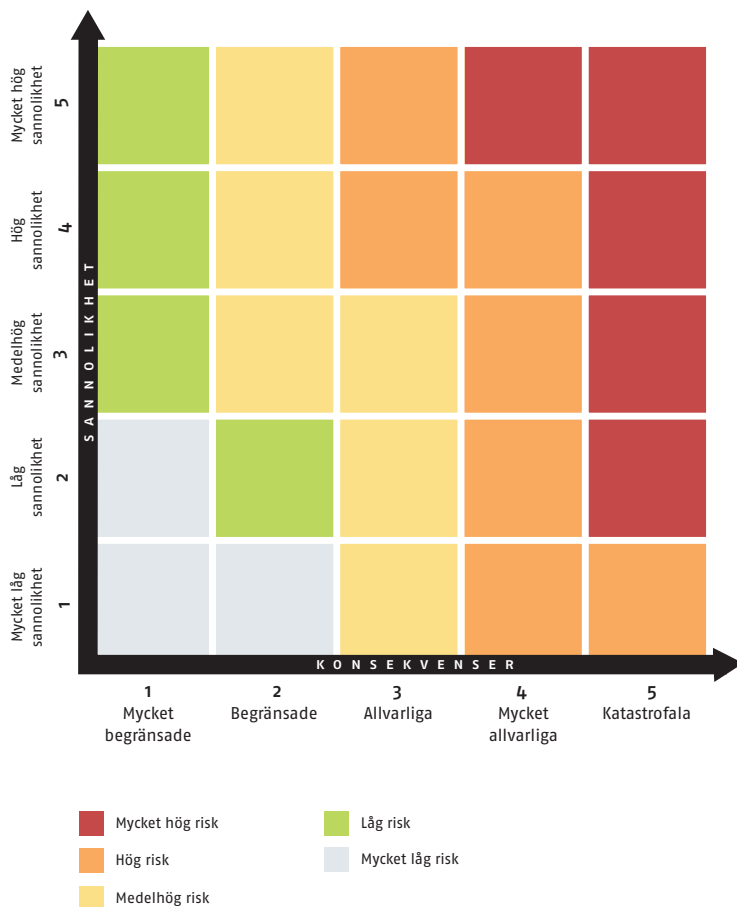
GRUNDLÄGGANDE VÄRDEN

Grundläggande värden handlar till stor del om allmänheten förtroende för samhällets institutioner. Vi kan beskriva konsekvenserna för grundläggande värden i termer av allmän instabilitet i samhället på grund av oro eller rädsla. Det kan handla om förändrat eller irrationellt beteende (ändrade transportvanor, frånvaro från arbetet, ryktesspridning, "hamstring").

5.3 Värdera hot och risker

Värderingen syftar till att rangordna de hot och risker som har bedömts utifrån sannolikhet och konsekvens. Värdering och kategorisering kan utföras på olika sätt och med olika metoder. För att göra värderingen mer överskådlig använder vi här klasser där vi bedömer sannolikheten i en skala från ett (mycket låg sannolikhet) till fem (mycket hög sannolikhet). Vi bedömer konsekvenserna på motsvarande sätt från mycket begränsade till katastrofala konsekvenser.

Genom att presentera resultatet i en matris visar vi hur risker förhåller sig till varandra på ett pedagogiskt sätt. Detta underlättar för andra aktörer att på ett enkelt sätt tillgodogöra sig resultatet av en myndighets värdering.



VIDARE LÄSNING

- Abrahamsson, Marcus & Magnusson, Sven Erik, *Risk- och Sårbarhetsanalyser – utgångspunkter för fortsatt arbete* (KBM:s forskningsserie nr 2, 2004).
- Räddningsverket, *Handbok för riskanalys* (2003).



