



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

UTVÄRDERING

# Översvämningss- förordningen

## **Utvärderingar inom MSB**

Utvärderingar inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utförs med ett lärande och förbättrande syfte. De resultat och analyser som framkommer inom ramen för en utvärdering svarar utslutande ansvariga utvärderare för. Detta för att säkerställa utvärderingsarbetets oberoende och integritet. En utvärderingsrapport är ett av flera underlag och faktorer som kan ligga till grund för förslag till åtgärder och beslut för att utveckla och stärka ett område. I de fall en utvärderingsrapport innehåller rekommendationer eller förslag på åtgärder kan dessa behöva justeras av beslutsfattare eller uppdragsgivare vid en sammanvägning av ett bredare beslutsunderlag.

## **Utvärdering av översvänningsförordningen**

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)  
Enhet: Enheten för forskning och utvärdering (KC-FU)

Text: Åsa Hertzberg, Lars Ullén och Mona Pütsep  
Tryck: DanagårdLiTHO

Publ nr: MSB1951 – april 2022  
ISBN: 978-91-7927-261-6

## Förord

Översvämningsdirektivet antogs av EU år 2007 efter att stora översvämnningar drabbade unionen under 2002. I Sverige genomförs arbetet genom förordningen om översvämningsrisker och föreskrifter om riskhanteringsplaner. MSB är ansvarig myndighet och genomför arbetet i nära samarbete med länsstyrelserna. Arbetet sker i cykler om sex år där varje cykel består av tre steg. Första cykeln utfördes mellan åren 2010-2015. Under 2016 påbörjades arbetet med den andra cykeln.

Enheten för forskning och utvärdering (KC-FU) fick i uppdrag av enheten för arbete med naturolyckor och beslutsstödsystem (RO-NB) att genomföra en utvärdering av genomförandet av de moment som ingår i förordning och föreskrifter samt samverka mellan MSB, länsstyrelser och andra aktörer.

Utvärderingen visar att Sveriges genomförande av översvämningsförordningens tre steg har fungerat väl. Även om MSB:s samverka med länsstyrelser och andra aktörer generellt har fungerat väl, finns det viss utvecklingspotential. Det stöd som MSB erbjudit har bidragit till att ge länsstyrelserna förutsättningar att ta fram riskkartor och riskhanteringsplaner. Det länsstyrelserna saknar är till exempel mer konkret stöd vad riskhanteringsplanerna kan och bör innehålla. Länsstyrelserna efterfrågar även mer stöd hur de kan vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle.

MSB genomför utvärderingar i ett lärande syfte. Genom att beställa en utvärdering av gjorda vägval och vilket resultat det har gett påvisas ett mod och en vilja att lära. De rekommendationer som ges av utvärderarna kommer med stor sannolikhet att tas tillvara i det fortsatta arbetet med cykel tre.

Stockholm, 2022-05-10

Jim Kronhamn

Enhetschef, enheten för forskning och utvärdering (KC-FU)

# Sammanfattning

För att ta vara på erfarenheterna av arbetet och bidra till lärande fick enheten för forskning och utvärdering (KC-FU) i uppdrag av enheten för arbete med naturolyckor och beslutsstödsystem (RO-NB) att utvärdera Sveriges genomförande av översvämningsförordningen. Målet för utvärderingen var att värdera genomförandet av de moment som ingår i förordningen och föreskrifter samt hur samverkan mellan MSB och länsstyrelser och andra aktörer fungerat.

Utvärderingen har utgått från fyra frågeställningar om hur genomförandet av översvämningsförordningen fungerat, hur väl MSB:s stöd gett förutsättningar för länsstyrelser att ta fram riskkartor, riskhanteringsplaner och att vägleda kommuner samt hur väl samverkan fungerat.

Sammantaget bedömer utvärderarna att Sveriges genomförande av översvämningsförordningens tre steg fungerat väl.

MSB har genomfört landsomfattande bedömning av översvämningsrisker och identifierat geografiska områden med betydande översvämningsrisk (steg 1). MSB har vidare utifrån steg 1 har tagit fram användbara kartor över alla identifierade översvämningshotade områden, det vill säga hotkartor (steg 2a). Berörda länsstyrelser har tillsammans med MSB tagit fram användbara kartor över översvämningsrisker inom alla identifierade hotade områdena, det vill säga riskkartor (steg 2b). Därutöver har länsstyrelser tagit fram riskhanteringsplaner som beskriver hur de risker som identifierats ska hanteras.

De vägledningarna som MSB tagit fram samt övrigt stöd som myndigheten erbjudit har gett länsstyrelserna förutsättningar att ta fram riskkartor och riskhanteringsplaner.

Utvärderarna bedömer att MSB är en viktig aktör i arbetet med översvämningsförordningen. MSB:s stöd har delvis gett länsstyrelserna goda förutsättningar att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningsrisker.

Utvärderarna bedömer att länsstyrelsernas samverkan med MSB till stor del har fungerat väl under hela arbetet med översvämningsförordningen. Samverkan mellan aktörer som berörs av både översvämningsförordningen och vattendirektivet behöver däremot förstärkas.

Förutsatt att aktörer når sina uppsatta mål och genomför sina planerade åtgärder bedömer utvärderarna att ogynnsamma följder av översvämningsrisker bör kunna minska på sikt.

Mot bakgrund av utvärderingens resultat och den samlade bedömningen rekommenderar utvärderarna följande i det fortsatta arbetet med översvämningsförordningen:

- MSB bör förtydliga vilka kriterier som används för att identifiera geografiska områden med betydande översvämningsrisk.
- MSB bör undersöka om en annan flödesnivå kan användas för högsta flöde och extremnivå för havet år 2100. Om justeringen inte är möjlig att genomföra bör orsaken till varför tydliggöras av myndigheten till alla länsstyrelser.
- MSB bör se över hur processen för framtagande av riskkartor genomförs i framtiden. Om MSB även under nästa cykel ska ta fram utkast till riskkartor bör myndigheten se över tillgång till kompetens för att genomföra detta arbete. Om länsstyrelserna ska ansvara för att ta fram de datamängder som behövs behöver de, i god tid tillgång till relevant underlag och vägledning som beskriver hur arbetet ska gå till.
- MSB bör tydliggöra hur samordningen mellan översvämningsförordningen och vattendirektivet bör genomföras. Det bör, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten undersökas hur även länsstyrelserna kan inkluderas i samtalen om synergier mellan de båda direktiven.
- MSB bör fortsätta med digitala möten även i framtiden i kombination med fysiska möten någon gång ibland.
- MSB bör överväga att skapa en FAQ om översvämningsförordningen på myndighetens webbsida alternativt på en gemensam samarbetsyta som alla länsstyrelser som berörs av arbetet har tillgång till.
- MSB bör ta fram ett informationspaket som beskriver all information som en ny handläggare hos länsstyrelsen behöver.

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrund .....	7
1.2 Om utvärderingen.....	12
1.3 Rapportens disposition .....	13
<b>2 METOD.....</b>	<b>14</b>
2.1 Utvärderingsramverk.....	14
2.2 Bedömningskriterier.....	15
2.3 Datainsamling .....	15
2.4 Kvalitetssäkring .....	16
<b>3 RESULTAT .....</b>	<b>17</b>
3.1 Organisering av arbetet.....	17
3.2 Översvämningsförordningen.....	18
3.3 Samverkan .....	22
3.4 Övrigt stöd och uppföljning.....	28
3.5 Upplevda effekter .....	31
3.6 Önskan inför framtiden.....	33
<b>4 SAMLAD BEDÖMNING .....</b>	<b>35</b>
4.1 Sveriges genomförande av översvämningsförordningens tre steg ...	36
4.2 MSB:s stöd till länsstyrelsernas arbete med riskkartor och riskhanteringsplaner .....	38
4.3 MSB:s stöd i länsstyrelsernas vägledning av kommunerna.....	39
4.4 Samverkan mellan MSB, länsstyrelser och andra aktörer .....	40
4.5 Effekter.....	41
4.6 Utvärderarnas rekommendationer .....	41
<b>KÄLLFÖRTECKNING.....</b>	<b>43</b>
<b>BILAGA 1 INTERVJUPERSONER .....</b>	<b>44</b>
<b>BILAGA 2 INTERVJUFRÅGOR.....</b>	<b>45</b>
<b>BILAGA 4 VERKSAMHETSLOGIK .....</b>	<b>49</b>

# 1 Inledning

Översvämningsdirektivet antogs av EU år 2007 efter att stora översvämningar drabbade unionen under 2002. I Sverige genomförs arbetet genom översvämningsförordningen som på lång sikt förväntas leda till minskad risk för översvämningar som leder till olyckor och kriser. I detta kapitel ges en bakgrund till förordningen, utvärderingens syfte, mål och avgränsningar samt beskrivning av rapportens disposition.

## 1.1 Bakgrund

### 1.1.1 Översvämningsdirektivet

Översvämningsdirektivet reglerar medlemsländernas bedömning och hantering av översvämningsrisker i syfte att minska ogynnsamma följder för människors hälsa, miljö, kulturarv och ekonomisk verksamhet i samband med översvämningar.

Arbetet genomförs i cykler på sex år. Den första cykeln genomfördes mellan åren 2009-2015, den andra cykeln genomfördes mellan åren 2016-2021 och den tredje cykeln påbörjas 2022 och genomförs till 2027. Genomförandetiden för de riskhanteringsplaner som tas fram infaller kommande sex år. Det betyder att riskhanteringsplanerna som beslutas i december 2021 har genomförandetiden 2022-2027.

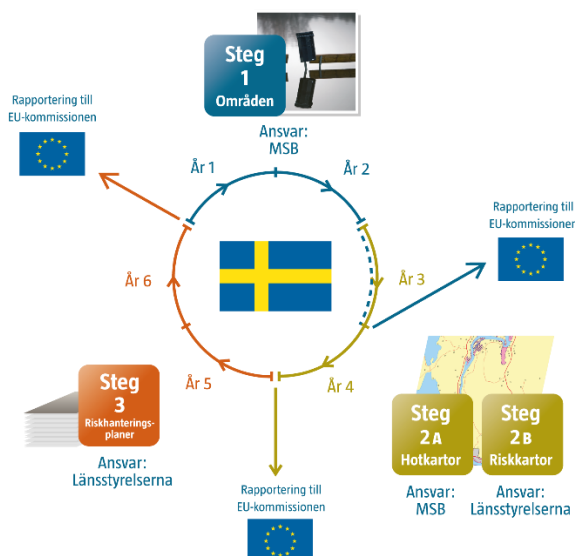
I Sverige genomförs arbetet genom förordning om översvämningsrisker (SFS 2009:956) och MSBFS 2013:1 föreskrifter om riskhanteringsplaner. MSB är behörig myndighet och har möjlighet att föreskriva om hur arbetet enligt förordningen ska utföras. Arbetet genomförs i nära samarbete med länsstyrelserna och övriga statliga myndigheter.

Arbetet enligt översvämningsförordningen är indelat i tre steg och innebär att varje medlemsland ska identifiera var i landet områden med betydande översvämningsrisk finns (steg 1), systematiskt kartlägga översvämningshot och översvämningsrisker för dessa områden (steg 2) samt ta fram riskhanteringsplaner med åtgärder för de identifierade områdena (steg 3). Medlemsländerna ska även ta hänsyn till eventuella klimateffekter i arbetet och de åtgärder som föreslås bör vara klimatanpassade.

### 1.1.2 MSB:s planerade arbete under den andra cykeln (2016-2021)

I figuren nedan visas tidplanen för arbetet med översvämningsförordningens tre steg under den andra cykeln som genomfördes 2016-2021. I följande avsnitt beskrivs hur arbetet under denna cykel var planerad att genomföras.

Figur 1. Översvämningsförordningens genomförande i tre steg, år 1 till 6.



### Steg 1: Områden med betydande översvämningsrisk

I steg 1 skulle preliminär landsomfattande bedömning av konsekvenserna av översvämningsrisk och dess risker genomföras. Utifrån denna bedömning skulle geografiska områden där betydande översvämningsrisk finns eller kan förväntas uppstå identifieras. MSB skulle utföra den nationella preliminära riskbedömningen och besluta för vilka områden betydande översvämningsrisk finns. I arbetet skulle samverkan med berörda myndigheter i Finland och Norge genomföras.<sup>1</sup>

För genomförande av detta arbete använder MSB publika data som återfinns i Geodataportalen. Datamängden hämtas från ansvarig myndighet, höjddata beställs till exempel från Lantmäteriet och information om kulturavet tas fram i samverkan med Riksantikvarieämbetet. De historiska översvämningskartorna samlas in som underlag till identifiering av orter med betydande översvämningsrisk. Framtidsbedömningen skulle inkludera en bedömning av vilka effekter en historisk översvämningsrisk kan ge för samma område idag eller i framtiden samt anpassning till framtida klimat och framtida samhällsutveckling. Befolkningsdata med uppgift om var människor bor och arbetar levereras av SCB. Information om vattenflöden erhålls på beställning från SMHI och ligger som grund till översvämningskarteringarna.

Den systematiska kartläggningen inklusive kriterier för identifieringen av områden med betydande översvämningsrisk publicerades januari 2018 på MSB.se.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> MSB (2020). *Förordningen om översvämningsrisker – Sveriges genomförande av EU:s översvämningsdirektiv*. Publ.nr MSB1657 - december 2020.

<sup>2</sup> MSB (2018). *Översyn av områden med betydande översvämningsrisk - Enligt förordning (2009:956) om översvämningsrisker*. Publ.nr MSB1152- Januari 2018.