6. FÖRMÅGEBEDÖMNING OCH ANALYS AV SÅRBARHET

Det är först när myndigheten har bedömt sin förmåga att hantera extraordinära händelser som det fullt ut går att avgöra konsekvenserna och uttrycka graden av sårbarhet. Att bedöma sin förmåga är alltså en central del i risk- och sårbarhetsanalysen. Genom att vidta åtgärder för att förbättra sin förmåga kan myndigheten alltså bidra till att graden av sårbarhet i samhället minskar. Vi måste kunna hantera många olika typer av kriser. Målet är därför att uppnå en god generell krisberedskapsförmåga.



För att få en god genomlysning av den generella krisberedskapsförmågan bör förmågan analyseras gentemot alla de hot och risker som värderas. Beroende på myndighetens roll och ansvarsområde (se kapitel 3) kan det åligga myndigheten att även bedöma förmågan inom sektorn eller det geografiska området. Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 11 § krisberedskapsförordningen ska planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en extraordinär händelse, för att förebygga sårbarheter och för att motstå hot och risker.

KBM har till uppgift att redovisa samhällets samlade förmåga att hantera extraordinära händelser. KBM begär därför in uppgifter årligen från myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen för en sådan bedömning. Myndigheterna redovisar också sin förmåga i risk- och sårbarhetsanalysen till Regeringskansliet och KBM.

Anledningen till att de tills vidare måste hanteras i separata redovisningar är att KBM saknar föreskriftsrätt inom området. KBM uppmanar dock myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen att

inkludera de scenarier som finns i hemställan om förmågebedömning i sin risk- och sårbarhetsanalys.

6.1 Krisberedskapsförmågans tre delar

Den förmåga som behövs för att undvika och hantera allvarliga kriser i samhället – krisberedskapsförmåga – består av tre delar:

- krisledningsförmåga
- operativ förmåga
- förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar

I risk- och sårbarhetsanalysen bör myndigheten bedöma dessa tre förmågor för samtliga identifierade risker. Beroende på myndighetens roll och ansvarsområde kan vikten av de olika förmågorna variera. Alla myndigheter förväntas till exempel inte ha en operativ förmåga.

Hur går man till väga för att bedöma sin krisberedskapsförmåga? Att systematiskt använda indikatorer i förmågebedömningen ger bättre kunskap om vilka faktorer man tar hänsyn till. Det blir även lättare att jämföra myndigheters förmågebedömningar med varandra och över tid. Vilka indikatorer som är relevanta varierar dels mellan myndigheter, dels från scenario till scenario.

De indikatorer för respektive förmåga som beskrivs nedan är generella och bedöms vara giltiga för de allra flesta myndigheter. För vissa myndigheter kan det vara nödvändigt att ytterligare bryta ned eller komplettera indikatorerna till mer verksamhetsanpassade kriterier.

EXEMPEL: Socialstyrelsen har tagit fram ett verktyg för att bedöma förmågan inom det katastrofmedicinska området. Socialstyrelsen har utgått från en omhändertagandedekja som beskriver de olika moment som krävs i arbetet med att omhänderta drabbade och informera vid en händelse. De viktigaste leden i kedjan är omhändertagande på skadeplats, transport av de drabbade, mottagning på akutmottagning, kapacitet på operationsavdelning, tillgång till vårdplatser på intensivvårdsavdelning, men också att det finns fungerade ledningsfunktioner på olika nivåer samt fungerande intern och extern information.

Socialstyrelsen anser att följande indikatorer är relevanta för att bedöma förmågan inom det katastrofmedicinska området:

- Alarmering
- Mobilisering av förstärkningsresurser – beslut
- Mobilisering av förstärkningsresurser – tillgänglighet
- Omhändertagande i skadeområde
- Ambulanssjukvård och transporter
- Operation och intensivvård
- Omhändertagande av lätt skadade
- Psykologiskt/psykiatriskt omhändertagande
- Information

KRISLEDNINGSFÖRMÅGA

Det ska finnas en god förmåga inom ansvarsområdet att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer och deras åtgärder. Krisledningsförmåga handlar alltså om förmågan att leda, samordna och informera om de åtgärder som samhället vidtar för att hantera allvarliga kriser. Krisledningsförmågan innehåller även förberedande moment. Kunskapsuppbyggnad är därför viktigt för en god krisledningsförmåga.

Generella indikatorer på krisledningsförmåga faller inom ramen för följande områden: leda, samverka och informera; larm; omvärldsbevakning; regelverk; och praktisk erfarenhet.

INDIKATORER

Leda, samverka och informera

- Det finns en aktuell krisledningsplan som är känd i organisationen
- Det finns en krisledningsorganisation som utbildas och övas regelbundet
- Krisledningen disponerar nödvändiga resurser i form av lokaler, tekniska system för bl.a. kommunikation och lägesbild och kan verka dygnet runt under minst en veckas tid
- Det finns ett nätverk för samverkan och samverkansövningar genomförs regelbundet
- Det finns rutiner och tekniskt stöd för information till allmänhet och media samt för intern information

Larm

- Det finns övade larmrutiner
- Det finns utbildad och övad tjänsteman i beredskap (TiB) som alltid är bemannad

Omvärldsbevakning

- Det finns en omvärldsbevakning som tidigt kan varna för allvarliga kriser
- Det finns rutiner och tekniskt stöd för att snabbt sprida information till den egna organisationen och andra aktörer

Regelverk

- Det finns legalt stöd för hur myndigheten (sektorn) ska hantera situationen
- Det finns riktlinjer och policys för hur myndigheten (sektorn) ska hantera situationen
- Det finns avtal som gäller vid situationen
- Ansvarsfördelningen mellan myndigheter är klargjord

Praktisk erfarenhet

- En upplevd skarp händelse hade beröringspunkter med den analyserade situationen
- En genomförd övning hade beröringspunkter med den analyserade situationen

OPERATIV FÖRMÅGA

Det ska finnas god förmåga inom ansvarsområdet att så fort som möjligt påbörja åtgärder för att hantera eller medverka i hanteringen av konsekvenserna av inträffade händelser, genomföra de åtgärder som krävs för att avhjälpa, skydda och lindra effekterna av det inträffade. De myndigheter och sektorer som ska förebygga och hantera en kris samt de som ska förebygga och hantera krisens övriga konsekvenser i samhället ska ha en operativ förmåga.

Generella indikatorer på operativ förmåga återfinns inom följande områden: leda, samverka och informera; materiella resurser; personella resurser; regelverk; och praktisk erfarenhet.

INDIKATORER

Leda, samverka och informera

- Det finns en regelbundet utbildad och övad ledningsorganisation som kan leda operativa insatser
- Ledningsorganisationen disponerar nödvändiga resurser i form av lokaler, tekniska system för bl.a. kommunikation och lägesbild och kan verka dygnet runt under minst en veckas tid
- Det finns rutiner och tekniskt stöd för information till allmänhet och media samt för intern information

Materiella resurser

- Det finns materiella resurser att tillgå snart efter att situationen inträffat
- Det finns en uthållighet i de materiella resurserna om minst en vecka
- Det finns en förmåga att omfördela interna materiella resurser samt en förmåga att ta emot externa materiella förstärkningsresurser

Personella resurser

- Det finns regelbundet utbildade och övade personella resurser att tillgå snart efter att situationen har inträffat
- De personella resurserna kan verka under minst en vecka
- Det finns möjlighet att omfördela personal inom myndigheten (sektorn) samt att ta emot externa personella förstärkningsresurser

Regelverk

- Det finns legalt stöd för hur myndigheten (sektorn) ska hantera situationen
- Det finns riktlinjer och policys för hur myndigheten (sektorn) ska hantera situationen
- Det finns avtal som gäller vid situationen
- Ansvarsfördelningen mellan myndigheter är klagjord

Praktisk erfarenhet

- En upplevd skarp händelse hade beröringspunkter med den analyserade situationen
- En genomförd övning hade beröringspunkter med den analyserade situationen

FÖRMÅGAN I SAMHÄLLSVIKTIG VERKSAMHET ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR

Det ska finnas en god förmåga inom ansvarsområdet att motstå allvarliga störningar så att verksamheten kan bedrivas på en sådan nivå att samhället fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad om allvarliga störningar skulle inträffa. Detta innebär att myndigheten och sektorn har i uppgift att hantera krisens eventuella konsekvenser för den egna verksamheten, särskilt de delar av den egna verksamheten som kan beskrivas som samhällsviktiga ur ett krisberedskapsperspektiv (se avsnitt 3.2 för mer information).