## Steg 2: Hot- och riskkartor

I steg 2 skulle två olika typer av kartor för de områden där betydande översvämningsrisk identifierades produceras. Kartor över översvämningshotade områden (steg 2a: hotkartor) skulle framställas av MSB. Kartor över översvämningsrisker inom de hotade områdena (steg 2b: riskkartor) skulle framställas av länsstyrelserna. Innehållet i riskkartorna skulle vara detsamma för alla områden inom ett vattendistrikt och MSB skulle vägleda länsstyrelserna i arbetet.<sup>3</sup>

Hotkartorna skulle visa de områden som hotas av översvämnning när vattenflöden uppnår en viss nivå. Syftet med detta var att underlätta kommuners och länsstyrelserns planeringsarbete, och vara ett hjälpmedel för att anpassa samhället till ett förändrat klimat. Sverige har valt att framställa kartor för fyra olika flöden i vattendrag<sup>4</sup>:

- 50-årsflöde<sup>5</sup>
- 100-årsflöde<sup>6</sup>
- 200-årsflöde<sup>7</sup>
- Beräknat högsta flöde<sup>8</sup>

Hotkartorna publicerades och gjordes tillgängliga för länsstyrelserna under perioden december 2018 till juni 2019. Översvämningskarteringarna av vattendrag beskrevs vidare i rapporter som publicerades i översvämningsportalen vid tillfället för färdigställandet av respektive vattendragskartering.<sup>9</sup>

Utifrån hotkartorna skulle översvämningsrisker inom de hotade områdena identifieras. Det innebar att riskkartor skulle tas fram för områden med betydande översvämningsrisk. Den information som skulle läggas in i dessa riskkartor var till exempel data som är viktiga att analysera för respektive fokusområde, det vill säga människors hälsa, miljö, kulturarv och ekonomisk verksamhet, samt samhällsviktig verksamhet som finns i de hotade områdena.<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> MSB (2020). *Förordningen om översvämningsrisker – Sveriges genomförande av EU:s översvämningsdirektiv*. Publ.nr MSB1657 - december 2020.

<sup>4</sup> MSB (2021). *Översvämningsförordningens tre steg*. MSB. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamnning/oversvamningsforordningens-tre-steg/> (Hämtad 2022-04-08).

<sup>5</sup> 50-årsflöde för dagens klimat: visar vilka geografiska områden som kan sättas under vatten vid en översvämnning som statistiskt sett inträffar en gång på 50 år. Detta flöde har endast karterats för de orter som identifierats enligt förordningen om översvämningsrisker.

<sup>6</sup> 100-årsflöde för framtidens klimat: visar vilka områden som kan sättas under vatten vid en översvämnning som statistiskt sett inträffar en gång på 100 år vid innevarande sekels slut (2098).

<sup>7</sup> 200-årsflöde för framtidens klimat: visar vilka områden som kan sättas under vatten vid en översvämnning som statistiskt sett inträffar en gång på 200 år vid innevarande sekels slut.

<sup>8</sup> Beräknat högsta flöde för dagens klimat: visar vilka områden som kan sättas under vatten när alla naturliga faktorer som bidrar till ett högt flöde samverkar, till exempel snösmältning, nederbörd, vattenmättad mark etc. (grovt uppskattat ett 10 000-årsflöde).

<sup>9</sup> MSB (u.å.). *Översvämningsportalen*. MSB. <https://gisapp.msb.se/Apps/oversvamningsportal/avancerade-kartor/hot-och-riskkartor.html> (hämtad 2022-04-08).

<sup>10</sup>

Länsstyrelserna ansvarar för framtagande av riskkartor men i den andra cykeln underlättade MSB för länsstyrelserna genom att ta fram underlag till riskkartor med en metod som utvecklats för identifieringssteget. Riskkartorna granskades av länsstyrelserna som korrigerade vid behov, tog fram tabelldata och fastställde dem. Länsstyrelserna genomförde vidare förankring med kommunerna.

MSB tog fram en vägledning för framtagande av riskkartor. Vägledning för framtagande av riskkartor enligt förordning om översvämningsrisker skickades till länsstyrelserna den 20 maj 2019, men informationen om den skickades i april. Länsstyrelserna hade till och med september på sig att granska kartorna.<sup>11</sup>

De av länsstyrelserna beslutade riskkartorna publicerades i översvämningsportalen under februari och mars 2020 innan rapportering till EU, som skulle ske senast 22 mars 2020.

### **Steg 3: Riskhanteringsplaner**

I steg 3 skulle riskhanteringsplaner för översvämningsriskerna upprättas. Riskhanteringsplanerna skulle utgå från mål som länsstyrelsen fastställt och de hot- och riskkartor som framställts. MSB tog fram en målstruktur samt fyra övergripande mål som var vägledande för respektive riskhanteringsplan. Planerna upprättades av de länsstyrelser som hade områden med betydande översvämningsrisk. MSB har föreskrivit om arbetet med riskhanteringsplaner i en föreskrift (MSBFS 2013:1) och i en vägledning för arbetet.<sup>12</sup>

Riskhanteringsplanerna skulle beskriva hur de risker som identifierats skulle hanteras och en riskhanteringsplan per ort skulle tas fram. Riskhanteringsplanen skulle behandla översvämningspåverkan från hav, sjöar och vattendrag men hänsyn skulle också tas till översvämnning från skyfall. Utifrån hot- och riskkartorna skulle mål fastställas för hantering av översvämningsrisker i riskhanteringsplanen. I planen skulle åtgärder som syftar till att uppnå dessa mål presenteras och den skulle behandla alla aspekter av hanteringen av översvämningsrisker, med inriktning på förebyggande, skydd och beredskap, inklusive översvämningsprognoser och system för tidig varning.<sup>13</sup>

Riskhanteringsplanerna och dess åtgärder är centrala i arbetet med översvämningsförordningen. Det var i detta steg som länsstyrelserna skulle arbeta tillsammans med kommuner, regionala intressenter, allmänhet, organisationer och andra aktörer. Syftet med planerna var att undvika och minska den ogynnsamma påverkan av översvämnningar för området som helhet.

---

MSB (2021). *Översvämningsförordningens tre steg*. MSB. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamning/oversvamningsforordningens-tre-steg/> (Hämtad 2022-04-08).

<sup>11</sup> MSB (2019). *Vägledning för framtagande av riskkartor enligt förordning om översvämningsrisker*. Diarienummer: MSB 2019-06475.

<sup>12</sup> MSB (2020). *Förordningen om översvämningsrisker – Sveriges genomförande av EU:s översvämningsdirektiv*. Publ.nr MSB1657 - december 2020.

<sup>13</sup> MSB (2020). *Vägledning – Riskhanteringsplaner - Enligt EU-direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker, förordningen (2009:956) om översvämningsrisker samt MSB:s föreskrift om riskhanteringsplaner*. Publ nr: MSB1469 – reviderad juli 2020.

Vägledning för riskhanteringsplaner blev klar 26 mars 2020 och publicerades på msb.se. Dessförinnan hade den diskuterats vid ett antal tillfällen och varit ute på remiss. Den 3 juli 2020 publicerades en ny version där mindre revideringar genomförts.<sup>14</sup>

Länsstyrelserna fastställde riskhanteringsplanerna senast den 22 december 2021. Länsstyrelserna genomförde offentligt samråd under vår, sommar och höst 2021. På MSB.se finns en sida där respektive samrådsperiod finns angiven för alla riskhanteringsplaner.<sup>15</sup>

### **Stöd och uppföljning**

För arbetet med de tre stegen enligt ovan skulle MSB ge stöd i olika former. MSB har föreskriftsrätt för alla tre steg men valde att inte föreskriva steg 1 och steg 2a eftersom myndigheten själv hade ansvar för dessa.

MSB skulle genomföra samverkan, dialog och avstämningar med länsstyrelserna. Det skulle ske genom löpande kontakt med handläggare, via avstämningsmöten med de enskilda länsstyrelserna, gemensamma avstämningsmöten och en särskild e-brevlåda. MSB skulle även kommunicera med andra statliga myndigheter.

Under arbetet fanns en möjlighet för MSB att anlita konsulter för vissa uppdrag. Konsulter anlätades till exempel vid framtagandet av översvämningskarteringar som sedan resulterade i detaljerade hotkartor för de identifierade områdena med betydande översvämningsrisk. MSB skulle även genomföra informationssäkerhetsklassificering av den information som planerade att levereras till länsstyrelserna eller som skulle publiceras, i detta fall riskkartorna.

Inom ramen för EU-arbetet inom översvämningsdirektivet har EU skapat en informell samverkan mellan medlemsländerna, Common Implementation Strategy (CIS-arbetet). Det finns också en expertgrupp med representanter för alla medlemsländer som koordinerar de olika arbetsgrupperna inom CIS, Strategic Coordination Group (SCG). För översvämningsdirektivet finns även en arbetsgrupp som hanterar översvämningsfrågorna, Working Group on Floods (WG F).

MSB skulle ansvara för att följa upp och granska arbetet enligt förordningen om översvämningsrisker eftersom MSB har ansvar för att utföra rapporteringen till EU samt svara för det svenska arbetet med översvämningsdirektivet inom CIS-arbetet samt delta i SCG- och WG F-möten. EU ska, enligt översvämningsdirektivet, ha framställt rapporteringssystemet till medlemsländerna senast två år innan rapporteringstillfället.

---

<sup>14</sup> MSB (2020). *Vägledning – Riskhanteringsplaner - Enligt EU-direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker, förordningen (2009:956) om översvämningsrisker samt MSB:s föreskrift om riskhanteringsplaner*. Publ nr: MSB1469 – reviderad juli 2020.

<sup>15</sup> MSB (2021). *Översvämningsförordningens tre steg*. MSB. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamning/oversvamningsforordningens-tre-steg/> (Hämtad 2022-04-08).

### 1.1.3 Vattendirektivet

Arbetet enligt översvämningsförordningen skulle samordnas med vattenförvaltningsförordningen (2004:660) i den utsträckning det var lämpligt.<sup>16</sup> Till exempel skulle riskhanteringsplaner samordnas, i möjligaste mån per vattendistrikt utan att översvämningsdirektivets syfte eller säkerheten för respektive identifierat område urholkades. I vägledning för riskhanteringsplaner står att det är lämpligt att arbetet stäms av med förvaltningsplaner enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).<sup>17</sup>

EU:s vattendirektiv togs fram av EU för att skapa en samordnad förvaltning av medlemsländernas vatten. Syftet var att vattenresurser skulle tas om hand så att kommande generationer skulle få tillgång till vatten av bra kvalitet i tillräcklig mängd. Eftersom vatten är en gemensam resurs som inte följer de administrativa gränser som människan har skapat, slår EU:s vattendirektiv fast att arbetet med vattenförvaltning bör utgå från hur vattnet rinner, så kallade avrinningsområden. EU har delats in i 110 vattendistrikt, som avgränsas av hur vattendragen rinner utan hänsyn till administrativa gränser.<sup>18</sup>

Sverige är uppdelat i fem stora vattendistrikt samt ett internationellt vattendistrikt för Torne älv med Finland och fyra små vattendistrikt (högt upp i vattendelaren) på gränsen mot Norge. En länsstyrelse i varje vattendistrikt var utsedd att vara vattenmyndighet för distriktet. Län och kommuner kunde alltså tillhöra mer än ett vattendistrikt. De fem vattendistrikt som finns i Sverige är:<sup>19</sup>

- Bottenhavets vattendistrikt
- Bottenvikens vattendistrikt
- Norra Östersjöns vattendistrikt
- Södra Östersjöns vattendistrikt
- Västerhavets vattendistrikt.

## 1.2 Om utvärderingen

### 1.2.1 Utvärderingens syfte och mål

Målet för utvärderingen är att värdera genomförandet av de moment som ingår i förordning och föreskrifter samt samverkan mellan MSB, länsstyrelser och andra aktörer.

---

<sup>16</sup> SFS 2009:956. *Förordning om översvämningsrisker*. Stockholm: Justitiedepartementet.

<sup>17</sup> MSB. *Vägledning – Riskhanteringsplaner - Enligt EU-direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker, förordningen (2009:956) om översvämningsrisker samt MSB:s föreskrift om riskhanteringsplaner*. Publ nr: MSB1469 – reviderad juli 2020.

<sup>18</sup> Vattenmyndigheterna (u.å.). *EU:s vattendirektiv*. Vattenmyndigheterna.

<https://www.vattenmyndigheterna.se/vattenforvaltning/eus-vattendirektiv.html> (Hämtad 2022-04-08).

<sup>19</sup> Vattenmyndigheterna (u.å.). *EU:s vattendirektiv*. Vattenmyndigheterna.

<https://www.vattenmyndigheterna.se/vattenforvaltning/eus-vattendirektiv.html> (Hämtad 2022-04-08).

Utvärderingen genomförs som en process- och resultatutvärdering. Det innebär att det är arbetet enligt förordningen som ska värderas utifrån myndighetens resultat (prestationer) och gjorda vägval.

Resultatet ska användas för att utveckla MSB:s arbete samt förbättra och effektivisera samverkan i Sverige och samverkan med andra länder, för att arbetet med direktivet ska ge största möjliga samhällsnytta.

## **1.2.2 Utvärderingsfrågor**

Följande utvärderingsfrågor ska besvaras:

- Hur väl har Sveriges genomförande av översvämningsförordningens tre steg fungerat?
- Hur väl har MSB:s stöd gett förutsättningar för länsstyrelserna att ta fram riskkartor och riskhanteringsplaner?
- Hur väl har MSB:s stöd gett förutsättningar för länsstyrelserna att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämnningar?
- Hur väl har samverkan mellan MSB, länsstyrelser och andra aktörer fungerat?

## **1.2.3 Avgränsningar**

Utvärderingen omfattar endast det arbete som bedrivits under förordningens andra cykel. Utvärderingen omfattar inte Sveriges genomförande av EU:s vattendirektiv (2000/60/EG).

Utvärderingen värderar MSB:s stöd till länsstyrelserna. Utvärderingen värderar inte kvaliteten i länsstyrelsernas eller andra aktörers arbete med översvämningsförordningen.

## **1.3 Rapportens disposition**

I kapitel 2 beskrivs utvärderingens metod. I kapitel 3 presenteras resultatet från datainsamlingen och i kapitel 4 presenteras utvärderarnas samlade bedömning inklusive utvärderarnas rekommendationer.

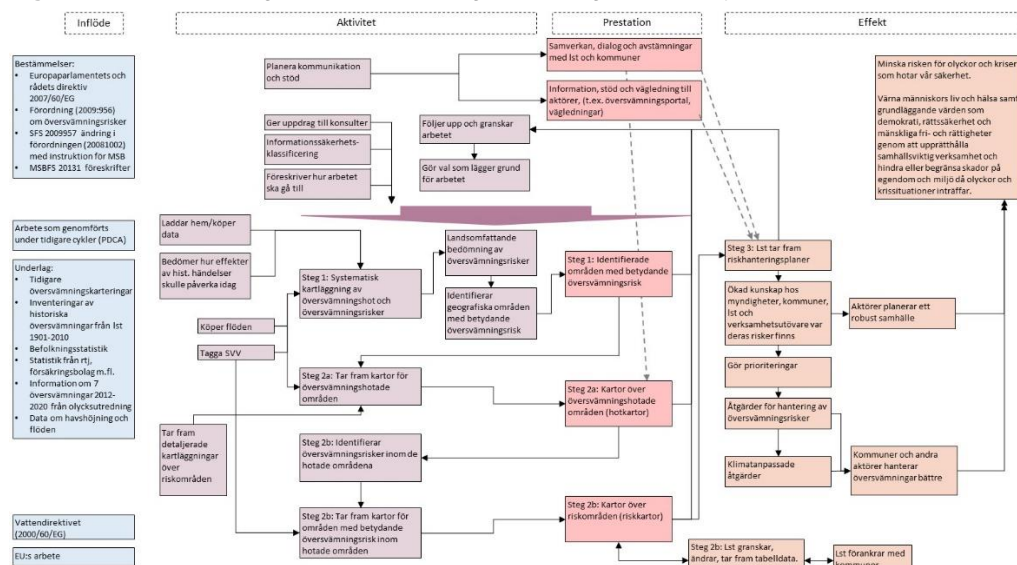
# 2 Metod

För att besvara utvärderingens frågeställningar har intervjuer genomförts och i följande kapitel beskrivs genomförandet av dessa. Först beskrivs framtagandet av det utvärderingsramverk som formulerades tidigt i genomförandet. Sist beskrivs hur kvalitetssäkring har genomförts.

## 2.1 Utvärderingsramverk

Ett utvärderingsramverk, i form av verksamhetslogik (även känt som programteori) har formulerats i samverkan med enheten för arbete med naturolyckor och beslutsstödsystem RO-NB. En verksamhetslogik är en teoretisk modell som länkar samman orsak- och verkan-samband och den illustrerar vad en verksamhet vill uppnå med sina åtgärder och det tänkta sambandet mellan åtgärder och förväntat resultat. I figuren nedan visualiseras verksamhetslogiken för översvänningsförordningen under andra cykeln, den återfinns även i bilaga 4.

Figur 2. Verksamhetslogik för översvänningsförordningen, andra cykeln.



## 2.2 Bedömningskriterier

Utifrån verksamhetslogiken togs bedömningskriterier fram som beskriver vad som ska vara uppfyllt för att arbetet ska ha bedömts fungera bra, det vill säga vad datamaterialet ska bedömas mot. Nedan redovisas dessa bedömningskriterier för översvämningsförordningens andra cykel.

**Figur 3.** Bedömningskriterier för översvämningsförordningen.

### Bedömningskriterier

- STEG 1: MSB har genomfört landsomfattande bedömning av översvämningsrisker och identifierat geografiska områden med betydande översvämningsrisk enligt SFS 2009:956 § 4-6.
- STEG 2a: MSB har utifrån steg 1 tagit fram användbara kartor över alla identifierade översvämningshotade områden enligt SFS 2009:956 § 7. (Hotkartor)
- STEG 2b: Berörda länsstyrelser har tagit fram användbara kartor över översvämningsrisker inom alla identifierade hotade områdena enligt SFS 2009:956 § 8-11. (Riskkartor)
- STEG 3: Berörda länsstyrelser har tagit fram riskhanteringsplaner enligt SFS 2009:956 § 12-15.
- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar för att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningsrisker.
- 85 procent av länsstyrelserna ska anse att samverkan med MSB har fungerat väl under hela arbetet med översvämningsförordningen.
- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att vägledningarna och MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar att ta fram riskkartor enligt översvämningsförordningen.
- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att vägledningarna och MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar att ta fram riskhanteringsplaner enligt översvämningsförordningen.

## 2.3 Datainsamling

För att besvara utvärderingens frågor genomfördes framförallt kvalitativa intervjuer. Intervjuerna var semistrukturerade vilket innebär att olika frågeområden formulerades, snarare än exakta och detaljerade frågor. Intervjuer genomfördes med

- representanter från samtliga 13 länsstyrelser med geografiska områden med betydande översvämningsrisk
- tre personer som arbetar med översvämningsdirektivet på MSB
- en person hos Havs- och vattenmyndigheten som är involverad i arbetet med översvämningsdirektivet.

Länsstyrelserna intervjuades under juni 2021. Personer som arbetar med översvämningsdirektivet på MSB intervjuades under oktober 2021 och en representant för Havs- och vattenmyndigheten intervjuades i november 2021.

Därutöver har relevanta dokument använts som underlag för framtagande av intervjufrågor. De dokument som bedömts som relevanta att studera i denna utvärdering var vägledning för riskkartor<sup>20</sup> och vägledning för riskhanteringsplaner<sup>21</sup>.

## 2.4 Kvalitetssäkring

Utvärderingen har ett lärande syfte vilket betyder att utvärderingen ska öka förutsättningarna för MSB:s systematiska kvalitetsarbete att fånga in utvecklingsbehov och att prioritera och realisera förändringar i arbetet med översvämningsförordningen.

Arbetet följde de riktlinjer för kvalitetssäkring avseende bland annat systematik och transparens som framgår av dokumentet *Utvärdering inom MSB*<sup>22</sup>. Utvärderingens integritet och objektivitet har värnats genom hela utvärderingsprocessen.

Arbetet organiserades och planerades på ett sådant sätt att lärande för de funktioner inom MSB som står i centrum för utvärderingen främjades löpande. I det ingick att de funktioner som påverkades av utvärderingens resultat deltog aktivt under hela utvärderingsprocessen. Verksamhetslogiken togs fram i dialog med berörda funktioner och en halvtidsavstämning genomfördes med beställaren där preliminära resultat av utvärderingen presenterades.

I bedömningsarbetet och formulering av slutsatser har inga andra än utvärderarna deltagit.

Utvärderingsrapporten har faktagranskats av berörda funktioner på MSB innan fastställande.

---

<sup>20</sup> MSB (2019). *Vägledning för framtagande av riskkartor enligt förordning om översvämningsrisker*. Diarienummer: MSB 2019-06475.

<sup>21</sup> MSB (2020). *Vägledning – Riskhanteringsplaner - Enligt EU-direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker, förordningen (2009:956) om översvämningsrisker samt MSB:s föreskrift om riskhanteringsplaner*. Publ nr: MSB1469 – reviderad juli 2020.

<sup>22</sup> MSB (2017). *Utvärdering inom MSB*.



## 3 Resultat

I följande kapitel sammanställs resultatet från datainsamlingen. Inledningsvis beskrivs organisering av arbetet. Därefter följer avsnitt som beskriver arbetet enligt översvämningens tre steg, samverkan, övrigt stöd och uppföljning. Avslutningsvis beskrivs synpunkter om effekter och önskan om framtiden. Samtliga avsnitt inleds med en beskrivning av resultat från intervjuer med länsstyrelser och därefter finns beskrivning av resultat utifrån intervjuer med MSB. När det är relevant finns en beskrivning från intervju med Havs- och vattenmyndigheten (HaV).

### 3.1 Organisering av arbetet

I följande avsnitt beskrivs hur länsstyrelserna och MSB organiserade arbetet.

#### 3.1.1 Länsstyrelsernas organisering av arbetet

Det vanligaste sättet att organisera arbetet på länsstyrelserna var att en enhet hade ansvar för arbetet, oftast enheten för samhällsskydd och beredskap. Det var vanligt att en ensam handläggare ansvarade för arbetet. I några fall medverkade ett flertal handläggare från olika enheter i länsstyrelsens arbete, antingen som referenspersoner eller direkt involverade i framtagande av riskhanteringsplanen.

Arbetet med översvämningförfordningen upplevdes av intervjupersonerna som relativt personberoende och när en ny person börjat hos någon samverkansaktör så kunde det medföra att förutsättningarna för arbetet förändrades. Det kunde till exempel innebära att nya kommentarer på riskhanteringsplanerna kom in när nya personer involverades.

Arbetet som genomfördes under 2020 och 2021 påverkades av den pågående coronapandemin. För länsstyrelserna påverkade pandemin arbetet såtillvida att samverkan med andra aktörer gick långsammare och samarbete med andra personer inom länsstyrelsen försvårades eftersom många samtidigt arbetade med hanteringen av pandemin. Samverkan skedde dessutom på distans vilket ibland medförde uppkopplingsproblem som försvårade arbetet. Särskilt samverkan kring kartorna upplevdes som svår att bedriva på distans.

Länsstyrelsernas möjlighet att stötta kommunerna påverkades negativt av pandemin. Detta eftersom även kommunerna behövde prioritera pandemihanteringen och det medförde att det ibland tog tid att få återkoppling från dem.

### 3.1.2 MSB:s organisering

Flera handläggare med olika ansvarsområden arbetade på MSB med översvämningsförordningen under den andra cykeln 2016-2021. En handläggare hade i uppdrag att hålla ihop arbetet med implementeringen av översvämningsförordningen samt ansvara för EU-arbetet samt samordning med andra myndigheter och aktörer. Två handläggare arbetade med kartorna där en arbetade med de karttekniska delarna och en annan arbetade med databearbetningen till riskkartorna. Flera handläggare arbetade med riskhanteringsplanerna och vägledningen för dessa. Ingen av handläggarna arbetade heltid med översvämningsförordningen.

Intervjupersonerna upplevde att det saknades resurser för detta arbete på MSB. Bristen på resurser innebar bland annat en sårbarhet vid till exempel sjukfrånvaro.

På grund av den pågående coronapandemin behövde upplägget för MSB:s samverkan med länsstyrelserna förändras. Till exempel fick fysiska möten ersättas med digitala forum. Intervjupersonerna berättade att de olika samverkansmötena haft olika fokus, som exempelvis information om nya definitioner, information om kostnadsnyttoanalys och information om miljökonsekvensbeskrivningar då även Naturvårdsverket bjöds in.

## 3.2 Översvämningsförordningen

Arbetet enligt översvämningsförordningen genomfördes i tre steg. I följande avsnitt beskrivs resultatet för dessa tre steg.

### 3.2.1 Steg 1: Områden med betydande översvämningsrisk

#### Bedömningskriterier

- STEG 1: MSB har genomfört landsomfattande bedömning av översvämningsrisker och identifierat geografiska områden med betydande översvämningsrisk enligt SFS 2009:956 § 4-6.

MSB ansvarade för att genomföra landsomfattande bedömningar av översvämningsrisker och identifiera områden med betydande översvämningsrisk. I den andra cykeln identifierades 25 områden med betydande översvämningsrisk.<sup>23</sup>

#### Resultat länsstyrelser

Det framkom att flera av intervjupersonerna inte arbetade med översvämningsförordningen under steg 1 och därför inte kunde lämna information kring det under intervjuerna.

<sup>23</sup> MSB (2021). *Översvämningsförordningens tre steg*. MSB. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamning/oversvamningsforordningens-tre-steg/> (Hämtad 2022-04-08).

En uppgift som framkom var att de kriterier som användes för att ett område skulle kategoriseras som område med betydande översvämningsrisk upplevdes som otydliga. Några länsstyrelser ansåg att det hade varit bra om de fått vara med tidigare i arbetet och fått möjlighet att diskutera kriterierna innan de fastställdes. Några svarade att de saknade kännedom om kriterierna men att de gärna skulle vilja veta mer om dessa.

Under intervjuerna framkom det att vissa ville ha en klarare definition av vad ett skyfall innebär. En intervjuperson menade att det var ett problem för dem att översvämningar i ett inestängt område som översvämmas på grund av begränsningar i VA-systemet inte omfattades av begreppet översvämning enligt översvämningsförordningen, eftersom detta inte är en översvämning från ett vattendrag. Andra saknade dataunderlag om vind- och vågpåverkan.

### **Resultat MSB**

Intervjupersonerna ansåg att arbetet med att ta fram områden med betydande översvämningsrisk gick bra. MSB fick synpunkter från länsstyrelser på angivna nivåer för flöden såtillvida att nivåerna ansågs för höga. Det fanns även betänkligheter hos en intervjuperson på MSB avseende kriterierna som måste uppfyllas för att ett område ska tas med i arbetet med översvämningsförordningen. Kriterierna ansågs vara för hårda och det kunde göra att vissa områden som borde varit med inte var det. Dessa kriterier diskuterades med länsstyrelserna under 2016 och 2017 och det var då få länsstyrelser som hade några synpunkter. Innan områden med betydande översvämningsrisk fastställdes diskuterades de områden som var gränsfall med respektive länsstyrelse för avstämning.

## **3.2.2 Steg 2: Hot- och riskkartor**

### **Bedömningskriterier**

- STEG 2a: MSB har utifrån steg 1 tagit fram användbara kartor över alla identifierade översvämningshotade områden enligt SFS 2009:956 § 7. (Hotkartor)
- STEG 2b: Berörda länsstyrelser har tagit fram användbara kartor över översvämningsrisker inom alla identifierade hotade områdena enligt SFS 2009:956 § 8-11. (Riskkartor)

### **Resultat länsstyrelser**

Hotkartorna var enligt de flesta länsstyrelser bra och användbara eftersom de avgränsade riskområdet geografiskt. Kartorna uppfattades som grunden för länsstyrelsernas arbete och var avgörande för att arbetet skulle kunna genomföras.

Arbetet med att granska och ta fram riskkartor fungerade bra i det stora hela enligt samtliga intervjuade länsstyrelser. Riskkartorna gav en tydlig bild av hur arbetet

skulle avgränsas, det hade annars kunnat bli hur stort som helst menade flera intervjupersoner.

Några länsstyrelser hade synpunkter på den planeringshorisont och de vattennivåer som användes i karteringarna. Det förekom till exempel att andra aktörer, som till exempel kommuner använde en annan planeringshorisont och andra nivåer på flöden i andra planer. Någon länsstyrelse använde på eget initiativ till exempel 100-årsnivåer klimatanpassade till 2120 istället för MSB:s klimatanpassade 100-årsnivåer till år 2098. Ett annat exempel var att en länsstyrelse hade fått synpunkter på att beräknat högsta flöde (10 000 års flöde) användes i deras riskhanteringsplan. Ett så högt flöde ansågs vara helt osannolikt.

En länsstyrelse tyckte att det kommit olika bud från olika aktörer om vilken höjd som skulle användas för havsnivå. Det kunde resultera i att olika kommuner satte olika mål i sina egna planer. Länsstyrelsen efterfrågade därför mer återkoppling från MSB om hur de kunde hantera detta.

Länsstyrelserna ansåg att det var bra att ett utkast till riskkartor togs fram av MSB eftersom det sparade mycket tid. Det var dessutom bra att riskkartorna var standardiserade så att alla länsstyrelser arbetade i samma mall. Utkasten till riskkartor uppfattades som helt nödvändiga för arbetet.