Generella indikatorer på förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar är grundläggande säkerhetsnivå; redundans och robusthet i kommunikationssystemen; reservkraft; möjlighet att flytta den samhällsviktiga verksamheten till annan plats; materiella resurser; personella resurser; regelverk; samt praktisk erfarenhet.

INDIKATORER

Grundläggande säkerhetsnivå

- Det finns miniminivåer för vad verksamheten ska kunna leverera

Redundans och robusthet i kommunikationssystemen

- Informationsteknik
- Telefoni
- Radiosamband

Reservkraft

- Det finns testad reservkraft med en uthållighet om minst en vecka

Möjlighet att flytta den samhällsviktiga verksamheten till annan plats

Materiella resurser

- Det finns materiella resurser att tillgå snart efter att situationen inträffat
- Det finns en uthållighet i de materiella resurserna om minst en vecka
- Det finns en förmåga att omfördela interna materiella resurser samt en förmåga att ta emot externa materiella förstärkningsresurser

Personella resurser

- Det finns regelbundet utbildade och övade personella resurser att tillgå snart efter att situationen inträffat
- De personella resurserna kan verka under minst en vecka
- Det finns möjlighet att omfördela personal inom myndigheten (sektorn) samt att ta emot externa personella förstärkningsresurser

Regelverk

- Det finns legalt stöd för hur myndigheten (sektorn) ska hantera situationen
- Det finns riktlinjer och policys för hur myndigheten (sektorn) ska hantera situationen
- Det finns avtal som gäller vid situationen
- Ansvarsfördelningen mellan myndigheter är klagjord

Praktisk erfarenhet

- En upplevd skarp händelse hade beröringspunkter med den analyserade situationen
- En genomförd övning hade beröringspunkter med den analyserade situationen

6.2 Bedömningsskala för förmåga

När relevanta indikatorer har valts ut för respektive situation är nästa steg att "betygsätta" förmågan. En bedömning ska göras för en, två eller alla tre typer av förmåga, beroende på myndighetens roll och ansvarsområde (se ovan). KBM använder underlaget för att kunna sammanställa en översiktlig bild av hur förmågan utvecklas inom olika områden från år till år, göra jämförelser mellan olika myndigheter och sektorer, samt väga samman de olika myndigheternas bedömningar till en samlad bedömning av samhällets förmåga. Bedömningsskalan består av fyra steg:

NIVÅ	BESKRIVNING AV FÖRMÅGA
1	Förmågan är god
2	Förmågan är i huvudsak god, men har vissa brister
3	Det finns en viss förmåga, men den är bristfällig
4	Det finns ingen eller mycket bristfällig förmåga

Bedömningen att förmågan är **god** innebär inte att en kris passerar obemärkt, utan att myndigheten (och sektorn) bedöms ha resurser och kapacitet att kunna lösa de uppgifter som är samhällsviktiga vid en kris.

Att förmågan är i **huvudsak god men har vissa brister** innebär att samhällsservice i viss mån åsidosätts för att prioritera mer akut verksamhet. Det kan exempelvis handla om att vissa operationer på sjukhusen ställs in eller att person- och godstransporter blir kraftigt försenade. Myndigheten (och sektorn) har inte tillräckligt med resurser för att lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. För de som drabbas framstår det som att samhället inte lever upp till sina åtaganden.

Bristfällig förmåga kan till exempel innebära att person- och gods-transporter ställs in, att allmänheten drabbas av kännbara ekonomiska förluster eller att någon form av ransonering införs. Myndighetens (och sektorns) resurser understiger kraftigt det som behövs för att lösa de uppgifter som är samhällsviktiga vid en kris.