Flera länsstyrelser berättade att de hade problem med GIS-skikten i kartorna. Siffror i kartorna stämde inte alltid med deras egna underlag och det förekom att det var fel i underlaget till kartorna. Några hade fått svar från MSB om vad som blivit fel och att problemen hade åtgärdats, andra menade att påpekade fel i kartorna inte alltid blev åtgärdade. Det framkom även under intervjuerna att det varit krångligt att göra justeringar eftersom exakt samma ändringar måste göras för varje översvämningsscenario. Dialogen mellan MSB och länsstyrelser för att få kartorna i rätt format kunde ta tid.

## **Resultat MSB**

Intervjupersonerna ansåg att arbetet med hotkartor gick bra. De synpunkter som inkom till MSB från länsstyrelser handlade framför allt om att de extremnivåer för flöden som användes ansetts vara för höga och några länsstyrelser hade efterlyst mer detaljerade bakgrundskartor.

Enligt intervjupersonerna var bakgrunden till att Sverige valde att framställa kartor för de olika flödena att det i EU:s översvämningdirektiv stod att länderna skulle använda 100-årsflöde vid framtagande av hot- och riskkartor. 100-årsflöde för framtida klimat visar vilka områden som kan sättas under vatten vid en översvämning som statistiskt sett inträffar en gång på 100 år vid innevarande sekels slut. Det stod även att länderna skulle använda ett extremflöde och eftersom Sverige av tradition hade använt ett 10 000-årsflöde som ett beräknat högsta flöde (BHF), valdes detta som det extrema flödet. Varje land kunde om lämpligt även använda ett flöde som ofta återkom och därför valde MSB att ta fram ett 50-årsflöde.

Intervjupersonerna berättade att MSB anlidade konsulter för framtagande av hotkartorna, det vill säga hotkartor över översvämningshotade områden. Riskkartorna togs fram genom programvaran FME. FME samlar flera datamängder och strukturerar den som användaren vill och konverterar indata till de format som användaren vill ha slutprodukten i.

Arbetet med att producera riskkartor var egentligen länsstyrelsernas ansvar, men MSB diskuterade med länsstyrelserna om att myndigheten skulle ta fram ett utkast till riskkartorna med ovan nämnda FME-snurra. Beslut fattades om detta, enligt intervjupersonerna, eftersom det bedömdes att arbetet skulle bli mer effektivt och att resultatet skulle bli mer enhetligt. Länsstyrelserna tillfrågades om detta upplägg och parterna kom överens om att genomföra det.

Även om det var MSB som producerade riskkartorna så genomfördes detta i dialog med länsstyrelserna. MSB genererade informationen och skickade den till länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle därefter återkomma med synpunkter enligt en struktur som angetts i vägledningen för riskkartorna.

I kombination med att det var få resurser på MSB som hanterade detta och svårigheter med att få svar från länsstyrelser ledde det till att kartändringar ibland fick göras utifrån de underlag som inkommit i fel format. Detta kunde i sin tur medföra att felaktigheter uppstod i kartorna.

Även om MSB underlättade för länsstyrelserna innebar detta upplägg extra jobb för de medarbetare som arbetade med kartorna. Intervjupersonerna tyckte ändå att det var ett bra upplägg eftersom de upplevde att riskkartorna blev mer enhetliga. Inför nästa cykel planerar MSB att utveckla tekniken så att länsstyrelserna själva ska kunna producera riskkartor samtidigt som formatet blir liknande för hela landet.

### 3.2.3 Steg 3: Riskhanteringsplaner

#### Bedömningskriterier

- STEG 3: Berörda länsstyrelser har tagit fram riskhanteringsplaner enligt SFS 2009:956 § 12-15.

#### Resultat länsstyrelser

När datainsamlingen för utvärderingen genomfördes hade få länsstyrelser hunnit publicera sina riskhanteringsplaner för offentligt samråd och få hade därför hunnit få in synpunkter på riskhanteringsplanen. Innan årsskiftet 2021/2022 hade samtliga länsstyrelser beslutat sina riskhanteringsplaner.

Alla länsstyrelser svarade i intervjuerna att de tyckte att arbetet med att ta fram riskhanteringsplan fungerat bra. Flera länsstyrelser hade dock synpunkter på tidplanen för arbetet och uppfattade att det varit sårbart med bemanningen på MSB vilket inneburit förseningar.

Några länsstyrelser uppfattade att MSB levererade vägledningen för riskhanteringsplaner något senare än planerat. Vägledningen kom även i två olika versioner. Den första versionen publicerades i mars och vid halvårsskiftet 2020 publicerades en något reviderad version. Dessa förseningar medförde enligt några länsstyrelser att de fick problem att planera sitt arbete och inte kunde inleda samråd när de planerat. Det resulterade i att länsstyrelserna fick ont om tid att genomföra arbetet. Under intervjuerna framkom att några länsstyrelser tyckte att det var problematiskt att de inte fick mer tid för att arbeta med riskhanteringsplanen på grund av dessa förseningar.

### **Resultat MSB**

Intervjupersonerna uppfattade att länsstyrelsernas arbete med att ta fram riskhanteringsplaner fungerade ganska bra. Vissa länsstyrelser bytte personal under cykeln och vissa fick prioritera pandemihantering före arbetet med översvämningsförordningen. Enligt intervjupersonerna innebar det ett kompetenstapp i arbetet.

Intervjupersonerna berättade, vid intervjutillfället, att de inte hunnit ta del av alla riskhanteringsplaner men att de hade lämnat synpunkter på samtliga planer som varit på offentligt samråd. Exempel på synpunkter som de hade var att planerna inte tydligt redogjort för samordningen med andra aktörer och hur samverkan med vattendirektivet hade skett. Problematiskt var även den strategiska miljöbedömningen som ska genomföras enligt planer och program. Därför anordnade MSB ett gemensamt möte mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket som vägleder om strategiska miljöbedömningar. Efter önskemål arrangerade MSB separata möten med Naturvårdsverket för vissa länsstyrelser.

I någon riskhanteringsplan saknades förklaringar om varför vissa åtgärder i förra planen inte hade genomförts. Det var vidare vanligt att kostandsnyttoanalyser saknades för planerade åtgärder och vissa länsstyrelser hade inte redovisat effekter av ett förändrat klimat.

MSB hade fått signaler från länsstyrelser att de inte vetat hur de skulle ta fram en kostandsnyttoanalys. MSB hade även fått signaler att länsstyrelser hade arbetat under hård tidspress med riskhanteringsplanerna eftersom de även behövt hantera pandemin.

## **3.3 Samverkan**

I följande avsnitt beskrivs länsstyrelsernas samverkan med relevanta aktörer, MSB:s stöd till länsstyrelsernas vägledning av kommuner samt MSB:s samverkan med länsstyrelserna och övriga aktörer.

### 3.3.1 Länsstyrelsernas samverkan

#### Resultat länsstyrelser

De flesta intervjupersonerna berättade att de hade samrått med den eller de kommuner som hade geografiska områden med betydande översvämningsrisk. Flera länsstyrelser gav exempel på olika enheter inom kommunerna som de samrått med där VA-bolag och energibolag inom kommunen var vanligast, men även räddningstjänst, enheter för samhällsbyggnad, enheter för beredskap och enheter för klimatanpassning förekom. Två länsstyrelser hade även samrått med kommuner som inte hade områden med betydande översvämningsrisk.

Flera svarade att de även hade samrått med en eller flera enheter inom den egna länsstyrelsen. Enheter som nämndes som exempel var de som skötte naturreservat, samhällsskydd och beredskap och kultur. De flesta hade vidare samrått med någon statlig myndighet och Trafikverket var den myndighet som flest hade samrått med. Några hade därutöver samrått med Polismyndigheten och Fortifikationsverket.

Flera länsstyrelser svarade att de hade samrått med relevant vattenmyndighet i sitt vattendistrikt. Några svarade att de hade samrått med regionen. En länsstyrelse uppgav att regionen blev tillfrågad om samverkan men valde att inte vara med.

Några länsstyrelser berättade under intervjuerna att de till viss del hade samrått med andra länsstyrelser under arbetet med riskhanteringsplanen. Denna samverkan handlade inte om att använda sig av exakta formuleringar till riskhanteringsplanen från andra länsstyrelser, eftersom innehållet i riskhanteringsplanerna behöver anpassas för specifika områden.

Flera länsstyrelser svarade att de hade samrått med aktörer inom näringslivet, hamnverksamhet, Svenska kyrkan som markägare, samverkansgrupper som till exempel samverkan kring älvar och kuster och i vissa fall med våra nordiska grannländer. En länsstyrelse svarade att de i framtiden vill samverka med fastighetsägare och försäkringsbranschen.

Länsstyrelserna samverkade med relevanta personer och aktörer på olika sätt. Några intervjupersoner berättade att de hade inbokade samverkans- och avstämningsmöten med framförallt den eller de kommuner som hade geografiska områden med betydande översvämningsrisk inom länet. Andra uppgav att de använt andra forum, till exempel forum inom vattendistriktet, för samverkan eftersom relevanta aktörer ändå träffades där. Flera länsstyrelser svarade att de framförallt hade inhämtat synpunkter genom skriftliga underlag och genom synpunkter via e-post.

De flesta länsstyrelserna svarade att samverkan fungerade bra. Flera lyfte dock att det funnits utmaningar. Några berättade att det ibland varit svårt att få med kommunerna i arbetet. Någon berättade till exempel att en kommun, i början inte ville kännas vid att de hade ett område med översvämningsrisk.

Det varierade vidare hur insatta de olika aktörerna varit, vilket påverkat hur mycket de kunnat bidra i samverkan. En länsstyrelse berättade till exempel att aktörerna de skulle samverka med tröttnat så snart de informerats om att de skulle ta fram en riskhanteringsplan. Aktörerna menade att de redan genomfört åtgärder utifrån sina egna planer och inte behövde vara med även i detta arbete.

Det varierade i vilken utsträckning som samverkan handlade om att samtala om konkreta åtgärder. Vissa aktörer lämnade förslag på konkreta åtgärder medan andra snarare ville diskutera olika frågeställningar generellt. En länsstyrelse berättade att de använde samverkan till att lämna information snarare än att ha en dialog.

### 3.3.2 MSB:s stöd till länsstyrelsernas vägledning av kommuner

#### Bedömningskriterier

- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar för att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningar.

#### Resultat länsstyrelser

Sex länsstyrelser, eller 46 procent, svarade att MSB:s stöd medförde att de fått goda förutsättningar att vägleda kommunerna i att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningar. Fyra länsstyrelser tyckte att MSB:s stöd delvis gett dem dessa förutsättningar, det vill säga 31 procent och tre att MSB:s stöd inte gett dem dessa förutsättningar, det vill säga 23 procent.

Av de som svarade att stödet var bra, menade flera att MSB var en viktig aktör i arbetet med att planera ett översvämningsrobust samhälle. Det upplevdes som en fördel att en nationell myndighet identifierat hotade områden, det underlättade särskilt i länsstyrelsens kontakter med kommunerna. Länsstyrelserna upplevde att det behövdes en statlig myndighet i ledande position som drev frågorna för att politiker skulle prioritera frågorna. Någon tyckte att översvämningskarteringar indirekt stöttade kommunerna eftersom det hjälpte dem att ta fram rekommendationer.

Synpunkter som framkom var att det bland annat saknades mer konkret stöd om hur länsstyrelserna skulle stötta kommunerna. Några efterfrågade konkreta exempel på åtgärder som borde genomföras i olika situationer. Andra synpunkter var att länsstyrelser saknade resonemang om vilken risk som var acceptabel att ta eftersom det kunde blir en viktig balansgång i samband med genomförande av analyser av samhällskonsekvenserna. Avsaknaden av ett sådant perspektiv gjorde det svårt att säga till kommunerna vad som borde prioriteras och vilka åtgärder som borde genomföras för att hantera olika flöden. En länsstyrelse efterfrågade vidare stöd i hur man skulle vägleda kommunerna när de sökte ekonomiska medel.



En länsstyrelse betonade under intervjun att de tyckte att samverkan med andra länsstyrelser varit viktigare än arbetet tillsammans med MSB.

### **Resultat MSB**

Det framkom under intervjuerna att MSB upplevde att det varierade hur länsstyrelserna vägledde kommunerna i arbetet med kartor och planer. Vissa upplevdes ha haft ett gott samarbete medan andra inte hade det. En möjlig orsak som lyftes var att länsstyrelser som hade många kommuner med översvämningshotade områden haft svårare att samverka med samtliga kommuner och övriga relevanta aktörer på grund av resursbrist.

En intervjuperson berättade att flera av de som arbetade hos länsstyrelserna hade liten tidigare erfarenhet av översvämningsfrågor samtidigt som länsstyrelserna inte hade särskilt mycket resurser för arbetet. Samverkan kunde också, enligt intervjupersonerna, försvåras om personal inom länsstyrelsen byttes ut. Trots det upplevdes länsstyrelserna ha kommit långt i arbetet.

Intervjupersonerna upplevde att samhället hade kommit längre och var mer moget att arbeta med översvämningsfrågor under den andra cykeln jämfört med under föregående cykel. Detta kunde bero på att det hade inträffat översvämnningar som gjort att fler fått upp ögonen för dessa frågor senaste tiden.

### **3.3.3 MSB:s samverkan med länsstyrelser och andra aktörer**

#### **Bedömningskriterier**

- 85 procent av länsstyrelserna ska anse att samverkan med MSB har fungerat väl under hela arbetet med översvämningsförordningen.

#### **Resultat länsstyrelser**

Två länsstyrelser hade inte någon uppfattning om samverkan med MSB. Av de övriga svarade nio, eller 82 procent, att samverkan fungerat bra eller i stort sett bra. Två länsstyrelser, eller 18 procent, tyckte att samverkan med MSB inte fungerat bra eller endast delvis fungerat bra. De flesta länsstyrelser tyckte alltså att samverkan med MSB fungerat bra, någon tyckte att samverkan med MSB fungerat bra kring kartorna men inte kring riskhanteringsplanerna och någon annan tyckte att de har haft mer nytta av att tala med andra länsstyrelser än med MSB.

De flesta länsstyrelserna svarade att de tyckte att MSB:s medarbetare varit tillgängliga för frågor. Däremot tyckte vissa att det ibland tog tid att få svar. En länsstyrelse berättade till exempel att de fått ett svar muntligt och sedan ett annat svar skriftligt. Detta skapade, enligt länsstyrelsen, en osäkerhet om hur karteringarna togs fram vilket försvårade när allmänheten ställde frågor om arbetet.