Att det inte finns någon förmåga eller att den är **mycket bristfällig** innebär att samhället står i det närmaste oförberett.

Tänk också på att tydligt ange vad bedömningen grundar sig på. Om situationen som förmågan bedöms mot faktiskt har inträffat nyligen har bedömningen en mycket hög validitet. Realistiska övningar ger också en god uppfattning om den faktiska förmågan. En enbart teoretiskt analyserad förmåga har något lägre validitet. Om förmågan endast är uppskattad utan empiriskt eller analytiskt underlag har bedömningen en låg validitet.

VIDARE LÄSNING

- Krisberedskapsmyndigheten, *Indikatorer på krisberedskapsförmåga – Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2007 (0433/2007)*.
- Krisberedskapsmyndigheten, *Utvecklad förmågebedömning – Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2006 (0206/2006)*.
- Krisberedskapsmyndigheten, *Samhällets krisberedskap – förmåga 2006/2007 (Planeringsprocessen 2007:3)*.
- Krisberedskapsmyndigheten, *Samhällets beredskap – förmåga och genomförd verksamhet 2005 (Planeringsprocessen 2006:1)*.
- Socialstyrelsen, *Förmågeanalys för det katastrofmedicinska området – rekommendationer för hälso- och sjukvårdens planering (2006)*.



7. ÅTGÄRDSBEHOV OCH REDOVISNING

Resultatet och redovisningen är lika viktiga som den analytiska processen. En välfungerande krisberedskap måste byggas och underhållas kontinuerligt i förebyggande och förberedande syfte genom att regler, metoder, aktörer och teknik finns på plats och är utformade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Det här kapitlet handlar om analysresultat i betydelsen vidtagna åtgärder och identifierade åtgärdsbehov. Kapitlet tar också upp rapportering och information i samband med den årliga redovisningen.



Resultatet av en genomförd risk- och sårbarhetsanalys är i första hand ett verktyg i myndigheternas eget krisberedskapsarbete. Myndigheten gör förslagsvis en uppföljning i anslutning till ordinarie verksamhetsplanering. Men det är även viktigt att regeringen, KBM och andra som kan vara berörda får kännedom om myndighetens resultat. Inte minst av den anledningen är det angeläget att resonemangskedjan – från identifiering av hot och risker till åtgärdsförslag som kan minska sårbarheten – tydligt går att följa i redovisningen.

7.1 Vilka åtgärder behöver vidtas?

Utifrån identifierade och värderade hot och risker samt resultatet av förmågebedömningen, kommer det i många fall att finnas behov av att vidta åtgärder för att stärka sin egen och samhällets krisberedskap. Myndighetens planerade åtgärder och en bedömning av behovet av

ytterligare åtgärder (som ni eller någon annan bör vidta) ska framgå av redovisningen. Åtgärdsförslagen ska avse sådana åtgärder som syftar till att antingen förebygga en eller flera av de analyserade situationerna, eller till att minska konsekvenserna av dem (till exempel genom att stärka krisberedskapsförmågan).

KBM rekommenderar att samtliga myndigheter gör en kategorisering av åtgärder enligt nedan. Indelningen förenklar för olika målgrupper att snabbt se vilka åtgärder som berör dem.

1. **Regelverk:** åtgärder som syftar till att se över och anpassa lagar, regler och avtal som reglerar och påverkar förmågan att verka effektivt i en kris.
2. **Metoder och arbetssätt:** åtgärder som syftar till att utveckla och införa metoder och rutiner som gör verksamheten säker och robust samt leder till att myndigheten effektivt och ändamålsenligt kan leda, samordna, samverka och informera i en kris.
3. **Aktörer:** åtgärder som syftar till att skapa och underhålla kunskap och kompetens genom till exempel utbildning och övning.
4. **Teknik och infrastruktur:** åtgärder som syftar till att utveckla och investera i teknik som gör samhällsviktig verksamhet robust och garanterar ett fullgott tekniskt stöd i krishanteringen.