Dialogmöten/samrådsmöten som MSB anordnade under denna cykel fungerade enligt de flesta länsstyrelser bra. Pandemin innebar att planerade fysiska möten

under 2020-2021 blev digitala, vilket de flesta tyckte var positivt. Några intervjupersoner tyckte däremot att det tog tid innan de regelbundna avstämningarna kom igång och det digitala mötesformatet satte sig.

Intervjupersonerna menade att mötena ändå till stor del bestått av enkelriktad kommunikation från MSB till länsstyrelserna och att kortare digitala möten därför passade bättre än långa fysiska möten. De kortare, mer regelbundna, digitala mötena innebar, enligt länsstyrelserna, större möjligheter att ta upp frågor som dykt upp under tiden sedan senaste mötet. Däremot menade några länsstyrelser att information om teman för mötena ibland hade kommit dem till del för sent. Om informationen hade kommit tidigare skulle det varit enklare att planera vad som skulle göras. Andra synpunkter som inkom under intervjuerna var att informationsträffarna borde planerats så att det som togs upp handlade om sådant som länsstyrelserna behövde arbeta med i närtid.

En länsstyrelse tyckte att arbetet tagit mer resurser än vad de hade fått information om från MSB. En annan länsstyrelse tyckte däremot att de klarat sig väl med de ekonomiska medel som MSB fördelat.

Några länsstyrelser tyckte att det var otydligt vilken samverkan mellan MSB och vattenmyndigheterna som förväntades. Det var vidare osäkert vilken roll vattenmyndigheterna hade och hur samordningen mellan vattenmyndigheterna och länsstyrelserna skulle genomföras. En länsstyrelse upplevde att det fanns meningsskiljaktigheter mellan MSB och vattenmyndigheterna.

### **Resultat MSB och Havs- och Vattenmyndigheten**

Intervjupersonerna berättade att det inte fanns någon referensgrupp i denna cykel till skillnad från förra. I referensgruppen som fanns under den första cykeln var olika aktörer som berördes av arbetet representerade, inklusive en representant från länsstyrelsernas beredskapsdirektörer. Under den andra cykeln arbetade MSB med att samverka med olika aktörer på annat sätt.

Intervjupersonerna uppgav att länsstyrelserna var givna samarbetsparters kring översvämningsförordningen och samarbetet upplevdes ha fungerat bättre och bättre allt eftersom. Eftersom det kom med flera nya länsstyrelser i denna cykel behövde en del grundläggande information om arbetet ges som vissa kanske redan hade hört. Även om samverkan upplevdes ha fungerat väl så fanns det hos intervjupersonerna en upplevelse av att alla länsstyrelser inte alltid förstätt att arbetet utgått från ett EU-direktiv. I direktivet stod det exempelvis att det var viktigt att samarbeta med vattendirektivet.

Det förekom även att MSB samverkade med verksamhetsutövare. Exempelvis ställde MSB frågor direkt till verksamheter om det fanns osäkerheter i framtagandet av kartorna. Därutöver hade samarbete skett med nationellt nätverk för dricksvatten som handlade om hur dricksvattensystemet kunde bli mer robust mot översvämnningar.

MSB samarbetade med flera centrala myndigheter. Riksantikvarieämbetet var enligt intervjupersonerna en viktig samarbetspartner under steg 1 där data hämtades om verksamheter med kulturintresse som fått någon typ av statlig finansiering. MSB upplevde samarbetet med Riksantikvarieämbetet som gott. Även Naturvårdsverket var en viktigt samarbetspartner och samarbetet med dem fokuserade på miljökonsekvensbeskrivningar och skydd av naturområden. Även detta samarbete upplevdes ha fungerat bra. Med Boverket skedde samarbete kring planeringsfrågor och kontakten upplevdes som god samtidigt som det fanns en viss spänning eftersom Boverkets tillsynsvägledning inte var helt identisk med översvämningsförordningen. Samarbete skedde även med SCB, Trafikverket och myndigheter som motsvarade MSB i andra länder.

Intervjupersonerna berättade att MSB och HaV samverkade med varandra eftersom det finns kopplingar mellan översvämningsdirektivet och vattendirektivet. Eftersom EU betonar att det är viktigt med samverkan mellan de båda direktiven blev samverkan mellan de båda myndigheterna tätare under denna cykel. För att hitta synergier och hinder mellan direktiven genomfördes en utredning<sup>24</sup> som användes i planeringen och genomförandet av denna samverkan. Samverkan mellan myndigheterna handlade till exempel om hur myndigheterna gemensamt skulle vägleda vattenmyndigheterna. Samverkan upplevdes ha fungerat väl.

Liksom för översvämningsdirektivet, bedrivs arbetet med vattendirektivet i olika cykler. Cyklerna för direktiven är relativt överlappande vilket innebär att det borde vara möjligt att identifiera synergier och hinder i vattendirektivets förvaltningsplaner respektive översvämningsdirektivets riskhanteringsplaner. Detta arbete upplevdes däremot ha varit svårt. MSB och HaV har haft gemensamma möten tillsammans med vattenmyndigheterna om detta. Under dessa möten har vattenmyndigheterna, MSB och HaV haft en dialog om hur de bör arbeta för att säkerställa att samverkan mellan direktiven fungerar. Enligt en intervjuperson har det dock varierat vilken information som länsstyrelserna har fått från vattenmyndigheterna. Det skulle därför ha varit bra om även länsstyrelserna varit med på dessa gemensamma möten. På så sätt skulle länsstyrelserna fått samma information som vattenmyndigheterna, vilket torde ha underlättat samverkan mellan direktiven.

Under intervjuerna framfördes att det vore bra om HaV fått tillgång till samtliga riskhanteringsplaner innan de beslutas så att de fått möjlighet att identifiera områden där det finns viktiga synergieffekter för arbetet med vattendirektivet.

Några intervjupersoner tyckte att det kunde vara problematiskt att vissa vattenmyndigheter täcker ett större område än ett län. Det innebär att vissa länsstyrelser som också är vattenmyndighet skulle samarbeta med en annan länsstyrelse om deras översvämningshotade område. Detta kunde medföra svårigheter att samordna arbetet med översvämningsförordningen och vattendirektivet. När en länsstyrelse även var vattenmyndighet för kommunerna

---

<sup>24</sup> Lagtolken (2017). Samverkan om översvämning.

med översvämningshotade områden inom länet upplevdes denna samverkan fungerat bättre.

## 3.4 Övrigt stöd och uppföljning

I följande avsnitt beskrivs det stöd som MSB tillhandahållit samt MSB:s uppföljning av arbetet.

### 3.4.1 Vägledning och stöd

#### Bedömningskriterier

- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att vägledningarna och MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar att ta fram riskkartor enligt översvämningsförordningen.
- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att vägledningarna och MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar att ta fram riskhanteringsplaner enligt översvämningsförordningen.

## Resultat länsstyrelser

### Vägledning och stöd för framtagande av riskkartor

Tre intervjupersoner svarade att de inte hade någon uppfattning om vägledningen för framtagande av riskkartor eftersom de inte arbetade med detta steg och inte hade läst den. Av de som hade en uppfattning om vägledningen svarade nio, eller 90 procent, att vägledningen gett dem goda förutsättningar att ta fram riskkartor. Det som varit bra med vägledningen var exempelvis att den var tillräckligt detaljerad. En länsstyrelse svarade ”ganska goda förutsättningar” på frågan eftersom de tyckte att det kvarstod en del frågetecken efter att de läst vägledningen, till exempel kring hur man ska hantera sekretess och skydd i kartorna.

På frågan om övrigt stöd från MSB medfört att de fått goda förutsättningar att ta fram riskkartor svarade tre intervjupersoner att de inte hade någon uppfattning eftersom de inte arbetade med det steget. Av dem som hade en uppfattning tyckte nio, eller 90 procent, att övrigt stöd hade varit bra och att det gett dem goda förutsättningar att ta fram riskkartor. En länsstyrelse svarade dock att det tog lång tid för MSB att rätta till felaktigheter i kartorna.

### Vägledning och stöd för framtagande av riskhanteringsplaner

Nästan samtliga, tolv länsstyrelser eller 92 procent, svarade att vägledning för framtagande av riskhanteringsplaner medförde att de fick goda förutsättningar att ta fram riskhanteringsplaner. Exempel på varför den var bra var att den var enkel att förstå, var på en lagom övergripande nivå (inte för detaljerad och inte för ytlig), fungerade bra att använda som checklista och hade en bra struktur. Några länsstyrelser uppgav att de hade haft svårt att ha en uppfattning om omfattningen

av arbetet, och därmed hur mycket personalresurser som behövdes, innan MSB:s vägledning kom.

Även om de flesta tyckte att vägledningen för framtagande av riskhanteringsplaner var bra och gav dem goda förutsättningar att ta fram riskhanteringsplaner så lyfte de flesta länsstyrelserna saker som kunde förbättrats. Några länsstyrelser efterfrågade vägledning om framtagande av kostnadsnyttoanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar. Även om det fanns viss vägledning hos till exempel Naturvårdsverket, så efterfrågades mer vägledning om hur sådana analyser skulle göras inom just detta område. Någon tyckte att det var otydligt varför en miljökonsekvensbeskrivning alltid var tvungen att göras även för åtgärder som inte hade någon direkt miljöpåverkan.

Ett svar som flera länsstyrelser lämnade var att de hade önskat fler goda exempel på möjliga åtgärder i vägledningen. Någon tyckte att det saknades exempel på åtgärder som kunde genomföras för att undvika översvämningar vid havet och eftersom den tidigare cykeln endast omfattade sjöar och vattendrag skulle sådana exempel underlättat deras arbete. När en länsstyrelse frågade MSB om goda exempel fick de till svar att sådana saknades eftersom åtgärderna måste vara lokalt anpassade, men länsstyrelsen tyckte ändå att det varit svårt att formulera konkreta åtgärder på rätt nivå. Länsstyrelsen hänvisade till Vattendirektivet där det fanns en grundstruktur för åtgärder och ansåg att något liknande borde kunnat tas fram för översvämningsförordningen.

De flesta, elva länsstyrelser eller 85 procent, svarade att de tyckte att övrigt stöd från MSB medförde att de fick goda förutsättningar att ta fram riskhanteringsplaner. Flera svarade att de inte hade något att anmärka på alls.

En länsstyrelse svarade att de utöver stödet som fanns i vägledningen för riskhanteringsplaner även fick stöd i vägledning för skyfall.

### **Översvämningsportalen**

På frågan hur väl översvämningsportalen fungerat svarade de flesta länsstyrelser att den fungerade bra. Några länsstyrelser berättade att det varit bra att kunna hänvisa till översvämningsportalen vid kontakter med allmänhet och kommuner. Allmänheten kunde till exempel få en länk till portalen när de ställde frågor och kommunerna hade en möjlighet att gå in och titta i kartorna.

En länsstyrelse menade att deras arbete blev enklare när de kunde hänvisa till kartmaterial i översvämningsportalen, eftersom länsstyrelsen i och med detta inte behövde hantera frågor om sekretess i kartorna. En länsstyrelse efterfrågade dock mer stöd kring hanteringen av sekretessfrågor, till exempel hur informationen borde paketeras. En länsstyrelse efterfrågade också stöd med hur man skulle hantera situationer när någon aktör, på grund av sekretess inte kunde lämna den information som behövdes.

## Resultat MSB

Under den första cykeln som genomfördes 2009 till 2015 tog MSB fram en vägledning för framtagande av riskkartor. En helt ny vägledning togs fram för den andra cykeln då man skulle använda sig av ett nytt arbetssätt som byggde på att MSB gjort utkastet till riskkartorna under andra cykeln. Vägledningen publicerades inte på webben utan skickades till de berörda länsstyrelserna .

Arbetet med att ta fram vägledningen för riskhanteringsplaner präglades av tidspress. Det fanns ett behov av att ta fram den på kort tid eftersom arbetet startat senare än planerat enligt en intervjuperson. Vägledningen innehöll dessutom flera stora principfrågor och det tog därför tid att få den klar. Detta gjorde att det blev en viss förskjutning av tidplanen för arbetet med riskhanteringsplaner. Ett utkast till vägledning skickades till länsstyrelserna 6 februari 2020 och den färdiga vägledningen skickades till länsstyrelserna 26 mars 2020 och inte som planerat i december 2019. En mindre revidering genomfördes av vägledningen och den sista versionen fastställdes 3 juli 2020.

Även om vägledningen blev klar tre månader senare än tänkt upplevde ansvariga på MSB att länsstyrelserna ändå varit upptagna med pandemihantering under denna period och inte haft tid att arbeta med riskhanteringsplaner. MSB:s uppfattning var dessutom att länsstyrelserna trots denna försening borde haft möjlighet att påbörja arbetet utan vägledningen eftersom det fanns lagstiftning och tidigare erfarenheter från arbete med riskhanteringsplaner att luta sig mot.

I vägledningen fanns angivet vilka rubriker som skulle ingå i länsstyrelsernas riskhanteringsplaner och även en bilaga med olika exempel på åtgärder. Intervjupersonerna berättade att de även tog fram förslag till texter som skulle kunna tas med i riskhanteringsplanerna. Detta gjordes för att underlätta för alla länsstyrelser att redovisa på ett likartat sätt. Intervjupersonerna trodde att vägledningen på så sätt skulle komma att underlätta för MSB att jämföra de olika riskhanteringsplaner som länsstyrelserna tog fram. Trots detta behövde riskhanteringsplanerna vara olika för varje länsstyrelse eftersom varje område hade en unik översvämningsproblematik.

Intervjupersonerna uppfattade att länsstyrelserna varit positiva till digitala möten med MSB eftersom de inte behövde resa till mötena. Intervjupersonerna upplevde att en fördel med digitala möten var att det var enklare än att ses fysiskt. Det innebar att det var möjligt att ses oftare och att tillgängligheten från MSB:s sida på så sätt ökade. Det fanns även en upplevelse att det var lättare för länsstyrelserna att ta kontakt med MSB mellan mötena när de genomfördes digitalt, eftersom de inte behöver spara frågor till kommande fysiska heldagsmöten.

Det fanns dock en del upplevda nackdelar med digitala möten. Intervjupersonerna saknade till exempel småpratet under pauser vid de fysiska mötena. Diskussionerna mellan länsstyrelserna blev färre, vilket medförde att länsstyrelserna mer sällan bollade frågor med varandra. Intervjupersonerna upplevde att det kom in färre frågor från länsstyrelserna men att det var osäkert om det berodde på det digitala upplägget eller att länsstyrelserna fått mer

erfarenhet av arbetet och inte längre hade lika många frågor. Det var även en del teknikkrångel i samband med de digitala mötena, särskilt i början.

### **3.4.2 Uppföljning**

#### **Resultat MSB**

En intervjuperson berättade att de hade fått ett ganska bra betyg från EU i deras uppföljning av hela steg 1. I denna uppföljning tittade kommissionen på om länderna hade uppfyllt alla lagkrav. Intervjupersonerna berättade att MSB fortfarande inte hade genomfört 2020 års uppföljning av åtgärder eftersom några länsstyrelser önskat att denna uppföljning skulle genomföras samlat med 2021 och ske under 2022.

Det har förekommit att EU-kommissionen med kort varsel förändrat vad som ska följas upp och rapporteras, enligt intervjupersonerna. Det har inneburit att MSB ibland behövt göra justeringar i vägledningarna med kort varsel eftersom ändring påverkade vilken information som behövde samlas in från länsstyrelserna.

### **3.5 Upplevda effekter**

Utvärderingens uppdrag var inte att värdera vilka effekter som översvämningförordningen medfört. Det har dock känts naturligt att fråga länsstyrelserna om deras uppfattning av uppfyllda effekter. I följande avsnitt beskrivs alltså vilka effekter som översvämningförordningen inneburit enligt länsstyrelserna och MSB.

#### **3.5.1 Resultat länsstyrelser**

Vid intervjutillfällena var riskhanteringsplanerna i de flesta länen ute på samråd för yttrande från allmänheten och berörda aktörer. De flesta länsstyrelser hade haft en kungörelse om riskhanteringsplanen i sina lokaltidningar och det var också vanligt att den offentliggjorts på länsstyrelsernas webbsidor samt i social media. Några länsstyrelser hade också gått ut med pressmeddelanden om riskhanteringsplanernas innehåll.

I riskhanteringsplanerna hade länsstyrelserna gjort prioriteringar för att hantera översvämningar. Vid intervjuerna beskrevs det hur åtgärder prioriterats. Några exempel var:

- Utifrån risk för människors hälsa och liv samt samhällsviktig verksamhet.
- Verksamhet som klassas som viktig samhällsfunktion där vattennivåerna är höga.
- Utifrån vägledningen riskhanteringsplaner där åtgärder prioriteras i en skala mellan ett och fem, de som är under nivå tre tas inte med över huvud taget.
- Utifrån EU:s prioriteringsordning.
- Utifrån hantering av skyfall och dagvatten.

Hos många länsstyrelser var de vanligaste föreslagna åtgärderna av kunskapshöjande karaktär, som exempelvis karteringar och kartläggningar, samt framtagande av planer och strategier. Konkreta åtgärder av fysisk karaktär var för de flesta kommuner på ett planeringsstadium. Fysiska åtgärder som planerades var oftast byggande av vallar och andra hinder mot höga vattenflöden.

De flesta länsstyrelser menade att nästan alla åtgärder som planerades var klimatanpassade. Hos någon kommun var de planerade åtgärderna i riskhanteringsplanen hämtade från deras klimatanpassningsplan. En länsstyrelse hade försökt synkronisera åtgärder gällande översvämning, klimat, vattenförvaltningen och den regionala vattenförsörjningen.

De flesta länsstyrelserna var av uppfattningen att förutsatt att de planerade åtgärderna genomfördes borde kommuners och andra aktörers förmåga att hantera översvämningar öka. Genom att aktörer fått mer information om översvämningens risker och ökad kunskap om hur känsliga olika verksamheter var kunde de skaffa sig kunskap om hur de kunde minska problemen och därmed ha en större beredskap att hantera översvämningar.

Enligt flera länsstyrelser var en viktig del att arbetet med översvämningens förordningen bidragit till en stärkt samverkan med kommuner och andra aktörer som till exempel vattenbolag och väghållare.

En länsstyrelse menade att mycket arbete redan hade gjorts och att det var svårt att avgöra vilka styrmedel som gett mest effekt. Regleringen av nybyggnad (Plan- och bygglagen) hade möjligen haft mer effekt än översvämningens förordningen och aktiviteter för klimatanpassning hade också haft en positiv påverkan på förmågan att hantera översvämningar. Länsstyrelserna ansåg att riskhanteringsplanerna bidragit till att aktörer börjat planera för ett robust samhälle. Men det fanns även annat som påverkat arbetet positivt som exempelvis beredskapsplanering, arbete med risk- och sårbarhetsanalyser samt kontinuitetsplanering.

Arbetet med riskhanteringsplanerna hade även medfört att olika aktörer inom länet samlats kring ärendet översvämningens problematik och att det därför fanns bra förutsättningar för ett robustare samhälle. En länsstyrelse menade att speciellt skyfallskarteringen skulle komma att hjälpa många kommuner i arbetet med översiktsplaner.

Bestämmelserna i översvämningens förordningen syftade till att minska ogynnsamma följder av översvämningar för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet (§1 SFS2009:956). Enligt länsstyrelserna förväntades de ogynnsamma följderna i samband med översvämningar minska förutsatt att man nådde de mål som satts upp och genomförde de åtgärder som fanns planerade. Länsstyrelserna var av uppfattningen att det troligen inte skulle komma att ske på kort sikt, utan på lång sikt, framförallt genom den kunskapsuppbyggnad som pågått.

Få länsstyrelser upplevde att erfarenheter från arbetet med översvämningens förordningen hade haft påverkan på annat arbete hos kommunerna



i deras län. Några kommuner som var med i den första cykeln men inte i den andra hade fortsatt planeringsarbetet mot översvämningar. I ett län hade metodiken från arbetet med översvänningsförordningen spillt över till arbetet med säker och naturanpassad tappning för att få säkrare vattennivåer.

### **3.5.2 Resultat MSB**

Intervjupersonerna ansåg att det gick att se effekter av länsstyrelsernas arbete med översvänningsförordningen. Det hade blivit ett större intresse från kommunerna att få underlag och ett större tryck på ansökningar av statsbidrag för översvänningsåtgärder. Prioriteringar och planering hade blivit bättre. I vissa län hade man byggt upp nätverk för arbetet med översvänningsdirektivet. MSB var av uppfattningen att dialogen mellan länsstyrelser och kommuner hade blivit bättre och starkare.

Kommuner som var nya i arbetet hade jobbat mycket med kunskapshöjande åtgärder medan de som var med redan i förra cykeln hade börjat med mer konkreta och fysiska åtgärder. MSB menade dock att det kanske måste till en cykel till innan fysiska åtgärder vidtas mer strategiskt.

MSB var av uppfattningen att det är långt kvar innan kommunerna planerar för ett robust samhälle. Detta då man exempelvis kan se hur många kommuner förtätar bebyggelsen idag.

## **3.6 Önskan inför framtiden**

I följande avsnitt beskrivs vilka önskemål inför framtiden som länsstyrelserna och MSB har på arbetet.

### **3.6.1 Resultat länsstyrelser**

Intervjuerna med länsstyrelserepresentanterna avslutades med en fråga om hur de önskade att MSB skulle ge stöd i det fortsatta arbetet med översvänningsförordningen.

En önskan var att MSB borde skapa en samarbetsyta där länsstyrelserna kunde ställa frågor och att MSB:s svar redovisades löpande. Det skulle medföra att alla fick ta del av samma svar och att otydligheter kunde redas ut.

Ett annat önskemål var att MSB skulle prata ihop sig mer med vattenmyndigheterna. En intervjuperson menade att länsstyrelserna nu har haft återkommande diskussioner med vattenmyndigheten. Ett förslag var att införliva översvänningsförordningen i andra lagutrymmen såsom klimatanpassning, vattendirektiv och miljöanpassning.

En intervjuperson berättade att idag rapporterar länsstyrelserna in åtgärder för de olika delarna till olika handläggare på till exempel MSB, det borde kunna samordnas så det sker gemensamt. Intervjupersonen föreslog att MSB skulle kunna bygga upp en åtgärdswebb som anpassas för att rapportera in åtgärder.

Länsstyrelserna önskar att det fanns en större framförhållning, att MSB planerade så att myndigheten ligger lite före i sin vägledning. Att i sin planering tänka ”om en månad bör länsstyrelserna göra det här, då bör de ha vägledningen nu”. Det är också viktigt att de satta tidsplanerna hålls.

En länsstyrelse menade att MSB kunde bli tydligare med vad riskanalys och riskhanteringsplaner skulle innehålla och även ge tydliga exempel. Det fanns till exempel oklarheter kring den lokala anpassningen som exempelvis hur mycket man kunde lägga till och djupet på konsekvensanalyserna. Det fanns också önskemål om att MSB borde samla goda exempel från tidigare riskhanteringsplaner och lämpliga åtgärder i olika skeden.

Det efterfrågades också bättre stöd kopplat till översvämningskarteringen så att länsstyrelserna bättre kunde svara på frågor från kommunerna angående beräkningsförutsättningar och hur de skulle tolkas.

Det fanns önskemål om att skyfall borde inkluderas i förordningen inför nästa cykel. Dessutom borde MSB uppdatera och kontrollera kvaliteten på karteringarna från 2013.

Länsstyrelser önskade stöd från MSB inför att riskhanteringsplanerna skulle färdigställas, exempelvis att anordna samverkansmöten där länsstyrelserna kunde diskutera synpunkter som inkommit efter samråd. Länsstyrelser önskade också en dialog kring hur de skulle jobba vidare med uppföljning av planerna, förslagsvis årliga dialogmöten. En länsstyrelse tyckte att MSB skulle fortsätta med de digitala mindre möten som man övergått till under pandemin, i stället för fysiska heldagsmöten.

### **3.6.2 Resultat MSB**

MSB menade att myndigheten i framtiden borde ha tätare kontakter och regelbundna avstämningar med länsstyrelser och kommuner. MSB ansågs behöva ha en plan för att fånga upp alla som är nya i arbetet så att de kommer in i hela cykeln. Många länsstyrelser efterfrågade exempel på hur man kunde göra i olika delar av cykeln och det är något som MSB ansåg sig kunna jobba vidare med.

## 4 Samlad bedömning

Målet för utvärderingen var att värdera genomförandet av de moment som ingår i förordning om översvämningsrisker (SFS 2009:956) och MSBFS 2013:1 föreskrifter om riskhanteringsplaner samt samverka mellan MSB, länsstyrelser och andra aktörer. I detta avsnitt ges utvärderarnas samlade bedömning. Inledningsvis besvaras utvärderingsfrågorna och därefter följer ett avsnitt om effekter. Avslutningsvis beskrivs utvärderarnas rekommendationer.

Utvärderingen skulle besvara följande frågeställningar.

- Hur väl har Sveriges genomförande av översvämningsförordningens tre steg fungerat?
- Hur väl har MSB:s stöd gett förutsättningar för länsstyrelserna att ta fram riskkartor och riskhanteringsplaner?
- Hur väl har MSB:s stöd gett förutsättningar för länsstyrelserna att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningsrisker?
- Hur väl har samverkan mellan MSB, länsstyrelser och andra aktörer fungerat?

Följande bedömningskriterier togs fram för att bedöma genomförandet av översvämningsförordningen.

### Bedömningskriterier

- STEG 1: MSB har genomfört landsomfattande bedömning av översvämningsrisker och identifierat geografiska områden med betydande översvämningsrisk enligt SFS 2009:956 § 4-6.
- STEG 2a: MSB har utifrån steg 1 tagit fram användbara kartor över alla identifierade översvämningshotade områden enligt SFS 2009:956 § 7. (Hotkartor)
- STEG 2b: Berörda länsstyrelser har tagit fram användbara kartor över översvämningsrisker inom alla identifierade hotade områdena enligt SFS 2009:956 § 8-11. (Riskkartor)
- STEG 3: Berörda länsstyrelser har tagit fram riskhanteringsplaner enligt SFS 2009:956 § 12-15.
- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar för att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningsrisker.

- 85 procent av länsstyrelserna ska anse att samverkan med MSB har fungerat väl under hela arbetet med översvämningsförordningen.
- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att vägledningarna och MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar att ta fram riskkartor enligt översvämningsförordningen.
- 80 procent av länsstyrelserna ska anse att vägledningarna och MSB:s stöd gett dem goda förutsättningar att ta fram riskhanteringsplaner enligt översvämningsförordningen.

Löpande i texten visualiseras utvärderarnas bedömning av uppfyllnad av bedömningskriterierna genom gröna, orangea och röda boxar, enligt följande:

Grön box: Utvärderarna bedömer att bedömningskriteriet är uppfyllt

Orange box: Utvärderarna bedömer att bedömningskriteriet till viss del är uppfyllt

Röd box: Utvärderarna bedömer att bedömningskriteriet inte är uppfyllt

## 4.1 Sveriges genomförande av översvämningsförordningens tre steg

Utvärderingens första frågeställning var hur väl Sveriges genomförande av översvämningsförordningens tre steg har fungerat. Sammantaget bedömer utvärderarna att Sveriges genomförande av översvämningsförordningens tre steg fungerat väl.

### 4.1.1 Steg 1: Områden med betydande översvämningsrisk

I den andra cykeln identifierades 25 områden med betydande översvämningsrisk. Arbetet med att identifiera dessa områden bedöms ha fungerat väl.

Däremot finns det behov av att se över hur myndigheten kan kommunicera kriterierna för hur områdena identifieras, eftersom dessa upplevdes som otydliga av vissa länsstyrelser.

Utvärderarna bedömer att MSB har genomfört landsomfattande bedömning av översvämningsrisker och identifierat geografiska områden med betydande översvämningsrisk enligt SFS 2009:956 § 4-6 (steg 1).

### 4.1.2 Steg 2: Hot- och riskkartor

Arbetet med att ta fram och granska hot- och riskkartor bedöms fungerat bra. Hot- och riskkartorna var grundläggande och avgörande för att länsstyrelserna skulle kunna genomföra arbetet.

Det finns däremot behov av att se över de flödesnivåer som används i arbetet med översvämningförordningen. Det beräknade högsta flödet, det vill säga 10 000-årsflödet, uppfattas som osannolikt av länsstyrelserna vilket kan medföra att förtroendet för översvämningförordningen minskar.