7.2 Hur ska åtgärderna finansieras?

Krisberedskapen bygger på att det finns en grundläggande säkerhet och robusthet i samhället. Den grundläggande säkerheten finansieras av den som är verksamhetsansvarig. Det kan vara allt från näringsliv och sammanslutningar till kommuner, landsting och statliga myndigheter som är ansvariga för en verksamhet.

Verksamhet som är samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv måste även kunna hanteras och fungera vid extraordinära händelser. Särskilda statliga medel finns avsatta för att bygga denna förstärkta förmåga. De statliga medlen hanteras inom den planeringsprocess för krisberedskap som KBM ansvarar för att hålla samman.

För myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen finns det anledning att samordna åtgärdsbehoven som kommer fram ur risk- och sårbarhetsarbetet med underlag till planeringsprocessen för krisberedskap. Det är inte möjligt att helt sammanfoga dessa processer eftersom planeringsprocessen är kopplad till särskilda finansierings-

principer, och de åtgärder som identifieras i risk- och sårbarhetsanalysen kan vara sådant som ska finansieras på annat sätt (vanligtvis av den verksamhetsansvarige). De anspråk på ekonomiska medel som kommer in till KBM i planeringsprocessen ska som regel bygga på ett åtgärdsbehov som har identifierats i myndighetens risk- och sårbarhetsanalys.

7.3 Årlig redovisning till Regeringskansliet och KBM

Enligt krisberedskapsförordningen ska en redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen lämnas till Regeringskansliet (det departement som myndigheten hör), med kopia till KBM. Redovisning ska lämnas in vid samma tidpunkt som årsredovisningen. Förordningen lyfter särskilt fram att redovisningen ska innefatta myndighetens planerade åtgärder samt bedömning av behov av ytterligare åtgärder.

KBM rekommenderar att samtliga myndigheter använder den struktur som finns i bilagan till den här vägledningen vid redovisning baserad på analysen. Enhetlig redovisning underlättar i hög grad arbetet med att göra övergripande analyser och sammanställningar.

Regeringskansliet och KBM använder analyserna i flera olika sammanhang. Regeringen behöver veta om det finns väsentliga brister i samhällets samlade krisberedskapsförmåga. Regeringen är även intresserad av att få kunskap om bristande förmåga eller betydande hinder som försvårar för enskilda myndigheter att utföra sina uppgifter. Det är i sådana fall en fråga som underställs regeringens bedömning för eventuella förändrade prioriteringar. KBM använder risk- och sårbarhetsanalyserna bland annat som underlag för bedömning av samhällets förmåga att hantera extraordinära händelser, för sammanställning av hot och risker i samhället, och för inriktning av samhällets krisberedskap.

7.4 Informera berörda aktörer om resultaten

Utöver Regeringskansliet och KBM finns det andra aktörer som berörs av era resultat. Dokumentera därför tydligt myndighetens behov av samverkan i redovisningen. Dessa aktörer bör naturligtvis ta del av er redovisning. Ett femtiotal myndigheter har utökade krav på informationspridning och samverkan:

- **Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen** enligt 11 § krisberedskapsförordningen ska bland annat samverka med läns-

styrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet. En risk- och sårbarhetsanalys från myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen bör därför innehålla uppgifter om regionala variationer när det gäller sårbarhet, hot och risker.

- **Länsstyrelsen** har en särskild roll att vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån. Det är därför naturligt att länsstyrelsen redogör sina analysresultat för exempelvis kommuner, landsting och näringsliv inom respektive län.

Länsstyrelserna behöver planeringsförutsättningar från myndigheter på nationell nivå för att länsstyrelserna och kommunerna ska kunna bedöma en viss situations konsekvenser för det egna länet. Information är särskilt viktig inom områden där det inte finns naturliga kontaktpunkter på regional nivå, eller där den privat-offentliga samverkan endast sker på den nationella nivån.

7.5 Beakta behovet av sekretess

Grundregeln i Sverige är att allmänna handlingar ska vara offentliga. Uppgifterna i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalys kan dock omfattas av sekretess. Enligt 5 kapitlet 8 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för den här typen av uppgifter om "det allmännas möjligheter att förebygga och hantera framtida kriser motverkas om uppgifterna röjs". Uppgifterna kan utnyttjas för brottslig verksamhet såsom inbrott, bedrägeri, skadegörelse, sabotage eller terrorhandlingar. Det kan alltså leda till att säkerheten i samhället minskar och att syftet med risk- och sårbarhetsanalyserna motverkas om känsliga uppgifter röjs.

Varje myndighet måste göra en avvägning mellan offentlighet och sekretess. För att underlätta samverkan kan det vara lämpligt att myndigheten redovisar särskilt skyddsvärda uppgifter i en separat bilaga.

Om en myndighet lämnar en uppgift som omfattas av 5 kapitlet 8 § sekretesslagen (1980:100) till en annan myndighet ska även den mottagande myndigheten tillämpa sekretessbestämmelsen. Myndigheter kan även behöva lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen till exempelvis sammanslutningar och berörda näringsidkare. Ett sådant utlämnande kan ske med förbehåll och straffansvar enligt 14 kapitlet 9 § sekretesslagen.

VIDARE LÄSNING

- Sekretesslagen (1980:100).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Hemligt? Krisberedskap och sekretess – informationsdelning mellan företag och offentlig sektor* (KBM:s utbildningsserie 2007:3).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Samhällets krisberedskap – förmåga 2006/2007* (Planeringsprocessen 2007:3).
- Krisberedskapsmyndigheten, *Samhällets beredskap – förmåga och genomförd verksamhet 2005* (planeringsprocessen 2006:1).

BILAGA OM DISPOSITION OCH INNEHÅLL I DEN ÅRLIGA REDOVISNINGEN

För att risk- och sårbarhetsanalyserna ska kunna användas fullt ut som underlag för inriktning och prioritering krävs det att de redovisas på ett enhetligt sätt. KBM rekommenderar därför att samtliga myndigheter använder rapporteringsstrukturen nedan vid den årliga redovisningen baserad på analysen.

1. ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING

Redovisningen bör inledas med ett kapitel – Övergripande bedömning – med samlade reflektioner över arbetets genomförande. Kapitlet fungerar som en sammanfattning med de viktigaste slutsatserna av analysens resultat. Här ska läsaren snabbt få en uppfattning om vilka de största hoten och riskerna är inom myndighetens ansvarsområde, vilken förmåga man har att hantera dessa (samt graden av sårbarhet) och vilka åtgärder som är planerade.

2. UPPDRAG OCH AVGRÄNSNING

Nästa kapitel – Uppdrag och avgränsning – ska innehålla en beskrivning av hur uppdraget har genomförts. Kapitel 2 i den här vägledningen ger bakgrunden till uppdraget. Tänk särskilt på följande:

- Beskriv den metod som myndigheten har använt i arbetet. Handlar det huvudsakligen om kvalitativa eller kvantitativa undersökningar?
- Vilket kunskapsunderlag har myndigheten använt (exempelvis böcker, rapporter, omvärldsexempel, övningar, inträffade händelser, seminarier, statistik och intervjuer)?
- Redogör för eventuella avgränsningar. Årets redovisning kanske inte omfattar en analys av samtliga hot och risker inom ansvarsområdet – ange urvalsprinciper och prioritering.

- Vilka kompetenser har varit involverade i processen? Har myndigheten gjort analysen i samverkan med externa aktörer (andra statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar eller näringsidkare)?
- Hur sprider myndigheten kunskapen och redovisningen? Tänk särskilt på eventuella aspekter på sekretess. Se avsnitt 7.4 i den här vägledningen för mer information om betydelsen av att meddela resultaten till berörda aktörer. Avsnitt 7.5 handlar om sekretess.