Flera länsstyrelser påpekade att det ibland tog lång tid innan identifierade felaktigheter i MSB:s kartor rättades till och i något fall kvarstod felaktigheter under hela arbetet med den andra cykeln. Utvärderarna bedömer att detta hänger samman med de begränsade resurser som fanns tillgängliga på MSB för arbetet med översvämningförordningen och att kartstödet var mycket personberoende. Arbetet med kartor blev sårbart då frånvarande personal inte enkelt kunde ersättas och detta resulterade i att länsstyrelserna inte kunde få sina kartor uppdaterade då behov uppstod. En bidragande orsak var också att MSB hade svårigheter att få svar från länsstyrelserna.

Tanken var från början att berörda länsstyrelser skulle ta fram kartor över översvämningrisker inom alla identifierade hotade områdena, det vill säga riskkartor. Under denna cykel ändrades upplägget så att MSB tog fram dessa i dialog med länsstyrelserna. Orsaken till denna ändring var att MSB bedömde att arbetet skulle bli mer effektivt och enhetligt med ett sådant upplägg.

Utvärderarnas bedömning är att riskkartorna blev mer enhetliga med detta upplägg. Däremot är det oklart om arbetet blev mer effektivt. Detta upplägg innebar att arbetsbördan för MSB blev hög samtidigt som sårbarheten med arbetet med kartorna ökade eftersom arbetet inte tilldelades mer resurser och därmed inte hade en redundans vid personalbortfall.

Utvärderarna bedömer att MSB har utifrån steg 1 tagit fram användbara kartor över alla identifierade översvämningshotade områden enligt SFS 2009:956 § 7, det vill säga hotkartor.

Utvärderarna bedömer att berörda länsstyrelser tillsammans med MSB har tagit fram användbara kartor över översvämningrisker inom alla identifierade hotade områdena enligt SFS 2009:956 § 8-11. (Riskkartor).

### 4.1.3 Steg 3: Riskhanteringsplaner

Arbetet med att ta fram riskhanteringsplaner bedöms ha fungerat bra.

Under den pågående coronapandemin var det uppenbart att länsstyrelserna såg sig tvungna att prioritera pandemihantering före arbete med översvämningförordningens tre steg. Detta faktum medförde sannolikt att arbetet med riskhanteringsplaner blev något försenat hos flera länsstyrelser.

Processen att ta fram en vägledning för riskhanteringsplaner startade senare än planerat på MSB och detta innebar i sin tur att vägledningen delgavs

länsstyrelserna senare än avsett. Det är oklart om detta faktum har bidragit till att försena arbetet med riskhanteringsplaner på länsstyrelserna.

I samband med intervjuerna med länsstyrelserna, i juni 2021, var berörda länsstyrelser klara, eller var nästan klara, med sina riskhanteringsplaner. Samtliga länsstyrelser hade däremot inte hunnit genomföra offentligt samråd vid tiden för intervjuerna. Enligt tidplanen för arbetet skulle riskhanteringsplanerna vara beslutade senast 22 december 2021. Vid årsskiftet 2021/2022 hade alla länsstyrelser beslutade riskhanteringsplaner.

Utvärderarna bedömer att berörda länsstyrelser har tagit fram riskhanteringsplaner enligt SFS 2009:956 § 12-15. Sista datum för att besluta riskhanteringsplanerna var 22 december 2021.

## **4.2 MSB:s stöd till länsstyrelsernas arbete med riskkartor och riskhanteringsplaner**

Utvärderingens andra frågeställning var hur väl MSB:s stöd har gett förutsättningar för länsstyrelsernas att ta fram riskkartor och riskhanteringsplaner.

### **4.2.1 Vägledning för riskkartor**

Vägledningen innehöll den information som behövdes och var tillräckligt detaljerad för att länsstyrelserna skulle kunna genomföra sitt uppdrag. Om något saknats så var det riktlinjer om hur man under arbetet med riskkartorna skulle hantera säkerhetsklassificerade uppgifter.

MSB uppfattades ibland vara långsamma i att rätta till felaktigheter i kartorna, vilket sannolikt berodde på att det ibland saknades resurser på grund av exempelvis sjukfrånvaro. Detta har sannolikt inte försenat länsstyrelsernas arbete med riskhanteringsplaner i steg 3.

Utvärderarna bedömer att vägledningarna och MSB:s stöd gett länsstyrelserna goda förutsättningar att ta fram riskkartor enligt översvämningsförordningen. 90 procent av länsstyrelserna tyckte att vägledningen och övrigt stöd gett dem goda förutsättningar att ta fram riskkartor. För att bedömningskriteriet ska vara uppfyllt ska minst 80 procent tycka det.

### **4.2.2 Vägledning för riskhanteringsplaner**

Utvärderarna bedömer att MSB har tagit fram en vägledning som på ett bra sätt bistått länsstyrelserna i att genomföra sin del av arbetet med översvämningsförordningen. Utvärderarna bedömer att länsstyrelserna fick tillräckligt stöd i vägledning och stöd från MSB i övrigt för att kunna ta fram riskhanteringsplaner i samverkan med kommuner och andra aktörer. Vägledningen

innehöll den information som behövdes och var tillräckligt lätt att förstå för handläggare på länsstyrelserna för att ge dem tillräckliga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. I vägledningen fanns det angivet vilka rubriker som skulle ingå i länsstyrelsernas riskhanteringsplaner och även en bilaga med olika exempel på åtgärder. Dessutom fanns det förslag till texter som skulle kunna tas med i riskhanteringsplanerna. Utvärderarna noterar att länsstyrelserna efterfrågar mer konkreta exempel på möjliga åtgärder.

Det faktum att vägledningen för riskhanteringsplaner blev tre månader försenad skulle ha kunnat innebära förseningar av länsstyrelsernas arbete. Eventuella förseningar i framtagandet av riskhanteringsplaner kan även bero på att länsstyrelserna måste prioritera hanteringen av den pågående coronapandemin före arbetet med översvämningsförordningen.

I framtiden bör MSB förtydliga hur länsstyrelserna ska arbeta med kostnadsnyttoanalyser för planerade åtgärder och effekter av ett förändrat klimat.

Utvärderarna bedömer att vägledningarna och MSB:s stöd gett länsstyrelserna goda förutsättningar att ta fram riskhanteringsplaner enligt översvämningsförordningen. 90 procent av länsstyrelserna tyckte att vägledningen gett dem goda förutsättningar och 85 procent tyckte att övrigt stöd gett dem goda förutsättningar att ta fram riskhanteringsplaner. För att bedömningskriteriet ska vara uppfyllt ska minst 80 procent tycka det.

### 4.2.3 Översvämningsportalen

Utvärderarna bedömer att översvämningsportalen har varit ett fungerande verktyg för att kunna dela kartor och data mellan MSB och länsstyrelserna.

Översvämningsportalen har också underlättat länsstyrelsernas arbete genom att de har kunnat hänvisa kommuner och allmänhet till översvämningsportalen då de fått frågor om kartor eller översvämningsrisker. Dock har det tagit lång tid att få felaktigheter rättade i översvämningsportalen vid några tillfällen.

Sammantaget bedömer utvärderarna att vägledningarna och övrigt stöd har gett länsstyrelserna goda förutsättningar att arbeta med riskkartor och riskhanteringsplaner.

## 4.3 MSB:s stöd i länsstyrelsernas vägledning av kommunerna

Den tredje frågeställningen var hur väl MSB:s stöd gett förutsättningar för länsstyrelserna att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningsrisker.

Utvärderarna bedömer att MSB är en viktig aktör i arbetet med översvämningsförordningen. Det är en fördel att en statlig myndighet håller

samma arbetet och driver frågorna för att kommunens politiker ska prioritera arbetet. Däremot kan MSB förbättra sitt stöd till länsstyrelsernas i deras arbete med att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle. Det avser framför allt det av länsstyrelserna efterfrågade konkreta stöd hur åtgärder borde genomföras samt vad som är en acceptabel risk att ta.

Sammantaget bedömer utvärderarna att MSB:s stöd delvis har gett förutsättningar för länsstyrelserna att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningsrisker.

Utvärderarna bedömer att MSB:s stöd delvis gett länsstyrelserna goda förutsättningar att vägleda kommunerna att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämningsrisker. 46 procent av länsstyrelserna ansåg att stödet gett dem dessa förutsättningar och 31 procent svarade delvis. Enligt bedömningskriteriet skulle 80 procent tycka det för att kriteriet ska vara uppfyllt

#### **4.4 Samverkan mellan MSB, länsstyrelser och andra aktörer**

Den fjärde frågeställningen var hur väl samverkan mellan MSB, länsstyrelser och andra aktörer har fungerat.

Utvärderarna bedömer att MSB:s medarbetare har varit tillgängliga för frågor under hela cykeln. Det har däremot ibland tagit lång tid innan länsstyrelserna fått svar på sina frågor eller att felaktigheter i kartorna rättats till.

På grund av pandemin genomfördes dialogmöten/samrådsmöten digitalt istället för som tidigare, fysiska möten. Utvärderarna bedömer att detta har varit ett fungerande upplägg. De digitala mötena genomfördes mer regelbundet än tidigare vilket innebär att länsstyrelserna fick större möjlighet att ta upp frågor med MSB under arbetets gång. En nackdel med det digitala upplägget kan vara att länsstyrelserna fick mindre möjlighet att diskutera med varandra som under exempelvis pauser vid fysiska möten.

Utvärderarna bedömer att MSB:s samverkan med länsstyrelser och andra statliga myndigheter generellt fungerat väl. Samverkan mellan aktörer som berörs av både översvämningsförordningen och vattendirektivet behöver däremot förstärkas. Det kan till exempel handla om hur vattenmyndigheterna bör samverka med länsstyrelser som har identifierade geografiska områden med betydande översvämningsrisk.



Utvärderarna bedömer att länsstyrelsernas samverkan med MSB till stor del har fungerat väl under hela arbetet med översvämningsförordningen. 82 procent av länsstyrelserna svarade att samverkan fungerar bra eller i stort sett bra. Bedömningskriteriet var att 85 procent skulle tycka det för att kriteriet ska vara uppfyllt.

## 4.5 Effekter

Det var inte utvärderingens huvudsakliga uppgift att bedöma om arbetet med översvämningsförordningen har gett förväntade effekter. Det har dock känts naturligt att fråga länsstyrelserna om deras uppfattning om effekter.

Utvärderarna bedömer att arbetet bidragit till stärkt dialog och samverkan mellan länsstyrelser och kommuner.

Utvärderingen kan inte bedöma vilka effekter arbetet med just översvämningsförordningen haft, eftersom det finns andra styrmedel som påverkat kommunernas arbete. Utvärderingen kan belysa vilka förändringar som skett men inte avgöra vilka styrmedel som lett till dessa förändringar.

Aktörerna har börjat planera för ett robustare samhälle. De flesta åtgärderna är av kunskapshöjande karaktär eller innebär planering för fysiska åtgärder som exempelvis byggande av vallar och andra hinder mot höga vattenflöden. De kommuner som ingick i förra cykeln är de som kommit längst och börjat med mer konkreta och fysiska åtgärder. Efter ytterligare cykler kan man möjligtvis se att fysiska åtgärder vidtas mer strategiskt.

Genom att aktörer fått mer information om översvämningsrisker och ökad insikt om hur känsliga olika verksamheter kan vara har aktörerna kunnat skaffa sig kunskap och därmed skapat en större beredskap för att kunna hantera översvämningsrisker.

Länsstyrelsernas arbete med översvämningsförordningen har medfört ett större intresse från kommunerna att få underlag och resulterat i fler ansökningar om statsbidrag för översvämningsåtgärder.

Förutsatt att aktörer når sina uppsatta mål och genomför sina planerade åtgärder bedömer utvärderarna att ogynnsamma följder av översvämningsrisker bör kunna minska på sikt.

## 4.6 Utvärderarnas rekommendationer

MSB är en viktig aktör i arbetet med översvämningsförordningen och en viktig framgångsfaktor i arbetet är att det finns en central myndighet som driver frågorna.

Eftersom flera länsstyrelser inte vet, eller är osäkra på, vilka kriterier som används för att identifiera geografiska områden med betydande översvämningsrisk, bör

dessa förtydligas. Det kan till exempel vara att säkerställa att samtliga länsstyrelser har kännedom om hur det första steget i arbetet genomförs.

Det finns behov av att undersöka om en annan flödesnivå kan användas för högsta flöde och extremnivå för havet år 2100. Det finns vidare behov av att uppdatera det klimatanpassade 100-årsflödet till nästa cykel. Det hundraårsflöde som har använts under denna cykel är klimatanpassat till år 2098. Att uppdatera dessa flöden skulle däremot innebära en avsevärd kostnad. Om justeringen inte är möjlig att genomföra bör orsaken till varför man valt att använda de nivåer som man använder tydliggöras för alla länsstyrelser.

Som tidigare beskrivits finns det både för- och nackdelar med upplägget där MSB tog fram utkast till riskkartor. Om MSB även under nästa cykel ska ta fram utkast till riskkartor bör myndigheten se över tillgång till kompetens för att genomföra detta arbete. Om det i stället är länsstyrelserna som ska ansvara för att ta fram de datamängder som behövs, behöver de i god tid få tillgång relevant underlag och vägledning som beskriver hur arbetet ska gå till.

MSB:s samverkan med berörda aktörer har överlag fungerat väl, som beskrivs i tidigare avsnitt. Det finns däremot behov av att tydliggöra hur samordningen mellan översvämningsförordningen och vattendirektivet bör genomföras. Eftersom länsstyrelserna är viktiga aktörer i denna samverkan rekommenderar utvärderarna att MSB tillsammans med HaV undersöker hur även länsstyrelserna kan inkluderas i samtalen om synergier mellan de båda direktiven.

På grund av pandemin genomfördes digitala möten istället för de planerade fysiska mötena med länsstyrelserna. Utvärderarna rekommenderar att fortsätta med regelbundna korta digitala möten även i framtiden, i kombination med fysiska heldagsmöten någon gång ibland.

MSB bör överväga att skapa en FAQ om översvämningsförordningen på myndighetens webbsida alternativt skapa en gemensam samarbetsyta där dokument med länsstyrelsernas frågor och MSB:s svar kan läggas in. Där skulle eventuella otydligheter kunna klargöras, MSB skulle inte behöva svara fler gånger på samma fråga och alla länsstyrelser få samma svar. Där skulle det också kunna finnas goda exempel från tidigare riskhanteringsplaner och lämpliga åtgärder i olika skeden.

Under denna cykel har det tillkommit en del ny personal på länsstyrelserna. För att undvika att arbetet blir personberoende och därför sårbart kan ett informationspaket tas fram som innehåller all information en ny handläggare behöver för arbetet med översvämningsförordningen.

# Källförteckning

Lagtolken (2017). *Samverkan om översvämning*.