3. ROLL OCH ANSVARSOMRÅDE

Det är avgörande att myndigheten tydligt beskriver sin roll och sitt ansvarsområde. Kapitel 3 i den här vägledningen handlar om just detta. "Systemet" – i det här fallet uppbyggnaden av sektorn alternativt länet – måste beskrivas tydligt och i synnerhet det som är skydds- värt. Tänk särskilt på följande:

- Förekomst av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskaps- perspektiv inom ansvarsområdet.
- Ansvarsområdets gränser i förhållande till andra aktörer. Vem gör vad?
- Inkludera näringslivet i beskrivningen av ansvarsområdet.

4. ÖVERSIKT AV HOT OCH RISKER

Innan de olika analyserade situationerna beskrivs är det värdefullt att få en översiktlig genomgång av de hot och risker som finns inom ansvarsområdet. Tänk särskilt på följande:

- Har myndighetens egen eller annan omvärldsbevakning inom ansvarsområdet identifierat trender eller förändringar i omvärlden av betydelse för krisberedskapen? Se sidan 30 för betydelsen av kontinuerlig omvärldsanalys.
- Vilka händelser har faktiskt inträffat inom ansvarsområdet under året och vilken betydelse har de fått för myndigheten?
- Vilka hot och risker har myndigheten identifierat inom sitt ansvarsområde? Se kapitel 4 i den här vägledningen för mer information om det.

5. Analyserade situationer

Detta kapitel bör delas in i avsnitt för respektive analyserad situation, till exempel *Pandemisk influensa* eller *Omfattande utsläpp av kemiska*

ämnen. Kapitel 5 i den här vägledningen handlar om värdering av hot och risker. I kapitel 6 finns mer information om förmågebedömning och sårbarhetsanalys. Tänk särskilt på följande:

- Respektive situation ska vara utförligt analyserad med sannolikhets- och konsekvensbeskrivningar. Tänk särskilt på att återknyta till det skyddsvärda inom myndighetens ansvarsområde när konsekvenserna beskrivs.
- Eventuella kritiska beroenden samt grundläggande säkerhetsnivåer bör särskilt lyftas fram.
- Förmågan att hantera respektive situation görs enligt indelningen krisledningsförmåga, operativ förmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Använd gärna indikatorerna som vägledning. Se avsnitt 6.3 för hur förmågan "betygsätts".
- Planerade åtgärder och behov av ytterligare insatser redogörs för enligt indelningen regelverk, metoder och arbetsätt, aktörer samt teknik och infrastruktur. Förslagen till åtgärder ska avse sådana förslag som syftar till att antingen förebygga en eller flera av de beskrivna situationerna, eller till att minska konsekvenserna av dem (till exempel genom att stärka krisberedskapsförmågan). Se avsnitt 7.1 för information om detta. Se till att fånga upp eventuella behov av förstärkningsresurser.

KBM REKOMMENDERAR

- 2007:3 Utbildning och övning inom krisberedskapsområdet
Inriktning och modell för planering
- 2007:2 IT-säkerhetsstandarden Common Criteria (CC)
En introduktion
- 2007:1 Kommunens geografiska områdesansvar
Krishanteringsrådets samordnande roll
- 2006:4 Risk- och sårbarhetsanalyser
Vägledning för statliga myndigheter
Utgåva 2
- 2006:3 Så vill vi utveckla övningsverksamheten
En strategi för utveckling av generell krishanteringsförmåga i samhället
- 2006:2 Kommunens övningsverksamhet
Tre enkla sätt att öva kommunledning och förvaltningar i krishantering
- 2006:1 Basnivå för informationssäkerhet (BITS)
Utgåva 3
- 2004:1 Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser
Vägledning från Krisberedskapsmyndigheten
- 2003:2 Basnivå för IT-säkerhet (BITS)
- 2003:1 Risk- och sårbarhetsanalyser
Vägledning för statliga myndigheter

SEMA RECOMMENDS

- 2003:2 Basic level for IT Security (BITS)

ISSN: 1652-2893
ISBN: 91-975933-9-7

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskapsmyndigheten.se

www.krisberedskapsmyndigheten.se