MSB (2017). *Utvärdering inom MSB*.

MSB (2018). *Översyn av områden med betydande översvämningsrisk - Enligt förordning (2009:956) om översvämningsrisker*. Publ.nr MSB1152- Januari 2018.

MSB (2019). *Vägledning för framtagande av riskkartor enligt förordning om översvämningsrisker*. Diarienummer: MSB 2019-06475.

MSB (2020). *Förordningen om översvämningsrisker – Sveriges genomförande av EU:s översvämningsdirektiv*. Publ.nr MSB1657 - december 2020.

MSB (2020). *Vägledning – Riskhanteringsplaner - Enligt EU-direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker, förordningen (2009:956) om översvämningsrisker samt MSB:s föreskrift om riskhanteringsplaner*. 2020. Publ nr: MSB1469 – reviderad juli 2020.

MSB (2021). *Översvämningsförordningens tre steg*. MSB.

<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamning/oversvamningsforordningens-tre-steg/> (Hämtad 2022-04-08).

MSB (u.å.). *Översvämningsportalen*. MSB.

<https://gisapp.msb.se/Apps/oversvamningsportal/avancerade-kartor/hot-och-riskkartor.html> (hämtad 2022-04-08).

SFS 2009:956. *Förordning om översvämningsrisker*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Vattenmyndigheterna (u.å.). *EU:s vattendirektiv*. Vattenmyndigheterna.

<https://www.vattenmyndigheterna.se/vattenforvaltning/eus-vattendirektiv.html> (Hämtad 2022-04-08).

# Bilaga 1 Intervjupersoner

Organisation	Namn
Havs- och vattenmyndigheten	Anneli Harlén
Länsstyrelsen Blekinge	Sanna Dufbäck Fornander
Länsstyrelsen Dalarnas län	Eva-Karin Ljunglund
Länsstyrelsen Hallands län	Emelie Andersson
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Måns Lindell
Länsstyrelsen Kalmar län (Vattenmyndighet)	Lars Ljungström
Länsstyrelsen Norrbotten (Vattenmyndighet)	Henrik Larsson
Länsstyrelsen Skåne	Pär Persson
Länsstyrelsen Stockholm	Daniel Åkesson
Länsstyrelsen Uppsala län	Daniel Öman
Länsstyrelsen Värmland	Anna Karin Klasa
Länsstyrelsen Värmland	Daniel Svensson
Länsstyrelsen Västra Götaland (Vattenmyndighet)	Håkan Alexandersson
Länsstyrelsen Västra Götaland (Vattenmyndighet)	Stephanie Hellstrand
Länsstyrelsen Örebro län	Mia Hammarberg
Länsstyrelsen Östergötland	Magnus Edström
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Barbro Näslund Landenmark
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Joel Brask
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Kester Gibson

# Bilaga 2 Intervjufrågor

Intervjufrågor till länsstyrelser som har geografiska områden med betydande översvämningsrisk

## BAKGRUND

1. Kan du lite kort berätta hur ni jobbat enligt översvämningsförordningen?

## ARBETET ENLIGT ÖVERSVÄMNINGSFÖRORDNINGEN

2. Hur användbara har de hotkartor över identifierade översvämningshotade områden (100-års och ”beräknat högsta” flöde/nivå) som MSB tagit fram varit för ditt arbete enligt översvämningsförordningen (*steg 2a*)?

3. Hur har arbetet med att ta fram riskkartor fungerat? (*steg 2b*)

4. Hur användbara har de utkast till riskkartor som MSB tagit fram varit för ditt arbete med att identifiera och fastställa hotade verksamheter för riskkartorna varit (*steg 2b*)?

5. Om länsstyrelsen är vattenmyndighet: Din länsstyrelse är en s.k. vattenmyndighet.

Har det varit tydligt vilket uppdrag ni har för att samverka med de delar som arbetar med översvämningsförordningen?

Hur har arbetet med riskkartorna fungerat utifrån detta uppdrag?

Har det varit tydligt vad ert uppdrag varit?

5. Om länsstyrelsen INTE är vattenmyndighet: Har det varit tydligt vilket uppdrag ni har för att samverka med beredningssekretariaten/vattenmyndigheterna?

6. Hur har arbetet med att ta fram riskhanteringsplaner fungerat? (*steg 3*)

## EFFEKTER

7. Hur har ni offentliggjort förslagen till riskhanteringsplaner?

8. Har det i ditt län gjorts prioriteringar och åtgärder för att hantera översvämningsrisker? Om ja, kan du ge några exempel.

9. Har det i ditt län gjorts klimatanpassade åtgärder för att hantera översvämningsrisker? Om ja, kan du ge några exempel.

10. På vilket sätt kommer åtgärderna påverka kommuner och andra aktörers förmåga att hantera översvämningsrisker?

11. Anser du att riskhanteringsplanerna medfört att aktörer planerar för ett robust samhälle?

12. Kommer de ogynnsamma följderna för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet i samband med översvämningsrisker minska?

13. Har erfarenheter från arbetet med översvämningsförordningen haft någon påverkan på annat arbete hos kommunerna i ditt län? Vilka erfarenheter upplever du kan användas inom hela länet?

#### SAMVERKAN OCH STÖD

14. Hur och med vilka har ni samrått under arbetet med kartorna och planer?

15. Hur har det fungerat?

16. Hur har länsstyrelsens samverkan med MSB fungerat?

17. Vilka synpunkter fick ni på riskhanteringsplanen och hur togs synpunkterna omhand?

*MSB har tagit fram två vägledningar, en för framtagande av riskkartor och en om riskhanteringsplaner.*

18. Vad anser du om Vägledning för framtagande av riskkartor? Har den medfört att du fått goda förutsättningar för att ta fram riskkartor?

19. Vad anser du om Vägledning för framtagande av riskhanteringsplaner? Har den medfört att du fått goda förutsättningar för att ta fram riskhanteringsplaner?

#### Övrigt stöd

20. Vad anser du om övrigt stöd från MSB när du har arbetat med att ta fram riskkartor? Har det medfört att du fått goda förutsättningar för att ta fram riskkartor?

21. Vad anser du om övrigt stöd från MSB när du har arbetat med att ta fram riskhanteringsplaner? Har det medfört att du fått goda förutsättningar för att ta fram riskhanteringsplaner?

22. Länsstyrelserna ska vägleda kommunerna i att planera ett översvämningsrobust samhälle och att hantera översvämnningar. Har MSB:s stöd medfört att du fått goda förutsättningar för att göra det?

23. Hur väl har Översvämningsportalen fungerat?

#### ÖVRIGT

24. Hur önskar du att MSB ska ge stöd till länsstyrelserna i det fortsatta/framtida arbetet med översvämningsförordningen.

25. Hur tycker du att arbetet med att ta fram systematiska kartläggningar av översvämningsshot och översvämningsrisker fungerat?

#### **Intervjufrågor Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

1. Hur kom ni fram till vilken planeringshorisont och vilka nivåer som skulle användas för att välja ut översvämningsshotade områden? Vilka synpunkter fick ni?

#### Steg 1

2. Hur tycker du att arbetet med att ta fram landsomfattande bedömningar av översvämningsrisker och att identifiera geografiska områden med betydande översvämningsrisk gick? (steg 1)

3. Vilka synpunkter fick ni från länsstyrelser och övriga om detta steg?

3b. Vi har fått synpunkter från länsstyrelser att de fortfarande inte fått tillgång till det underlag som ligger till grund för arbetet. Hur kommer det sig?

### Steg 2

4. Hur tycker du att arbetet med hotkartorna har fungerat? (steg 2a)

5. Hur tycker du att arbetet med riskkartorna har fungerat? (steg 2b)

6. Hur kommer det sig att ni och inte länsstyrelserna tog fram riskkartorna? Hur fungerade det upplägget?

7. Vilka synpunkter fick ni från länsstyrelser och övriga om hotkartorna och riskkartorna?

7b. Hotkartorna har enligt de flesta länsstyrelser varit bra och användbara. Men det har även förekommit fel. Hur kommer det sig?

### Steg 3

8. Hur tycker du att länsstyrelsernas arbete med att ta fram riskhanteringsplaner har fungerat? (steg 3)

8b. Har ni sett planerna? Vilka synpunkter har ni på länsstyrelsernas planer i så fall?

9. Vilka synpunkter har ni fått om detta steg från länsstyrelsen eller andra aktörer?

### Samverkan

10. Hur är det tänkt att Länsstyrelserna ska vägleda kommunerna i arbetet med kartor och planer?

10.b. Hur tycker du att länsstyrelsernas arbete med att vägleda kommunerna har gått?

11. Vilka var det tänkt att ni skulle samverka med? Om vad skulle ni samverka kring?

12. Hur tycker du att samverkan med vattenmyndigheterna har fungerat?

12b. Det framkommer i intervjuerna att det verkar finnas en konflikt mellan MSB och vattenmyndigheterna och att denna samverkan behöver förtydligas. Vad är dina tankar om det?

13. Hur tycker du att MSB:s samverkan med länsstyrelsen och eventuellt andra aktörer har fungerat?

### MSB:s stöd

14. På grund av pandemin fick ni göra en del förändringar i hur samverkan med länsstyrelserna sker. Hur har det fungerat?

14b. Ni började bland annat med digitala möten istället för fysiska. Hur tycker ni att det fungerade med ett sådant upplägg?

15. Hur har det fungerat att ta fram de olika vägledningarna?

16. Höll ni tidplanen för de olika stegen och leveranserna? Om inte, varför, hur hanterades det och vilka konsekvenser gav för arbetet?

16b. I intervjuerna med länsstyrelserna framkommer att det var problematiskt att tidplanen blev förskjuten för vägledningen riskhanteringsplaner. Hur var det tänkt att länsstyrelserna skulle arbeta innan vägledningen var på plats?

17. Hur har det fungerat att följa upp och granska arbetet? Vad har fungerat bra/kan förbättras?

### Effekter

18. Vilka effekter ser du av länsstyrelsernas arbete?

### Övrigt

19. Hur anser du att MSB ska ge stöd till länsstyrelserna i det fortsatta/framtida arbetet med översvämningsförordningen?

### **Intervjufrågor Hav- och vattenmyndigheten**

1. Kan du lite kort berätta hur ni på HaV har arbetat i förhållande till översvämningsförordningen?

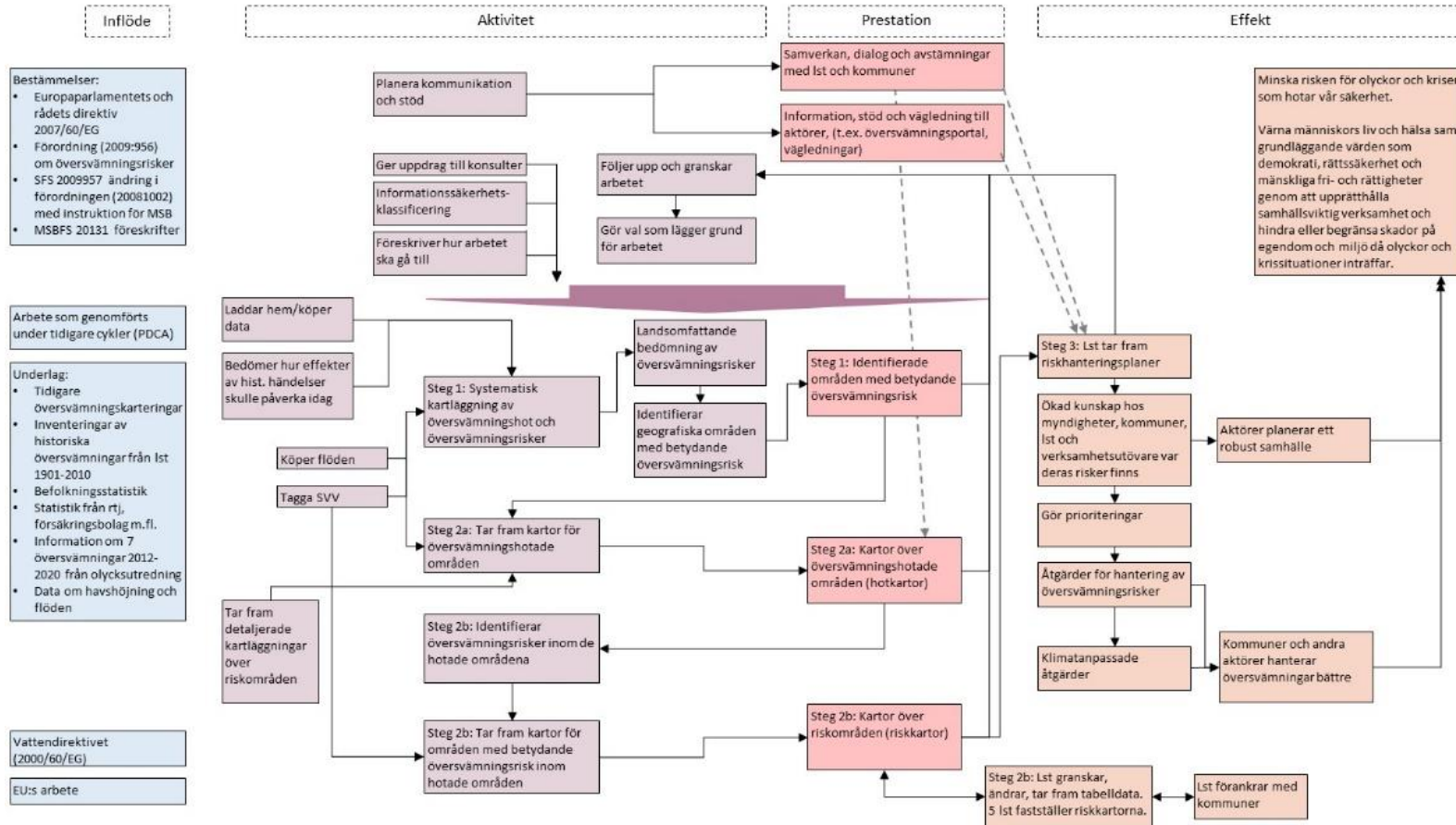
2. Hur har samverkan mellan länsstyrelser med områden med betydande översvämningsrisk, vattenmyndigheterna, MSB och HaV gått till? Vattendirektivet kontra översvämningsförordningen?

3. Hur tycker du att denna samverkan har fungerat?

4. Hur önskar du att MSB ska samverka med er i det fortsatta/framtida arbetet med översvämningsförordningen?



# Bilaga 4 Verksamhetslogik





**Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap**