



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# Kritiska beroenden, förmågebedömning och identifiering av samhällsviktig verksamhet

---

*En studie av kommuners, länsstyrelser och centrala myndigheters arbete  
med risk- och sårbarhetsanalys*



---

---

MSB:s kontaktpersoner:

*Bo Gellerbring, tfn 010-240 51 44*

*Jonas Eriksson, tfn 010-240 50 28*

*Anna Rinne, tfn 010-240 54 15*

Studien har genomförts av LUCRAM, Lunds universitets centrum för riskanalys och riskhantering, Lunds universitet.

Kontaktpersoner:

*Marcus Abrahamsson*

*Kerstin Eriksson*

*Henrik Hassel*

*Kurt Petersen*

*Henrik Tehler*

Publikationsnummer MSB 359-12

ISBN 978-91-7383-201-4

---

# Förord

MSB har genomfört ett studiearbete under 2011 rörande förmågebedömning, kritiska beroenden och identifiering av samhällsviktig verksamhet inom ramen för den svenska krisberedskapen. Bakgrunden var myndighetens behov av bättre kunskapsunderlag för fortsatt utveckling av de nämnda områdena, för vilka ursprungligen två uppdrag formulerades. Dessa slogs senare samman till ett, beroende på de uppenbara sambanden och möjliga synergierna dem emellan.

Målet med studien har varit att skapa en bild av hur de berörda aktörerna arbetar med förmågebedömning, kritiska beroenden och identifiering av samhällsviktig verksamhet. Arbetet har genomförts i form av en intervjustudie med deltagande av 15 kommuner, fem länsstyrelser och fem centrala myndigheter.

Även om intervjuunderlaget inte är av sådan omfattning att våra slutsatser kan sägas vara statistiskt säkerställda så indikerar ändå resultaten att flertalet aktörer önskar mer utbildning i RSA-arbetet och dess delar när det gäller bland annat identifiering av samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt förmågebedömning. Det är tydligt att inte alla aktörer har arbetat systematiskt med dessa områden. Vissa aktörer sade rakt ut under intervjuerna att man inte har arbetat med en del av områdena, medan andra uttryckte detta indirekt. Vad som däremot är viktigt att notera är att de flesta aktörer ändå har haft med de tre områdena i sitt arbete på något sätt. Detta är något som var tydligt under intervjuerna då processerna kring arbetet med risk- och sårbarhetsanalys diskuterades i detalj. När det gäller definitioner återfanns hos de intervjuade två uppfattningar; 1. Definitioner är bra, men när det gäller ovan nämnda områden handlar det om sunt förnuft. 2. Definitioner är i princip avgörande för arbetet med alla de tre områdena som berörs i studien. Definitionerna gör det möjligt att kommunicera inom och utom organisationen och gör det möjligt att arbeta mot gemensamma mål.

Studien har gett MSB ytterligare kunskap om kommuners, länsstyrelser och centrala myndigheters arbete med förmågebedömning, kritiska beroenden och identifiering av samhällsviktig verksamhet, med en tydlig koppling till deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. En god grund för fortsatt arbete, med kopplingar till bland annat den kommande utvärderingen av föreskrifterna för risk- och sårbarhetsanalyser, det pågående arbetet med en handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet samt den fortsatta utvecklingen av Styrel (planeringssystem för styrning av el till prioriterade elanvändare i en allvarlig elbristsituation).

Satt i ett större sammanhang bedöms studien kunna bidra till en stärkt krisberedskap i det svenska samhället.

---

---

# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SAMMANFATTNING</b> .....                         | <b>i</b>  |
| <b>1 Inledning</b> .....                            | <b>1</b>  |
| 1.1 Bakgrund .....                                  | 1         |
| 1.2 Förutsättningar .....                           | 1         |
| 1.3 Genomförande .....                              | 2         |
| 1.4 Rapportens upplägg.....                         | 2         |
| <b>2 Syfte, mål och metod</b> .....                 | <b>3</b>  |
| <b>3 Utveckling och test av intervjuguide</b> ..... | <b>5</b>  |
| 3.1 Intervjuguiden .....                            | 5         |
| 3.2 Test av intervjuguide .....                     | 5         |
| 3.3 Resultat från testerna .....                    | 5         |
| <b>4 Huvudstudien</b> .....                         | <b>7</b>  |
| 4.1 Val av aktörer .....                            | 7         |
| 4.2 Genomförande av intervjuer .....                | 8         |
| 4.3 Resultat .....                                  | 9         |
| 4.3.1 Allmänna resultat .....                       | 9         |
| 4.3.2 Kritiska beroenden .....                      | 15        |
| 4.3.3 Förmågebedömning .....                        | 18        |
| 4.3.4 Samhällsviktig verksamhet .....               | 20        |
| <b>5 Reflektioner och slutsatser</b> .....          | <b>23</b> |
| 5.1 Förmågebedömning och kritiska beroenden .....   | 23        |
| 5.2 Samhällsviktig verksamhet .....                 | 27        |
| <b>6 Förslag till förändringar</b> .....            | <b>31</b> |
| <b>7 Bilaga 1 – Intervjuguide</b> .....             | <b>34</b> |

---

# Kritiska beroenden, förmågebedömning och identifiering av samhällsviktig verksamhet

En studie av kommuners, länsstyrelser och centrala myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalys

Marcus Abrahamsson  
Kerstin Eriksson  
Henrik Hassel  
Kurt Petersen  
Henrik Tehler

---

LUCRAM  
Lunds universitets centrum för riskanalys och riskhantering  
Lunds universitet

Rapport 1019, Lund 2011

---

Kritiska beroenden, förmågebedömning och identifiering av samhällsviktig verksamhet  
- En studie av kommuners, länsstyrelser och centrala myndigheters arbete med risk-  
och sårbarhetsanalys

Marcus Abrahamsson  
Kerstin Eriksson  
Henrik Hassel  
Kurt Petersen  
Henrik Tehler

**Rapport 1019**  
**ISSN: 1404-2983**

Antal sidor: 38

Sökord:

Risk- och sårbarhetsanalys, kritiska beroenden, samhällsviktig verksamhet,  
förmågebedömning, risk, kris

Abstract:

We present an investigation of how various actors on local, regional and national level in Sweden assess their crisis management capability (förmågebedömning), identify critical dependencies (kritiska beroenden) and identify vital societal functions (samhällsviktig verksamhet). The study is based on interviews with 15 local municipalities, 5 county administrative boards and 5 national authorities.

---

LUCRAM  
Lunds universitets centrum för  
riskanalys och riskhantering  
Lunds universitet  
Box 118  
221 00 Lund

<http://www.lucram.lu.se>

---

LUCRAM  
Lund University Centre for  
Risk Analysis and Management  
Lund University  
P.O. Box 118  
SE-221 00 Lund  
Sweden

<http://www.lucram.lu.se>



---

# SAMMANFATTNING

Denna rapport utgör redovisning för två uppdrag som LUCRAM har genomfört på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det ena uppdraget heter ”Kommuners arbete med kritiska beroenden och förmågebedömning” och det andra heter ”Identifiering av samhällsviktig verksamhet på nationell, regional, respektive lokal nivå”. Inom dessa två uppdrag har LUCRAM genomfört en intervjustudie där olika aktörer (kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter) har deltagit. Målet har varit att skapa en bild av hur dessa aktörer har arbetat med identifiering av kritiska beroenden, förmågebedömning och identifiering av samhällsviktig verksamhet.

I studien deltog totalt 15 kommuner, 5 länsstyrelser och 5 centrala myndigheter. I urvalet av dessa eftersträvades geografisk och storleksmässig spridning, vilket erhöles genom att välja två län i södra Sverige, två i mitten och ett i norr. Inom varje län valdes sedan en stor, en mellanstor och en liten kommun ut. Dessutom valdes fem centrala myndigheter som representerar var sitt samverkansområde (funktionell variation). Totalt intervjuades 34 personer från de 25 aktörerna mellan 2011-09-12 och 2011-12-14.

Som underlag för studien hade MSB ett antal frågor som man önskade få svar på. I den redogörelse för resultaten som presenteras här ligger fokus på dessa frågor. En fråga som MSB hade handlar om hur de olika aktörerna arbetat med de olika områdena (förmågebedömning, identifiering av kritiska beroenden och identifiering av samhällsviktig verksamhet). Det är tydligt att inte alla aktörer har arbetat systematiskt med dessa områden. Vissa aktörer sade rakt ut under intervjuerna att man inte har arbetat med en del av områdena, medan andra uttryckte detta indirekt. Vad som däremot är viktigt att notera är att de flesta aktörer ändå har haft med de tre områdena i sitt arbete på något sätt. Detta är något som var tydligt under intervjuerna då processerna kring arbetet med risk- och sårbarhetsanalys diskuterades i detalj.

När det gäller aktörernas arbete med förmågebedömning verkar det som om det finns två typer av arbetssätt som är vanligt förekommande. Ett sätt att genomföra förmågebedömningen är att låta denna genomföras centralt på aktören av en förhållandevis lite grupp människor som är de som har det

---

huvudsakliga ansvaret att driva arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen. Dessa personer tar ofta stöd av representanter från olika avdelningar/förvaltningar i arbetet med att bedöma aktörens förmåga. Ett annat tillvägagångssätt innebär att man genomför förmågeanalyser inom olika avdelningar/förvaltningar och dessa används sedan som underlag för den slutliga förmågebedömningen på central nivå för aktören. När det gäller länsstyrelserna motsvaras detta av att man låter kommunerna göra förmågebedömningar som sedan används för att göra en bedömning av länets förmåga. Hos de centrala myndigheterna motsvaras detta av att man låter externa aktörer genomföra förmågebedömningar och sedan använder man dessa i sitt eget arbete.

Hos de som har arbetat med identifiering av kritiska beroenden (alla har inte gjort det) finns två typer av vanliga tillvägagångssätt. Ett sätt innebär att identifiering av kritiska beroenden blir en del av de scenarioanalyser som de olika aktörerna genomför. Via dessa analyser, exempelvis en analys av ”långvarigt elbortfall”, får aktörerna kunskap om kritiska beroenden. Ett annat tillvägagångssätt innebär att man i större utsträckning försöker identifiera ”scenariooberoende” kritiska beroenden genom att utgå från samhällsviktig verksamhet och försöka identifiera vad dessa verksamheter är beroende av för att fungera. En del aktörer har också valt att kombinera dessa två tillvägagångssätt. Det är också vanligt att man använder sig av Styrel och pandemiplaneringen i sitt arbete.

När det gäller arbetet med kritiska beroenden och förmågebedömning verkar många aktörer önska mer stöd när det gäller förmågebedömningen. Man vill konkret veta hur man skall använda sig av indikatorerna för att komma fram till den slutliga bedömningen.

Identifiering av samhällsviktig verksamhet verkar bedrivas både med hjälp av specifika scenarier och utan sådana. Då aktörerna har fått frågan hur de ser på definitionen av samhällsviktig verksamhet och den nya definition som har föreslagits menar många att det i praktiken inte skulle innebära så stor skillnad. En del ser dock en poäng med att göra definitionen ”scenariooberoende”. De verksamheter som många personer från kommuner och länsstyrelser nämner när exempel på samhällsviktig verksamhet har efterfrågats är elförsörjning och vattenförsörjning. I aktörernas risk- och sårbarhetsanalyser framgår dock att man har ett bredare perspektiv på vad samhällsviktig verksamhet är. Där kan man exempelvis se sådant som ”social

---

omsorg”, ”betalningssystem”, mm. Personerna som arbetar på de centrala myndigheterna nämner ofta verksamheter som är knutna till deras myndighets verksamhetsområde. På samma sätt som Styrel och pandemiplaneringen har använts som utgångspunkt för identifiering av kritiska beroenden har dessa två projekt använts som underlag när det gäller identifiering av samhällsviktig verksamhet i stor utsträckning.

Mot bakgrund av de resultat som framkommit i intervjuerna föreslås ett antal åtgärder som skulle kunna genomföras för att underlätta arbetet med identifiering av kritiska beroenden, samhällsviktig verksamhet och förmågebedömning. Dessa är: *Utveckla ett koncept för styrning av samhällssäkerhet, Utveckla utbildningar inom risk- och sårbarhetsanalys (inkluderar de tre områdena ovan), Tillföra resurser till länsstyrelserna, Utveckla förmågebegreppet så att det blir enklare att använda i praktiken.*

---

---

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

I Maj 2011 fick LUCRAM (Lunds Universitets Centrum för Riskanalys och Riskhantering) i uppdrag av MSB (Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap) att genomföra en studie av hur kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter arbetar med kritiska beroenden, förmågebedömning och samhällsviktig verksamhet. Uppdraget bestod egentligen av två separata uppdrag<sup>1</sup>, men det beslutades i samråd med MSB att uppdraget rörande förmågebedömning och kritiska beroenden kunde genomföras inom ramen för samma empiriska studie som uppdraget som handlade om samhällsviktig verksamhet. En anledning till att detta ansågs lämpligt var att den grupp av aktörer som var målet för de empiriska studierna i stort sett var densamma och därför skulle det praktiska genomförandet underlättas om studierna genomfördes samtidigt. En annan anledning var att studierna kunde genomföras till en lägre kostnad än annars. Slutligen var även en anledning att det ibland är svårt för de olika aktörerna att skilja på hur de arbetar med identifiering av kritiska beroenden, förmågebedömning och identifiering av samhällsviktig verksamhet. Därför kan det vara en fördel om man behandlar allt detta i samma studie. Detta bekräftades också under studien. Båda uppdragen skulle vara avrapporterade innan årsskiftet 2011/2012. Den här rapporten utgör redovisningen av dessa uppdrag.

## 1.2 Förutsättningar

I mars 2011 slutredovisades FRIVA (Framework Program for Risk and Vulnerability Analysis), ett ramforskningsprogram som från början var finansierat av Krisberedskapsmyndigheten och senare av MSB. Forskningsprogrammet drevs mellan 2004 och 2011. I samband med avslutningen av FRIVA föreslog LUCRAM ett nytt program som skulle stödja utvecklingen av den svenska krisberedskapen: PRIVAD (Program for Risk and Vulnerability Analysis Development). Beskrivningen av PRIVAD var klar i samband med att FRIVA avslutades, men det slutliga godkännandet att

---

<sup>1</sup> Se dokumenten: "Studier 2011: Kommuners arbete med kritiska beroenden och förmågebedömningar" (ordernummer 17413010) och "Studier 2011: Identifiering av samhällsviktig verksamhet på nationell, regional respektive lokal nivå" (ordernummer 17486010).

---

genomföra programmet kom inte förrän i maj 2011, alltså ungefär samtidigt som LUCRAM fick kännedom om den aktuella studien. Inom PRIVAD kommer alla de tre områden som behandlats i den aktuella studien att beröras och därför ansåg forskargruppen inom LUCRAM att det var synnerligen lämpligt att genomföra uppstarten av PRIVAD parallellt med de två uppdragen. Rent konkret har detta inneburit att den intervjustudie som genomförts under hösten 2011 har innehållit frågor som är av intresse både för uppdraget som handlar om samhällsviktig verksamhet och det som handlar om identifiering av kritiska beroenden och förmågebedömning. Dessutom har även frågeställningar som ingår i PRIVAD kunnat belysas med hjälp av intervjuerna.

### **1.3 Genomförande**

Arbetet med den aktuella studien har genomförts under sommaren, hösten och vintern 2011. Ansvarig för arbetet var Docent Henrik Tehler och övriga deltagare i studien har varit: Dr. Marcus Abrahamsson, Dr. Kerstin Eriksson, Dr. Henrik Hassel och Professor Kurt Petersen. Samtliga har arbetat inom FRIVA projektet sedan 2004 och är också verksamma inom PRIVAD. När vi i rapporten skriver "projektgruppen" är det denna grupp av människor vi avser.

### **1.4 Rapportens upplägg**

Den aktuella rapporten följer i stort sett samma struktur som arbetet med studien, d.v.s. först redovisas syftet och målet med uppdraget såsom det formulerades av MSB och det redogörs också för hur det tolkades av projektgruppen. Sedan redovisas arbetet med att utforma en intervjuguide och att testa den. Därefter presenteras den del som kallas Huvudstudien, vilken innefattar en redogörelse för de intervjuer som genomförts med olika aktörer under hösten/vintern 2011. I detta avsnitt presenteras en del resultat i form av olika teman som projektgruppen har identifierat under intervjuerna. Sedan följer en del av rapporten där vi gör tolkningar av intervjuerna och svarar på en del frågor som MSB hade. Slutligen finns ett avsnitt där vi föreslår olika typer av förändringar som vi anser vara lämpliga mot bakgrund av resultaten i studien.

---

## 2 Syfte, mål och metod

MSB genomför kontinuerligt uppföljningar av hur den svenska krisberedskapen fungerar och utvecklas. 2010 gav MSB ut två föreskrifter som handlar om hur olika aktörer skall arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS, 2010:6; 2010:7). I dessa framgår det att centrala myndigheter såväl som kommuner och länsstyrelser skall arbeta med att identifiera kritiska beroenden, genomföra förmågebedömningar och identifiera samhällsviktig verksamhet.

Syftet med den aktuella studien är att bidra till att ge MSB en bättre uppfattning om hur olika aktörer (kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter) arbetar med förmågebedömning, identifiering av kritiska beroenden och identifiering av samhällsviktig verksamhet. Vidare skall studien också kunna användas som ett underlag i MSB:s fortsatta arbete med att utveckla vägledningar, mm. för hur man bör arbeta inom dessa områden.

För att uppfylla syftet har målet för arbetet varit att genomföra intervjuer med drygt tjugo aktörer i Sverige och med utgångspunkt i dessa identifiera olika typer av angreppssätt avseende förmågebedömning, identifiering av kritiska beroenden och identifiering av samhällsviktig verksamhet. Vidare har målet också varit att med utgångspunkt i resultatet från studien föreslå förändringar av det nuvarande systemet om sådana bedöms vara berättigade.

I studien har semi-strukturerade intervjuer med 25 aktörer (15 kommuner, 5 länsstyrelser och 5 centrala myndigheter) använts. Intervjuerna tog sin utgångspunkt i en intervjuguide som utvecklades inom studien och som finns i Bilaga A. Med utgångspunkt i den guiden genomfördes intervjuer med representanter för de olika aktörerna och alla frågor som ingår i intervjuguiden ställdes under intervjuerna. Dessutom tilläts intervjuerna avvika från frågorna så länge diskussionerna rörde ämnen som ansågs ligga inom studiens område. Totalt intervjuades 34 personer från de 25 aktörerna mellan 2011-09-12 och 2011-12-14.

Under utvecklingen av intervjuguiden genomfördes tre intervjuer med sammanlagt sex personer från Lunds kommun och Helsingborgs stad. Dessa genomfördes med syftet att testa intervjuguiden.

---

Slutligen har även studier av de olika aktörernas risk- och sårbarhetsanalyser använts som ett sätt att komplettera intervjuerna. Genom att också kunna studera en aktörs risk- och sårbarhetsanalys har en mer nyanserad och komplett bild av hur aktören arbetat kunnat erhållas. Det är till exempel inte alltid de som intervjuats som har fullständig kunskap om det arbete som genomförts i organisationen inom de aktuella områdena. Det dokumenterade materialet fungerar därmed som ett komplement. Tyvärr har det dock inte varit möjligt att ta del av samtliga aktörers risk- och sårbarhetsanalyser. Därför används de risk- och sårbarhetsanalyser som vi har fått in bara som ett stöd för att komplettera de intervjuer som vi har genomfört.

I och med att en semi-strukturerad intervjumetod har använts i studien har vi erhållit ett mycket rikt material, d.v.s. vi har fått redogörelser för många perspektiv, uppfattningar, exempel, etc. som vi försöker föra fram i den här rapporten. Men, utifrån den genomförda studien har vi svårt att hävda att dessa resultat är giltiga för den svenska krisberedskapen i stort. Vi har bara intervjuat 25 aktörer och det är sannolikt att det finns perspektiv och uppfattningar som vi inte har lyckats fånga upp i denna studie. Vi har dock ansträngt oss för att försöka fånga upp så många uppfattningar som möjligt, givet de begränsningar i tid och resurser som funnits för studien. Bland annat har vi försökt välja ut aktörer för intervjuer på ett sätt som ger goda möjligheter att få med så många olika perspektiv som möjligt. Vi har exempelvis valt ut fem län att ingå i studien och två av dessa finns i södra delen av Sverige, två av dem i mellersta delen och ett i norra delen. Inom varje län har vi intervjuat länsstyrelsen samt tre kommuner; en liten, en mellanstor och en stor kommun. Denna urvalsmetod gör att vi har både geografisk och storleksmässig spridning på de aktörer som deltagit i studien. Mer om urvalsmetoden och en redogörelse för de aktörer som har intervjuats finns i avsnitt 4.1.



---

## 3 Utveckling och test av intervjuguide

### 3.1 Intervjuguiden

Som stöd för intervjuerna utvecklades en intervjuguide med frågor. I den intervjuguide som användes i huvudstudien finns 9 allmänna frågor, 18 som handlar om kritiska beroenden, 22 som handlar om förmågebedömning och 24 som handlar om samhällsviktig verksamhet (se Bilaga A). Frågorna utvecklades med syftet att belysa hur de olika aktörerna arbetar med de olika aspekterna av risk- och sårbarhetsarbetet, hur de upplever stödet från MSB och länsstyrelser, samt vilka förändringar de skulle vilja se.

### 3.2 Test av intervjuguide

Intervjuguiden testades vid tre tillfällen i Lunds kommun och Helsingborgs kommun och totalt deltog 6 personer vid intervjuerna (se Tabell 1). Tanken med testerna var att undersöka om frågorna var tillräckligt väl specificerade för att intervjupersonerna skulle förstå dem, att se om längden på intervjuerna var lämplig, samt att från ett övergripande perspektiv undersöka om intervjuguiden täckte in det aktuella området på ett lämpligt sätt.

Tabell 1 Information om testintervjuerna

| Aktör               | Antal personer | Intervjulängd (h:min) | Datum    |
|---------------------|----------------|-----------------------|----------|
| Lunds kommun        | 2              | 1:15                  | 20110617 |
| Helsingborgs kommun | 1              | 1:31                  | 20110614 |
| Helsingborgs kommun | 3              | 1:09                  | 20110621 |

### 3.3 Resultat från testerna

Vid samtliga tre intervjuer hade de från projektgruppen som genomförde intervjuerna en positiv uppfattning om både längden på intervjuerna, samt omfattningen rörande de ämnen som togs upp. Frågorna fungerade bra för att få igång ett samtal om de aktuella ämnena och det fanns utrymme att också fråga spontana uppföljningsfrågor. Vi upplevde att de aktuella ämnena täcktes

---

in väl av frågorna och med undantag av några få frågor genomfördes inga större förändringar av intervjuguiden efter testintervjuerna.

Efter testintervjuerna togs förnyad kontakt med representanter för MSB och vid dessa tillfällen föreslogs en del klargöranden i intervjuguiden samt några kompletteringar. Till slut innebar dessa förändringar att ett tiotal frågor lades till intervjuguiden efter testintervjuerna. Den intervjuguide som finns redovisad i Bilaga 1 är den slutliga som använts i huvudstudien.

---

## 4 Huvudstudien

Huvudstudien, d.v.s. de intervjuer som utgör grunden för resultaten i denna rapport genomfördes av projektgruppen mellan den 12 september och 14 december 2011.

### 4.1 Val av aktörer

Urvalet av aktörer som ingår i studien gjordes med tanken att få både geografisk och storleksmässig spridning. För att uppfylla syftet med studien på ett så bra sätt som möjligt valdes fem länsstyrelser ut med utgångspunkt i deras geografiska läge. Två län i söder, två i mitten och ett i norra delen av Sverige valdes ut. I söder ingår Västra Götalands och Hallands län. Från mitten av Sverige ingår Södermanlands och Stockholms län och från norra delen ingår Västerbottens län.

Inom vart och ett av dessa län intervjuades representanter för länsstyrelsen samt för tre kommuner. Kommunerna valdes ut med utgångspunkt i deras storlek. Inom varje län valdes en liten kommun (minde än 15000 invånare), en mellanstor (mellan 15000 och 90000 invånare) och en stor kommun (mer än 90000 invånare) ut. I Tabell 2 framgår vilka länsstyrelser och kommuner som ingår i studien samt hur många invånare de har.

Förutom de kommuner och län som ingår i studien valdes också fem centrala myndigheter ut. Dessa myndigheter valdes från olika samverkansområden och är: Försäkringskassan, Post- och telestyrelsen, Kustbevakningen, Trafikverket och Socialstyrelsen.

Tabell 2 *Beskrivning av kommuner som ingår i studien.*

| <b>Län</b>           | <b>Kommun</b> | <b>Invånare</b> | <b>Storlek</b> |
|----------------------|---------------|-----------------|----------------|
| Västra Götalands län | Göteborg      | 513751          | Stor           |
| Västra Götalands län | Mark          | 33845           | Medel          |
| Västra Götalands län | Dals-Eds      | 4692            | Liten          |
| Hallands län         | Halmstad      | 91800           | Stor           |
| Hallands län         | Hylte         | 10177           | Liten          |
| Hallands län         | Varberg       | 58084           | Medel          |
| Södermanlands län    | Eskilstuna    | 96311           | Stor           |
| Södermanlands län    | Vingåker      | 8893            | Liten          |
| Södermanlands län    | Nyköping      | 51644           | Medel          |
| Stockholms län       | Stockholm     | 847073          | Stor           |
| Stockholms län       | Nykvarn       | 9331            | Liten          |
| Stockholms län       | Norrtälje     | 56080           | Medel          |
| Västerbottens län    | Umeå          | 115473          | Stor           |
| Västerbottens län    | Skellefteå    | 71641           | Medel          |
| Västerbottens län    | Sorsele       | 2722            | Liten          |

## 4.2 Genomförande av intervjuer

Inför intervjuerna etablerade projektgruppen kontakt med de olika aktörerna antingen via telefon och/eller epost. Vid den inledande kontakten förklarade vi bakgrunden till studien och att vi önskade intervjua någon som var väl förtrogen med aktörens arbete med risk- och sårbarhetsanalys och som kände till hur förmågebedömning, identifiering av kritiska beroenden och arbetet med samhällsviktig verksamhet hade bedrivits. Vanligtvis innebar detta att vi blev hänvisade till personer som jobbar som beredskapsplanerare eller motsvarande. Vid 8 intervjuer deltog fler än en person från den aktuella aktören.

Av praktiska skäl fick vi byta ut ett par kommuner i vår ursprungliga lista av kommuner mot andra av samma storleksordning inom samma län. De kommuner som fanns med från början var Skövde och Nordmaling. Skövde ersattes av Mark och Nordmaling ersattes av Sorsele.

Vi hade ambitionen att träffa representanter för samtliga aktörer för att genomföra intervjuerna, men på grund av praktiska orsaker fick 2 av de totalt

---

25 intervjuerna genomförs i form av telefonintervjuer. Vi hade också ambitionen att spela in samtliga intervjuer för att lättare kunna gå tillbaka och identifiera teman, men i de fall den intervjuade inte önskade detta fick vi nöja oss med att föra anteckningar under intervjun som vi senare skickade till den intervjuade för avstämning och komplettering.

### **4.3 Resultat**

I detta avsnitt redovisar vi vad som framkommit i intervjuerna genom att redogöra för olika teman som vi har kunnat identifiera. Om ett tema, exempelvis behovet att mer utbildning, kommit upp i flera intervjuer tar vi upp det i rapporten. Om det bara är en aktör som nämnt ett visst tema har vi gjort en bedömning om det är relevant att ta upp det som ett resultat mot bakgrund av syftet med denna studie.

Vi har valt att strukturera resultaten inom samma områden som användes vid intervjuerna, d.v.s. resultat relaterade till den allmänna processen med risk- och sårbarhetsanalys och förutsättningarna hos aktören, resultat relaterade till identifiering av kritiska beroenden, resultat relaterade till förmågebedömning och resultat relaterade till identifiering av samhällsviktig verksamhet.

#### **4.3.1 Allmänna resultat**

##### *Olika förutsättningar – olika behov*

Förutsättningarna för att bedriva arbetet med risk- och sårbarhetsanalys för de olika aktörerna är givetvis mycket olika. Centrala myndigheter kan vara mycket olika när det gäller deras verksamhet och ansvarsområden, men det gäller också mellan olika kommuner. Speciellt stor påverkan verkar storleken på kommunen ha för hur man kan arbeta med området. I de mindre kommunerna finns exempelvis ofta bara en person, eller till och med mindre än det (en person arbetar bara delvis med de aktuella frågorna), medan i de större kommunerna finns ofta ett flertal personer anställda för att hantera frågorna på en central plats i organisationen.

De olika förutsättningarna som finns hos olika aktörer verkar också spegla av sig på vad de önskar i form av stöd. Även om inte alla små kommuner uttrycker det så verkar det som om man där är i större behov av detaljerade riktlinjer för hur arbetet skall bedrivas medan man i större kommuner gärna ser större flexibilitet i möjligheten att lägga upp arbetet.

---

### *Arbetsätt*

Även sättet som man arbetar på i kommunerna skiljer sig mellan de aktörer som har intervjuats. I vissa kommuner verkar man ha ett mer distribuerat ansvar när det gäller arbetet med RSA, d.v.s. de olika förvaltningarna har ett förhållandevis stort ansvar att driva processen, medan det i andra kommuner förefaller som om processen drivs centralt men att man engagerar förvaltningar för att få in nödvändig information. Vi har i studien frågat hur många som arbetar med RSA-frågor i den "centrala gruppen", hur många som arbetar med krisberedskapsfrågor och hur deras arbete med RSA ser ut i grova drag. Utifrån svaren på dessa frågor har vi insett att det inte är lätt att dra slutsatser rörande detta eftersom mycket handlar om hur man skall tolka "central grupp", "att arbeta med krisberedskapsfrågor" och att "arbeta med RSA-frågor". Vad man däremot kan säga är att de intervjuade personerna förefaller tycka att det är mycket viktigt att kunna nå ut och engagera flera personer inom kommunerna än bara den, ofta lilla, grupp av personer som har krisberedskap eller risk- och sårbarhetsanalys som sin huvuduppgift. Om man lyckas nå ut och engagera fler personer i arbetet spelar det kanske inte så stor roll om man bara har en person på deltid eftersom man också kan nyttja de andras arbete. Ett exempel på ett sådant engagemang är när kommuner etablerar så kallade "riskråd" (finns även andra benämningar), vilket kan vara en grupp personer med representanter från olika förvaltningar, och ibland även från externa aktörer, som får en speciell roll i att delta i och stödja arbetet med risk- och sårbarhetsanalys. Även på länsstyrelsenivå och central nivå finns exempel på att man engagerar olika avdelningar i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och inte begränsar sig till bara en eller ett fåtal. Man engagerar också olika externa aktörer i sitt arbete, exempelvis privata företag som bedriver verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.

### *En enda process vs separata processer*

En annan observation som vi har gjort under studien är att många aktörer inte skiljer på de olika delarna i risk- och sårbarhetsanalysarbetet, d.v.s. för dem sker identifiering av samhällsviktig verksamhet, identifiering av kritiska beroenden och förmågebedömning i ett sammanhang. När vi har intervjuat dessa aktörer har det därför blivit så att svaren på frågorna som gäller exempelvis identifiering av kritiska beroenden är i princip identiska med svaren som gäller identifiering av samhällsviktig verksamhet. Dessutom är det långt ifrån alla som har arbetat systematiskt med alla tre områden (kritiska beroenden, förmågebedömning och samhällsviktig verksamhet). De har

---

förmodligen berört områdena under arbetet, men inte gett dem någon större fokus, vilket illustreras av citatet nedan:

- "– Hur gick ni till väga när ni identifierade kritiska beroenden?  
– Det var en trevlig fråga, vi har inte gjort det. I alla fall inte så länge jag har varit med. Det har varit någonting som vi från början sade att vi inte hann med helt enkelt.  
– Då är det inte så att ni har använt någon metod. Men kan man säga att det här med beroenden ändå har haft någon form av genomslag i er analys? Man kan tänka sig att det kommer med indirekt när ni gör analys av olika scenarier.  
– Det gör det definitivt och vi har pratat om det. Det har inte funnits någon systematik riktigt för att ta sig an det."*

Mot bakgrund av detta är det inte förvånande att en del av de frågor som finns i intervjuguiden ofta var alltför detaljerade för att personerna skulle kunna svara på dem. Exempelvis var det svårt för många att svara på frågor om hur olika begrepp definieras och hur de ser på dessa begrepp.

Det finns även en annan grupp av aktörer där arbetet med de olika områdena (identifiering av samhällsviktig verksamhet, kritiska beroenden och förmågebedömning) drivits separerade från varandra. I en del av dessa fall hade man svårigheter att se hur de olika delarna kunde kopplas ihop. I andra fall kunde man se hur de kunde kopplas ihop, men hade ännu inte haft tid att göra sammanlänkningen.

### *Utbildning*

I flera av intervjuerna kom allmänna önskemål om mer utbildning inom området upp. Exempelvis nämndes att man hade önskat att MSB tog fler initiativ till att ge utbildningar inom det aktuella området. Det framhölls också att formen för utbildningarna var av betydelse för om personerna skulle kunna gå eller ej. Exempelvis verkar det vara viktigt med geografisk närhet och en begränsning av tiden för utbildningen, d.v.s. man vill inte åka alltför långt för att vara borta på en utbildning och den skall heller inte vara alltför lång. En eller ett par dagar upplevs som lämpligt, men sedan blir det svårt att kombinera med jobbet i övrigt.

---

### *Definitioner*

Det fanns under intervjuerna åtminstone två tydliga uppfattningar om nyttan med definitioner. En uppfattning kan grovt beskrivas som att definitioner är bra, men när det gäller förmågebedömning, kritiska beroenden och samhällsviktig verksamhet så handlar mycket om sunt förnuft. Man kan tolka detta som att definitioner i dessa fall inte upplevs som avgörande för arbetet eftersom begreppen i stor utsträckning upplevs som självklara och att en uttryckt definition i de fallen kan komplicera arbetet mer än nödvändigt.

Den andra uppfattningen rörande definitioner som uttrycktes under intervjuerna är att definitioner i princip är avgörande för arbetet med alla de tre områdena som berörs i studien. För denna grupp av personer är det definitionerna som gör det möjligt att kommunicera inom och utom sin organisation och som gör det möjligt att få olika aktörer att arbeta mot gemensamma mål och skapa samsyn i säkerhetsarbetet. Denna syn kan illustreras med citatet nedan:

*"[...] just definitioner det tycker jag ändå skapar ett gemensamt mål för allihopa och jag tror att det är absolut nödvändigt om man skall prata om krishanteringssystem på nationell nivå. Alltså du måste ha någon typ av definition som ändå kan dra alla åt samma håll för annars så blir det så otroligt spretigt beroende på vem som jobbar. Vi har 290 kommuner i Sverige och alla ska jobba med säkerhet och då är det bra om man jobbar åtminstone åt samma mål och en definition kan hjälpa till att skapa en samsyn tycker jag."*

En annan åsikt om definitioner som fördes fram under intervjuerna var att många av de definitioner som används inom det aktuella området har en negativ klang (exempelvis risk och sårbarhet) och de intervjuade personerna ville hellre diskutera resiliens eller kontinuitet eftersom dessa begrepp uppfattas som mer positiva. Man menar att detta kan öka möjligheten att få engagemang från den egna och andra organisationer.

### *Feedback på inskickat material*

Många av de intervjuade uttrycker ett önskemål om att få feedback på det material som man skickar in till länsstyrelser och/eller till MSB. Detta handlar



---

inte bara om att få ett kvitto på att man faktiskt har skickat in något utan också om en återkoppling på det som man skrivit/gjort.

---

### *Föreskrifterna och vägledningen*

En del av aktörerna upplever att tolkningen av de 8 punkterna i föreskrifterna som anger hur risk- och sårbarhetsanalysen skall redovisas är oklar. Man hade behövt vägledning kring detta men man menar att den utgivna vägledningen inte ger någon sådan – den har en svag koppling till föreskrifterna. Många förväntade sig något annat. Vägledningen upplevs som mycket generell och man hade väntat sig något mer specifikt.

### *Samarbete mellan kommuner*

Det verkar som om många kommuner samarbetar i den aktuella typen av frågor. Samarbetet sker i t.ex. delregioner (5-6 kommuner) där man exempelvis tar fram gemensamma hjälpmedel, fungerar som bollplank till varandra, mm. Detta samarbete tycker många personer på kommunal nivå är viktigt.

### *Involvering av externa aktörer*

Under intervjuerna har vi frågat i vilken utsträckning som man har med externa aktörer i arbetet med sin risk- och sårbarhetsanalys. På kommunal nivå verkar det inte vara speciellt vanligt att kommuner har med aktörer som finns utanför den kommunala organisationen. Undantaget är om det finns bolag som är kommunalägda. I de fallen är det vanligt att representanter för dessa finns med under arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen.

På länsstyrelsenivå finns exempel då man har använt sig av externa aktörer som stöd i sitt arbete, exempelvis som hjälp med att göra kartläggningar av beroenden. Dessutom förefaller det som om länsstyrelserna i större utsträckning har använt sig av centrala myndigheter i sina analyser än vad kommunerna har. På central myndighetsnivå finns både exempel på aktörer som i stor utsträckning utnyttjar externa aktörer i sitt arbete och exempel där detta inte sker i så stor utsträckning.

### *Kommunernas arbetsbelastning*

En del personer från den kommunala nivån uttrycker att de har haft mycket att göra det senaste året och att det har varit svårt att hinna med. Styrel-projektet kom samtidigt som man skulle göra klart handlingsprogram och risk- och sårbarhetsanalysen. Även på länsstyrelsenivå har man påpekat att när man får förfrågningar från MSB i olika sammanhang så innebär det ofta att man måste engagera kommunerna för att kunna leverera ett svar. Man menar att MSB måste vara medvetna om det och ta hänsyn till kommunernas arbetsbelastning.

---

#### *Engagemang för arbetet inom aktören*

Vi har frågat de som vi har intervjuat om de upplever att det är lätt att engagera olika personer inom aktören (kommun, länsstyrelse eller central myndighet) i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och de flesta menar att det inte är några problem. Men i de fall det inte finns en förankring för frågorna högt upp i organisationer så har detta upplevts som starkt hämmande.

#### *Polisiära frågor är svåra att få med i risk- och sårbarhetsanalysen*

Under intervjuerna framfördes uppfattningen att det är svårt att få med polisiära frågor i sin analys eftersom polismyndigheterna sekretessbelägger sina analyser.

#### *Tidpunkter för inlämning av risk- och sårbarhetsanalysen*

En del aktörer har framfört önskemål om att man bör se över tidpunkterna för inlämning av risk- och sårbarhetsanalysen och anpassa dem efter förutsättningarna hos de olika aktörerna. Exempelvis menar en del kommuner att ett inlämningsdatum precis efter sommaren är olämpligt.

#### *Stöd från länsstyrelsen*

Många kommunala aktörer uttrycker att de är nöjda med det stöd de får från sin respektive länsstyrelse. Dock kommer hjälpen därifrån inte alltid så snabbt som man kan önska, men de flesta har överinseende med detta och förståelse för länsstyrelsens situation. Vissa kommuner uttrycker också ett önskemål om att få tydligare beskrivningar av vad länsstyrelsen vill ha. De tycker att det är oklart vad som förväntas av dem, vilket illustreras av följande citat:

*”Bland upplever jag att det [önskemålen från länsstyrelsen] är så allmänt hållet så att man vet knappt vad man skall leverera in.”*

### **4.3.2 Kritiska beroenden**

#### *Alla har inte arbetat med kritiska beroenden*

Det finns exempel på aktörer (bland kommuner, län och centrala myndigheter) där man inte har arbetat med kritiska beroenden. Åtminstone uttrycker man det så själva. Givetvis kan det vara så att kritiska beroenden ändå har varit del av analysen fast man inte har använt det begreppet (se citat i avsnitt 4.3.1).

#### *Användbarheten av begreppet kritiska beroenden*

---

Kritiska beroenden är ett begrepp som de flesta känner till. Vi har blivit varse ett antal olika uppfattningar rörande arbetet med kritiska beroenden under intervjuerna. En uppfattning som vi har noterat är att kritiska beroenden inte är något nytt utan något som olika aktörer har arbetat med länge. Dessutom ser man på kritiska beroenden som en naturlig del av sitt arbete med analys av olika scenarier, d.v.s. beroendena belyses på ett naturligt sätt under scenarioarbetet utan att man behöver (eller har) en speciell process eller metod för att identifiera dem.

En annan uppfattning är mer positiv till att kritiska beroenden får en mer framträdande roll i arbetet med RSA. Personer med denna uppfattning upplever exempelvis att metoder som Beroendehjulet är något som har berikat deras analys och som de gärna använder. Detta betyder dock inte att personerna ser analys av beroenden som något som skall ligga utanför det vanliga RSA arbetet utan snarare något som är en integrerad del av arbetet.

En tredje uppfattning (på kommunal nivå) är att kritiska beroenden kan vara användbara på förvaltningsnivå då man diskuterar olika enskilda aktörer, men då man försöker få fram en helhetsbild för kommunen blir det så komplext att man inte kan göra det. Man stöter också på problem med var man skall avgränsa sig, man upplever att man inte kan stanna vid kommungränsen eftersom många beroenden sträcker sig utanför det området.

#### *Kriterier för att identifiera kritiska beroenden*

De flesta aktörer förefaller inte använda några uttryckta kriterier för vad ett kritiskt beroende är. Snarare verkar deras arbete präglas av en praktisk syn på hur denna typ av beroenden identifieras. Exempelvis så ser många det som att identifiering av kritiska beroenden sker utifrån de verksamheter man fokuserar på i sina analyser och att det då man utgår från specifika verksamheter är förhållandevis ”enkelt” att identifiera vilka beroenden som är kritiska för att verksamheten skall fungera. Vad som däremot inte upplevs som enkelt är att kartlägga beroendekedjor i någon större utsträckning (jfr med föregående tema).

Det finns tillvägagångssätt som påminner om de analyser som KBM och MSB har gjort inom området. Där fokuserar man först på samhällsviktig verksamhet och sedan studerar man vilka beroenden som finns för dessa verksamheter. Är

---

beroendet mycket starkt och verksamheten saknar ”stötdämpare” och uthållighet så är beroendet kritiskt.

#### *Stöd från MSB*

Under intervjuerna har vi frågat hur de personer som vi intervjuat upplever stödet från MSB och om det är något specifikt ytterligare stöd som de önskar. I de diskussioner som följt på dessa frågor kan vi inte se att det finns en gemensam uppfattning (mer eller mindre stöd) hos aktörerna. Även om det finns en del önskemål om stöd är det inget som alla eller en majoritet av de intervjuade har fört fram. När det gäller just kritiska beroenden finns önskemål om att MSB på ett bättre sätt illustrerar hur man har tänkt att identifieringen av beroenden skall integreras i den övergripande RSA-processen. Man påpekar också vikten av att MSB förstår den aktuella kontexten, d.v.s. de förutsättningar som finns på kommunal, regional och nationell nivå, och anpassar sin vägledning efter denna.

#### *Likheter och skillnader i arbetssätt*

Det finns exempel på aktörer som har använt ett arbetssätt som liknar MSB:s kartläggning av beroenden på nationell nivå och utifrån en sådan kartläggning identifierat beroendekedjor och tagit fram modeller av hur olika funktioner påverkar varandra. Detta förefaller vara ett mycket ambitiöst arbetssätt vars resultat ger goda möjligheter att kommunicera de identifierade beroendena till andra och det ger även goda förutsättningar för att bygga vidare på analysen vid ett senare tillfälle då man exempelvis vill komplettera modellen med ny information. Bland de centrala myndigheterna finns också exempel på tillvägagångssätt där man har kombinerat denna typ av metod med internationella standarder och därigenom skapat sin egen metod.

De flesta aktörer verkar dock ha använt ett arbetssätt som inte fokuserar specifikt på kritiska beroenden utan där kritiska beroenden blir en del av en scenarioanalys. Detta arbetssätt innebär att man bygger sin kunskap om beroenden utifrån sin analys av ett eller flera scenarier som man arbetar med. Om man exempelvis analyserar ett scenario som innebär en störning på dricksvattenförsörjningen finner man via den analysen vilka verksamheter som är kritiskt beroende av vatten. Vanligt är också att man använt sig av arbetet som genomfördes i samband med pandemiplaneringen och Styrel-projektet för att identifiera kritiska beroenden.

---

### *Krav på beroendeanalys i regleringsbrev*

På länsstyrelsenivå framfördes åsikten att det vore lättare att få gehör för beroendeanalysen inom myndigheten om man kunde få det som ett krav i sitt regleringsbrev.

### **4.3.3 Förmågebedömning**

#### *Förmåga är ett svårt begrepp*

Vid flera av intervjuerna gav den intervjuade uttryck för att förmågebegreppet är abstrakt och svårbegripligt. Personerna har inga problem med att förstå de indikatorer och den värderingsskala som finns angiven i MSB:s föreskrifter, men då diskussionerna handlade om vad de menar med förmåga och hur de definierar det är det inte lika lätt att ge ett klart svar.

*”Det kan betyda vad som helst. Förmågan det täcker in allt. Jag kan väl tycka att det är ett ganska dåligt begrepp. Det är säkert bara för att jag har svårt att greppa det själv.”*

Det bör dock noteras att andra personer som vi har intervjuat uttryckt att de inte ser förmåga som något svårt utan nästan som något självklart.

#### *Det är svårt att veta vad förmåga betyder och hur det kan analyseras*

Många av de intervjuade har svårt att förstå vad förmåga konkret betyder och hur man kan analysera det. Denna åsikt är relaterad till den som redovisats ovan, d.v.s. att förmågebegreppet är svårt. Det vi vill fokusera på här är dock inte bara på att det är ett abstrakt begrepp som upplevs som svårbegripligt utan också på att de intervjuade uttrycker att det är svårt att förstå hur man kommer fram till olika nivåer på förmåga. Man uttrycker det ibland som att det inte går att använda förmågebedömningarna till något eftersom en person kan komma fram till att en aktör har ”god förmåga” och en annan person till att samma aktör har ”i huvudsak god förmåga men med vissa brister”. Detta handlar alltså om svårigheter att göra begreppet förmåga praktiskt användbart. I det här sammanhanget har detta att göra med problem att förstå kopplingen mellan den verksamhet man bedömer förmåga för och den slutliga bedömningen som man kommer fram till. Följande citat illustrerar dessa svårigheter:

*”Jag tycker att det är ett svårt område för det bli väldigt subjektivt. Beroende på vem man frågar på kommunen, om vi låtsas att vi har samma färger, så kan en person säga rätt, för den personen har ingen aning. Och så kan en annan säga att vi är jättebra på det här. Det är grönt och överskattar förmågan. Det blir ett problem med tillförlitligheten i svaren*

---

*för den här typen av bedömning. Och genom det så tycker jag att användningen, att det blir oklart, samtidigt så vill man ha det för någon typ av prioritering. Man vill ha ett underlag för att kunna prioritera. Och fatta beslut.”*

### *Förmåga bedöms för den ”egna organisationen”*

Då vi har frågat om vems förmåga det är man bedömer har många av de intervjuade konstaterat att det är den egna organisationens förmåga, åtminstone om man befinner sig på kommunal nivå. Alternativet skulle kunna vara att man bedömde det geografiska områdets förmåga, eller någon viktig funktions förmåga (till exempel någon samhällsviktig verksamhet).

*”Jag tror att man kommer göra det [bedöma förmåga] utifrån kommunen som en organisation. Sedan hade det varit helt fantastiskt om man skulle kunna göra det utifrån kommunen som ett geografiskt område. Men det är inte den enkla vägen.”*

Vissa konstaterade också att man bara analyserade händelser som man själv upplevde att man hade möjlighet att påverka.

Detta skiljer sig något från hur länsstyrelserna går tillväga. De förefaller i större utsträckning göra två bedömningar av förmåga, en för länet och en för den egna myndigheten. När det gäller de centrala myndigheterna finns både exempel på aktörer som bara bedömer sin egen organisations förmåga och aktörer som bedömer sin egen organisations förmåga och en specifik sektors förmåga.

### *Indikatorerna för förmåga verkar rimliga*

En del aktörer uttrycker att de indikatorer för förmågebedömning som finns i MSB:s föreskrifter verkar rimliga och de har inte något att invända mot att använda dem. De har heller inte några tydliga förslag på ytterligare indikatorer som de menar är bättre. I stället framför en del av de intervjuade att problemet snarare är att veta vad begreppet förmåga betyder och att man har svårt att särskilja de två delförmågorna (Förmåga i samhällsviktig verksamhet och Krishanteringsförmåga). Man menar att uppdelningen inte gynnar processen att bedöma förmåga.

En annan grupp aktörer menar att man blev klar med sin analys innan föreskriften kom ut och att man därför inte har använt indikatorerna och har heller ingen uppfattning om de är bra eller dåliga.

---

*Det vore bra om förmågebedömningen kunde användas för jämförelser*

En åsikts som fördes fram då vi diskuterade hur man önskade att förmågebedömningen kunde genomföras i framtiden var att man önskar se hur den egna förmågan är i förhållande till andras. Om man representerar en kommun vill man jämföra sig med andra kommuner och om man representerar en länsstyrelse vill man jämföra sig med andra länsstyrelser. Samtidigt som man förde fram detta uttryckte man också att man inte riktigt vet hur man skall nå dit och att man menar att dagens förmågebedömningar inte kan användas på detta sätt.

*”Jag skulle tycka att det var fantastiskt intressant att se ett slutresultat av det [arbetet med förmågebedömning] nationellt. Av den kommunala förmågebedömningen. Används den och var hamnar den? Hur presenteras den? Och på vilket sätt tar man hänsyn till att det är en subjektiv bedömning.”*

*Bara en ”riktig” händelse kan användas för att indikera förmåga*

Vid några intervjuer framkom uppfattningen att det enda sättet att veta om man har en viss förmåga är att se hur utfallet av en olycka eller kris blir. Man kan också tänka sig att övningar skulle kunna fungera som indikatorer för vilken förmåga man har. Att bara bedöma förmåga utan övning eller ”riktiga” händelser ser man som problematiskt.

*Lätt att engagera personer i arbetet*

Många personer som vi har intervjuat upplever att det har varit lätt att engagera personer från olika delar av organisationen (kommun, länsstyrelsen eller central myndighet) i arbetet med förmågebedömning. En del personer på kommunal nivå menar att det har att göra med att kommunen på en hög nivå beslutat om hur säkerhetsarbetet skall bedrivas och att det därmed gett legitimitet till deras arbete. Andra uppfattningar som framkommit är att de olika förvaltningarna i kommunen verkar uppfatta arbetet som givande för dem och därför är de villiga att delta. Exempelvis ser de en nytta med det nätverk som man kan etablera med andra förvaltningar då man arbetar med förmågebedömning.

#### **4.3.4 Samhällsviktig verksamhet**

*Pandemiplaneringen och Styrel har använts för att identifiera samhällsviktig verksamhet*



---

Ett sätt att arbeta med identifiering av samhällsviktig verksamhet förefaller vara att utnyttja de listor med samhällsviktig verksamhet som tagits fram i pandemiplaneringen och i Styrel-arbetet. För de aktörer som arbetat på detta sätt kan man därför säga att deras identifiering är gjord utifrån två typer av scenarier. Många menar dock att dessa listor med samhällsviktiga verksamheter är relevanta utanför dessa scenarier också.

*Alla har inte arbetat med samhällsviktig verksamhet i sin risk- och sårbarhetsanalys*

Även om en del aktörer har använt sig av pandemiplaneringen och Styrel som grund för sin risk- och sårbarhetsanalys finns det även de som inte har arbetat alls med samhällsviktig verksamhet i sin risk- och sårbarhetsanalys.

*Kunskap om definitioner*

De aktörer som vi har intervjuat känner i regel till att det finns en definition (i föreskrifterna) av vad samhällsviktig verksamhet är, men de kan den inte utantill. Vårt intryck är dock att de flesta har förstått innebörden av den. Däremot är det inte alla som känner till den definition som finns föreslagen i MSB:s rapport ”Skydd av samhällsviktig verksamhet - MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet” (Diarienummer: 2010-4547).

*Betydelsen av en definition av samhällsviktig verksamhet*

Då vi under intervjuerna har diskuterat definition av samhällsviktig verksamhet har vi noterat flera olika typer av inställningar till en definition. En uppfattning innebär att man inte behöver definitionen i någon större utsträckning. I stället menar man att det är självklart vad som är samhällsviktig verksamhet och att det inte behövs definitioner som stöd. Definitioner kan tvärtom krångla till identifieringsarbetet i onödan.

En annan uppfattning är att definitioner i allmänhet är mycket viktiga inom det aktuella området och man kan se nytta med att ha en tydlig definition av samhällsviktig verksamhet. Man menar att detta är själva utgångspunkten för hela arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och att det underlättar skapandet av en gemensam syn mellan olika aktörer på vad som kan klassas som samhällsviktigt.

---

*Ingen väsentlig skillnad mellan den ”föreslagna” och den ”nuvarande” definitionen av samhällsviktig verksamhet*

De flesta personer som vi har intervjuat kan inte se någon större praktisk skillnad på den nya definition som MSB föreslagit<sup>1</sup> och den som finns beskriven i föreskrifterna (MSBFS, 2010:6; 2010:7). När vi har diskuterat tanken om att göra definitionen ”scenariooberoende” kan de personerna som vi har intervjuat förstå idén, men de flesta menar ändå att i praktiken får det begränsad betydelse.

*Nytta med att identifiera samhällsviktig verksamhet*

En åsikt som har förts fram under intervjuerna är att man ser en stor nytta med att identifiera samhällsviktig verksamhet. Man menar att identifiering av samhällsviktig verksamhet är en bra utgångspunkt att använda sig av i en risk- och sårbarhetsanalys. Mycket av det andra arbetet kan byggas på den identifieringen.

*Stöd från MSB och länsstyrelsen*

En del av de personer som representerar kommunerna i vår studie menar att de har skött sig mest själva och inte fått så mycket stöd från varken MSB eller länsstyrelsen. Man noterar att MSB har gett ut faktablad inom området som upplevs som värdefulla, men det man saknar från både MSB och från länsstyrelsen är tydlighet och struktur när det gäller hur arbetet skall bedrivas.

Andra kommuner verkar ha en mer positiv upplevelse av stödet från länsstyrelsen, men en mer negativ sådan av MSB:s stöd. Man upplever att kontakten med länsstyrelsen i grund och botten är bra, men att de lider av för lite pengar och för lite folk för att kunna tillmötesgå kommunernas behov.

---

<sup>1</sup> Se rapporten ”Skydd av samhällsviktig verksamhet - MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet” (Diarienummer: 2010-4547).

---

## 5 Reflektioner och slutsatser

I uppdragen som formulerades av MSB inför denna studie finns ett antal konkreta frågeställningar som myndigheten önskade få svar på. I detta kapitel kommer vi att försöka ge svar på dessa. Frågorna är skrivna i kursiv stil och följs av våra reflektioner och slutsatser som vi drar med hjälp av det material som vi har samlat in i studien.

### 5.1 Förmågebedömning och kritiska beroenden

*Hur genomför de olika aktörerna sina beroendeanalyser och sina förmågebedömningar? Vilka arbetssätt och metoder tillämpar man?*

Ett arbetssätt för att bedöma förmåga innebär att en eller ett fåtal personer i en kommun gör en bedömning utifrån de indikatorer som finns angivna i föreskrifterna. I detta arbete samlar man ofta en grupp människor, vanligtvis från olika förvaltningar, som bidrar till bedömningen. Detta sker oftast i form av workshops där man analyserar olika typer av scenarier. Merparten av analysarbetet genomförs dock av en förhållandevis begränsad grupp personer.

Ett annat sätt att arbeta (på kommunal nivå) är att använda självvärderingar som de olika förvaltningarna får genomföra. Dessa självvärderingar sammanställs sedan på kommunal nivå och man använder de enskilda förvaltningarnas bedömningar då man tar fram den kommunala bedömningen. Som komplement används också utvärderingar från övningar. Detta sätt att genomföra en förmågebedömning involverar i högre grad deltagande och analys från olika delar av organisationen som grund för den slutliga bedömningen. Även om detta arbetssätt verkar ha fördelar jämfört med att låta en eller ett fåtal personer göra bedömningarna finns det en fara i att den slutliga förmågebedömningen kan uppfattas som mer ”korrekt” bara för att flera aktörer har varit delaktiga i framtagandet. Detta är inte nödvändigtvis sant eftersom kopplingen mellan de förvaltningsspecifika bedömningarna och den kommunala bedömningen inte är tydlig. Detta har i sin tur att göra med att begreppet förmåga är svårt att göra praktiskt användbart. Vi återkommer till detta då vi diskuterar förslag på förändringar. I kommunerna verkar det vara vanligt att man bara bedömer förmåga för den egna organisationen och i mindre utsträckning för det geografiska området.

---

På länsstyrelsenivå förefaller det vara vanligt att genomföra förmågebedömningarna på ett sätt som liknar det ovan beskriva, d.v.s. man använder sig av förmågebedömningar från kommunerna för att göra länets bedömning. Detta kan ske i workshops där man samlar kommuner och andra viktiga aktörer. På länsstyrelsenivå verkar det också vara vanligt att man bedömer både länets förmåga (baserat på information från kommunerna) och länsstyrelsens förmåga. Det förefaller också som att man ofta gör en generell bedömning av förmåga och flera scenariospecifika bedömningar.

Även hos de centrala myndigheterna förekommer varianter av de två olika angreppssätten ovan. Några myndigheter gör det största arbetet med förmågebedömningen själva, ofta i en begränsad grupp, medan andra i större utsträckning drar nytta av bedömningar som externa aktörer genomför. Hos en del centrala myndigheter som varit med i studien verkar förmågebedömningen genomföras separerad från det övriga risk- och sårbarhetsanalysarbetet. I sitt arbete använder de centrala myndigheterna vanligtvis de indikatorer som återfinns i MSB:s föreskrift på området. Det förekommer dock att man har anpassat dessa till sin egen verksamhet.

När det gäller arbetet med kritiska beroenden finns två tydliga typer av arbetssätt. Ett innebär att identifieringen av kritiska beroenden sker som en naturlig del av olika analyser av scenarier som genomförs hos de olika aktörerna. Detta betyder att om man exempelvis genomför en analys av scenariot "långvarigt elavbrott" för en eller flera verksamheter så kommer man att identifiera de olika beroenden som är kritiska för verksamheterna när man börjar fundera på vad konsekvenserna av scenariot blir för verksamheterna. Det andra angreppssättet bygger på att man låter samhällsviktig verksamhet och beroenden utgöra grunden för en specifik analys. Detta arbetssätt har stora likheter med den arbetsmetodik som föreslagits av MSB för analys av beroenden (Beroendehjulet). När man gör denna typ av analys utgår man från olika typer av samhällsviktiga verksamheter och sedan försöker man identifiera vad dessa verksamheter är beroende av för att fungera. Man försöker också bedöma styrkan i beroendena och de beroenden som är mycket starka (där en samhällsviktig verksamhet saknar stötdämpare och uthållighet) betecknas som kritiska beroenden. Hos några aktörer används båda dessa tillvägagångssätt för att komplettera varandra. De flesta aktörer använder dock det scenariobaserade tillvägagångssättet. Analyser där man använder beroendematriser verkar förekomma oftare på länsstyrelsenivå än på

---

kommunal och central nivå. Det finns också exempel på aktörer som ännu inte har analyserat kritiska beroenden i sin risk- och sårbarhetsanalys, men som har gjort det i annat arbete (exempelvis inom Styrel) och har en ambition att få in det i sin risk- och sårbarhetsanalys. På den centrala nivån finns exempel på arbetssätt som innebär att man har integrerat förmågebedömningen och beroendeanalysen, vilket innebär att man genomför scenariospecifika analyser i stor utsträckning.

*Vilka kriterier har man använt för att identifiera kritiska beroenden?*

Ett tillvägagångssätt som har använts utgår från att kritiska beroenden är förhållandevis självklara och något helt naturligt då man gör analyser av olika scenarier. De aktörer som har denna uppfattning använder inte uttryckligen några kriterier då de identifierar kritiska beroenden utan de framträder som en naturlig del av deras arbete med olika scenarier.

Ett annat tillvägagångssätt som har använts är att fokusera på beroenden och samhällsviktig verksamhet i en analys. I den typen av analys beaktar man kritiska beroenden som de beroenden för vilka en samhällsviktig verksamhet saknar ”stötdämpare” och uthållighet (se ovan). Detta innebär att kriterierna stämmer väl överens med den definition av kritiska beroenden som finns i föreskrifterna och analysen blir i hög grad ”scenariooberoende”.

*Vilket stöd skulle man vilja ha från MSB eller andra aktörer när det gäller förmågebedömning och beroendeanalyser?*

När det gäller beroendeanalyser verkar det som om de olika aktörerna inte har något specifikt önskemål om stöd. MSB har ju sedan tidigare givit ut en hel del material som handlar om just beroendeanalyser vilket av vissa aktörer lyfts fram som användbart.

När det gäller förmågebedömning finns det ett önskemål om förbättrat metodstöd. Man önskar se en klarare koppling mellan de indikatorer som finns beskrivna i föreskrifterna och den slutliga bedömningen som man skall genomföra. Vi återkommer till detta under avsnittet som handlar om förslag till förändringar.

En del aktörer uttrycker också att de önskar klarare mål och riktlinjer från MSB när det gäller arbetet med risk- och sårbarhetsanalys, vilket inkluderar beroenden och förmågeanalys. För dessa aktörer verkar det vara viktigt att

---

MSB kan förmedla en klar bild av hur alla aspekter av risk- och sårbarhetsanalysarbetet hänger ihop och vad som förväntas av dem.

*Finns det likheter/skillnader i de olika aktörernas arbetssätt och det resultat som de kommit fram till?*

Denna fråga är svår att ge ett tydligt svar på. När det gäller kritiska beroenden finns dock åtminstone en tydlig skillnad som kan kopplas till arbetssätt. Av naturliga skäl kommer de aktörer som arbetar med kartläggning av beroenden mellan samhällsviktiga verksamheter att kunna illustrera ett nätverk av verksamheter och beroenden mellan dem, ofta med hjälp av en så kallad ”beroendematris”. Detta nätverk är i stor utsträckning ”scenarioberoende” eftersom det bygger på att man tar utgångspunkt i var och en av verksamheterna och ställer frågor vad den verksamheten behöver för att fungera. Skillnaden är tydlig gentemot de aktörer som arbetar på ett mer scenariospecifikt sätt, d.v.s. som låter beroendeanalysen bli en del av de olika analyserna av scenarier. I dessa analyser är det inte lika lätt att få ett helhetsperspektiv på beroenden för en viss aktör eller inom ett visst geografiskt område. Å andra sidan är denna typ av analyser ofta mer detaljerade när det gäller att beskriva hur beroendena påverkar under specifika scenarier. Teoretiskt kan man också tänka sig att när man har genomfört tillräckligt många scenarioanalyser kommer den bild som man får av olika beroenden att vara i princip densamma som det första angreppssättet leder till. Vilket av dessa sätt som är mest lämpligt är svårt att säga, men det står i alla fall klart att de olika arbetssätten leder till olika typer av resultat.

När det gäller förmågebedömningen är det inte lika lätt att se en koppling mellan arbetssätt och resultat. Kanske har detta att göra med att det inte är lika lätt att illustrera förmåga (i jämförelse med beroenden) och/eller med att den slutliga redovisningen av förmågebedömningen är förhållandevis styrd av föreskrifterna, d.v.s. där finns det beskrivet hur man skall uttrycka resultatet och de flesta aktörer använder de indikatorer som finns angivna.

*Finns det några indikatorer på krisberedskapsförmåga som ofta används av aktörerna?*

I våra intervjuer har vi inte kunnat identifiera några andra indikatorer som används av aktörerna. När vi har frågat de olika personerna om vad de tycker om de olika indikatorerna som finns angivna i bilagan till föreskrifterna svarar

---

de flesta att de verkar vettiga och att de inte har sett något behov av att ta fram andra.

*Mot bakgrund av resultaten i studien: Finns det några förändringar av hur arbetet med förmågebedömning och beroendeanalys bedrivs som bör genomföras?*

Vi menar att det finns en del förändringar som på sikt bör genomföras. I kapitel 6 utvecklar vi våra tankar om det.

## **5.2 Samhällsviktig verksamhet**

När det gäller den del av studien som fokuserade på identifiering av samhällsviktig verksamhet fanns ett antal syften beskrivna i uppdraget från MSB. Dessa syften har nedan omformulerats till frågor, vilka besvaras med hjälp av resultaten från studien.

*Vilka verksamheter tar de olika aktörerna på lokal, regional och nationell nivå upp då man diskuterar och ber om exempel på samhällsviktig verksamhet?*

Många av de personer som vi har intervjuat och som arbetar på kommunal nivå tar upp el och vatten som tydliga exempel på samhällsviktig verksamhet. I deras risk- och sårbarhetsanalyser nämns ofta ”energiförsörjning” och ”vattenförsörjning” i de listor med samhällsviktiga verksamheter som presenteras. Då vi har studerat de kommunala analyserna kan vi även se att de tar upp många andra typer av verksamheter exempelvis Räddningstjänst, Sophantering, Social omsorg och Skola och barnomsorg.

På länsstyrelsenivå är det vanligast att man identifierar samhällsviktig verksamhet inom länet (och inte i den egna organisationen). För att identifiera samhällsviktig verksamhet i länet är det vanligt att man utgått från ett antal samhällssektorer, exempelvis Energiförsörjning, Finansiella tjänster, m.fl., och sedan exemplifierat dessa. Då identifiering av samhällsviktig verksamhet sker inom den egna verksamheten har man identifierat exempelvis Information/kommunikation, Ledning och Diarieföring.

En del av de centrala myndigheterna har, av naturliga skäl, ett något snävare fokus än kommuner och länsstyrelser då de identifierar samhällsviktig verksamhet. Vad som identifieras som samhällsviktig verksamhet och hur många sådana verksamheter som myndigheterna identifierar skiljer sig mycket

---

åt. Ibland kan det handla om att man anger ett fåtal verksamheter (inom den egna organisationen) som identifierad samhällsviktig verksamhet. I andra fall anger man många olika verksamheter utanför den egna organisationen, men inom sitt ansvarsområde.

*Går det att se några "gemensamma nämnare" när det gäller de typer av verksamhet som de olika aktörerna har identifierat?*

När vi under intervjuerna har diskuterat samhällsviktig verksamhet har många personer inom kommunerna och länsstyrelserna nämnt "tekniska" system som exempelvis elsystem och vattensystem. Men, i de kommunala analyserna kan vi också se att de har identifierat mer "mjuka" system som "social omsorg" och "livsmedel". På länsstyrelsenivå har man också identifierat "mjuka" system, men där sker identifieringen mer genom att ge exempel på verksamheter inom olika samhällssektorer snarare än att ange konkreta aktörer.

När det gäller de centrala myndigheterna är det svårt att se någon gemensam nämnare förutom att den identifierade samhällsviktiga verksamheten ofta förefaller vara kopplad till myndigheternas "kärnverksamhet". Eftersom dessa verksamheter skiljer sig mellan de olika myndigheterna kommer också de identifierade samhällsviktiga verksamheterna att skilja sig.

*Har de olika aktörerna arbetat utifrån några specifika scenarier då de har identifierat de olika samhällsviktiga verksamheterna och hur har man i så fall genomfört identifieringen?*

Det verkar som om det är vanligt att olika aktörer använder scenarier då de identifierar samhällsviktig verksamhet. Exempel på vanligt förekommande scenarier är de som kan kopplas till pandemiplaneringen och till Styrelseprojektet, d.v.s. en pandemi och ett bortfall av elförsörjningen. Men, det finns även aktörer som gör det scenariooberoende till stor del. Och det finns de som kombinerar de två sätten, d.v.s. de har en lista med samhällsviktiga verksamheter och de verksamheter som läggs till på listan kan antingen komma från att man har identifierat dem i ett scenario, eller från att man identifierat dem som samhällsviktiga utan att använda scenarier. Dessa olika tillvägagångssätt finns representerade på lokal såväl som regional och nationell nivå.



---

*Mot bakgrund av resultaten i studien: finns det några förändringar av tillvägagångssätt, definitioner, etc. som används i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet som bedöms motiverade?*

Den föreslagna förändringen av definitionen av samhällsviktig verksamhet är troligtvis bra även om många av de som vi har intervjuat har uttryckt att det inte blir så stor skillnad i praktiken. Vi menar dock att det finns en poäng med att använda den föreslagna definitionen eftersom den på ett tydligare sätt uttrycker de värderingar (vad som är skyddsvärt) som är grunden för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys. Oberoende av vilken definition som är den mest lämpliga så är även vår rekommendation att endast en definition ska användas av och kommuniceras från MSB.

Vi menar också att samhällsviktig verksamhet skulle kunna lyftas fram mer i det övergripande risk- och sårbarhetsanalysarbetet. Exempelvis skulle en risk- och sårbarhetsanalys kunna inledas med en genomgång av de värderingar som man bygger den på, d.v.s. vad det är som är skyddsvärt. I en sådan inledning blir identifiering av samhällsviktig verksamhet ett sätt att konkretisera vad man menar med "samhällets funktionalitet" och man bör också för varje samhällsviktig verksamhet tydliggöra hur man avser "mäta" konsekvenser av störningar i just den verksamheten. Om man gör detta blir det lättare att ha med samhällsviktig verksamhet i analyser av olika scenarier och det blir också lättare att kommunicera inom den egna aktören, samt även med andra. Utan ett konkret sätt att "mäta" konsekvenser av störningar kan det bli svårt att kommunicera eftersom olika personer troligtvis har olika uppfattning om vad exempelvis en "allvarlig störning i elförsörjningen" innebär. Om man i stället är tydlig med att det sätt som man använder för att kommunicera konsekvenser av störningar i elförsörjningen är exempelvis längden på avbrottet i elförsörjningen och andelen av invånarna som drabbas ökar möjligheten att undvika oklarheter i kommunikationen.



---

## 6 Förslag till förändringar

I detta avsnitt presenterar vi några förslag på förändringar som vi menar kan vara intressanta mot bakgrund av vad personerna i intervjustudien har sagt till oss. Det bör dock noteras att vi inte gjort någon rimlighetsbedömning för huruvida förslagen är genomförbara. Vi har exempelvis inte beaktat kostnaderna för de föreslagna förändringarna i någon större utsträckning.

*Utöka anslagen till länsstyrelserna för att förbättra stödet till kommunerna med syftet att förbättra möjligheten till vertikal integration (aggregering).*

Länsstyrelsens roll är mycket viktig för att arbetet med risk- och sårbarhetsanalys skall fungera. De personer som arbetar med de aktuella frågorna på länsstyrelsenivå ger ofta viktigt stöd och inspiration till kommunerna. Inte minst sker detta genom att länsstyrelsen ofta ordnar möten där de olika kommunerna har möjlighet att träffa varandra och utbyta information. Länsstyrelsen har också en mycket viktig roll i att försöka förmedla den regionala riskbilden till den nationella och lokala nivån. Dock har vi under denna studies gång insett att det i många fall råder stor resursbrist på länsstyrelserna. Att därför utöka anslagen till länsstyrelserna för att anställa ytterligare en person per länsstyrelse med ansvar för att stödja kommunerna i deras risk- och sårbarhetsanalysarbete och att sammanställa den regionala riskbilden skulle troligtvis få god effekt även ute i kommunerna.

*Utveckla ett koncept för styrning av samhällssäkerhet*

Ett sådant koncept bör kunna hantera sammanlänkning av information från olika aktörer, feedback, lokala/regionala/nationella riskbilder, etc. Konceptet skall vara "skalbart" så att det kan appliceras oavsett storleken på kommun eller central myndighet. Det bör också ge konkreta förslag på hur man kan organisera arbetet i kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter, vilket inkluderar förslag på processer. Många aktörer tar upp behovet av att få återkoppling på det arbete som man producerar, man upplever att man levererar men inte får mycket tillbaka. Vi tror att ett genomtänkt koncept för styrning av samhällssäkerhet kan underlätta för olika aktörer att både ge och få feedback. Vi tror också att det skulle underlätta aktörernas förståelse för hur den analys som man själv producerar bidrar till andras möjligheter att göra sina analyser bättre. Det är också viktigt att ett koncept av den typ som vi tar upp här inkluderar alla de områden som kommuner, län och centrala myndigheter skall arbeta med i sitt risk- och sårbarhetsanalysarbete. Man

---

måste alltså förklara hur förmågebedömning, samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden hänger ihop och hur de passat in i en process som kan drivas hos de olika aktörerna. Även andra områden som är relevanta i sammanhanget bör inkluderas i ett sådant koncept, exempelvis hur arbetet med Lagen om skydd mot olyckor, Förordningen om intern styrning och kontroll samt Säkerhetsskyddsförordningen kan integreras med risk- och sårbarhetsanalysarbetet.

*Utveckla ett utbildningskoncept som är riktat till de personer som arbetar med RSA-frågor.*

Utbildning är något som efterfrågas av personerna som deltagit i intervjuerna och något som de inte upplever finns tillgängligt i den form som de önskar idag. Vi menar att detta är något som skulle kunna förändras och som förmodligen skulle ge stor effekt för den svenska krisberedskapen. Vi förordar att man skapar ett utbildningspaket rörande risk- och sårbarhetsanalys (och även andra angränsande frågor) där olika aktörer kan ta grundkurser och mer avancerade kurser. Inom risk- och sårbarhetsanalysområdet skulle man kunna ha en grundläggande kurs som syftar till att ge en orientering, men inga djupare kunskaper. Sedan skulle denna kunna byggas på med mer avancerade kurser där målsättningen är att kursdeltagarna skall få en djupare förståelse, kunna analysera RSA, problematisera, förstå syften med RSA, kunna förstå vad som påverkar kvalitén i en RSA, o.s.v. Det verkar också viktigt *hur* kurser ges och *var* de ges. Man vill gärna ha kurser som ges under en begränsad tid och som man inte behöver resa långa sträckor för att delta i. En lösning skulle kunna vara att skapa utbildningar med större inslag av distansundervisning. För att öka attraktionskraften i utbildningarna skulle man också kunna tänka sig att ackreditera kurserna på något eller några universitet så att de också kunde ge akademiska poäng. Detta borde åtminstone vara möjligt för de mer avancerade kurserna. Man har under intervjuerna även påpekat behovet av mer specialiserad utbildning, exempelvis till saneringsledare.

*Utveckla förmågebegreppet så att det blir lättare att göra praktiskt användbart*

Många av de personer som vi har intervjuat uttrycker att begreppet förmåga är svårt att använda i praktiken. Man menar att det är svårt att se kopplingen mellan den "faktiska" förmåga som man har och den bedömning som man gör med hjälp av indikatorerna i föreskrifterna. Vi menar att en orsak till detta är att det inte finns någon vedertagen uppfattning om vad förmåga är. Det finns

---

stora likheter mellan problemen att bedöma krishanteringsförmåga och att bedöma ledningsförmåga. När det gäller ledningsförmåga bottenar problemen i att de indikatorer för ledningsförmåga som finns föreslagna i vetenskaplig litteratur och i föreskrifterna inte enkelt kan kopplas till en teori om vad ledning är. I ett nyligen utfört uppdrag åt MSB konstaterar Försvarshögskolan och LUCRAM<sup>1</sup> att ett sätt att komma framåt i arbetet med att göra begreppet ledningsförmåga praktiskt användbart är att identifiera olika indikatorer för ledningsförmåga som kan kopplas till en teori om ledning. I den aktuella rapporten tar man utgångspunkt i att ledning är den funktion som åstadkommer inriktning och samordning i ett responssystem. Enligt den teorin man använder måste fyra funktioner genomföras för att ledning skall fungera. Man måste ha en funktion för datainsamling, en för sensemaking, en för planering och en för informationsdelning. Utifrån dessa fyra funktioner kan man sedan gå vidare och identifiera indikatorer som kan användas för att ”mäta” förutsättningarna som man har i ett specifikt system att lyckas utföra de olika funktionerna. På så vis kan man koppla de olika indikatorerna till en teori om vad ledning är och därmed kan man också skapa en förståelse för hur de olika indikatorerna och funktionerna bidrar till bättre respektive sämre ledning. Även om det återstår mycket arbete inom detta område utgör det ett exempel på hur man skulle kunna fortsätta arbetet även när det gäller förmågebedömning. Som utgångspunkt för detta arbete måste man börja från en mycket enkel utgångspunkt, nämligen med vad syftet med att ha en viss krishanteringsförmåga är. Man måste sannolikt också bestämma sig för vad bedömningen av förmåga skall kunna användas till.

Arbetet med att vidareutveckla förmågebegreppet ligger väl i linje med det nyligen uppstartade ramforskningsprogrammet PRIVAD som finansieras av MSB och utförs av Lunds universitet (LUCRAM). Vi menar därför att det är högst sannolikt att vi de närmaste åren kommer att få se förslag på utveckling av hur förmågebedömningar kan ske som på ett bättre sätt uppfyller de förväntningar som olika personer har uttryckt under intervjustudien.

---

<sup>1</sup> Se rapporten ”Indikatorer på lednings- och samverkansförmåga – En förstudie på uppdrag av MSB” av Försvarshögskolan och LUCRAM.

---

## 7 Bilaga 1 – Intervjuguide

Intervjuerna innehåller fyra ”teman”: Generella frågor, Kritiska beroenden, Förmågebedömning och Samhällsviktig verksamhet. Intervjuerna startade alltid med generella frågor, men den inbördes ordningen mellan de andra områdena var inte alltid densamma.

### Generella frågor

|   |
|---|
| Vad är din roll i kommunen/länsstyrelsen/myndigheten?   |
| Hur ser er (kommun, länsstyrelse, myndighet) organisation som ska arbeta med krisberedskapsfrågor ut?   |
| * Hur många jobbar med krisberedskapsfrågor?  |
| Hur arbetar ni med RSA? Hur långt har ni kommit med RSA arbetet?  |
| * Hur många har jobbat med framtagande av RSA (central grupp)   |
| Har ni något samarbete med någon annan aktör när det gäller förebyggande/förberedande krishantering? (Exempelvis via en gemensam process för RSA) |
| Har ni använt er av andra aktörer för att få information till er RSA?   |
| * Vilka då och i vilken utsträckning?   |
| TILL LÄNSSTYRELSE: Använder ni er av kommunernas analyser då ni tar fram er egen och i så fall hur?   |

### Kritiska beroenden

|   |
|---|
| Hur gick ni tillväga när ni identifierade kritiska beroenden (Allmänt)?   |
| Användes någon metod som är beskriven någonstans?   |
| * JA: Vilken/Vilka?   |
| Vilka aktörer deltog i arbetet med att identifiera kritiska beroenden?  |
| Vad är ett kritiskt beroende för er/dig?  |
| Känner ni till MSBs definition av kritiska beroende?  |
| * JA: Upplever ni att den är användbar?   |
| Har ni upplevt några svårigheter under arbetet, i så fall vilka?  |
| Har det varit lätt att engagera olika aktörer i arbetet, exempelvis privata företag, olika förvaltningar, o.s.v.? |
| Har det varit ett problem att ni har berört känsliga/hemliga uppgifter?   |

|  |
|--|
| I vilken form (helt privat, kommunägt bolag, inom kommunen) drivs följande infrastruktursystem (om de finns):<br>Elddistributionssystemet (regional och lokal nivå)<br>Vattendistributionssystemet<br>Avloppssystemet<br>Fjärrvärme<br>Gasdistribution |
| (ENDAST KOMMUN) Hur upplever ni stödet från länsstyrelsen (inklusive skriftligt material)?   |
| Hur upplever ni stödet från MSB (inklusive skriftligt material)?   |
| Är det något specifikt som ni saknar i form av stöd från MSB?  |
| Känner ni till MSBs arbete "Faller en - faller då alla?" (om detta inte framgått tidigare)?  |
| Har ni tagit stöd från andra aktörer?  |
| Har ni några planer på att utveckla ert arbetssätt den närmsta tiden?  |
| Hur skulle ni vilja att arbetet med kritiska beroenden utvecklades?  |
| Har ni några tips på hur man kan arbeta som ni skulle vilja dela med er av till andra aktörer?   |

### Samhällsviktig verksamhet

|   |
|---|
| Hur gick ni tillväga för att identifiera samhällsviktig verksamhet?   |
| * T.ex. vilka kriterier använde ni vid urval av verksamheter?   |
| Har ni utgått från specifika scenarier när ni identifierat samhällsviktig verksamhet eller har ni genomfört identifieringen oberoende? (Eller både och? Kan ju vara olika i styrel, pandemi samt RSA) |
| Användes någon speciell metod som finns beskriven någonstans för att identifiera samhällsviktig verksamhet?   |
| * JA: Vilken/Vilka?   |
| Vilka aktörer deltog i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet?   |
| * På vilket sätt deltog externa aktörer i arbetet?  |
| Har ni samordnat/dragit synergier mellan arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet inom olika projekt (styrel, RSA, etc.)?  |
| Vad är en samhällsviktig verksamhet/viktig samhällsfunktion för er/dig?   |
| Kan du ge exempel på samhällsviktig verksamhet inom er kommun/län/myndighet?  |
| Känner ni till MSBs definition av samhällsviktig verksamhet som finns i föreskrifterna MSBFS 2010:6 och 2010:7?   |
| Känner ni till MSBs förslag till ny definition som finns i MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet?  |
| * JA: Upplever ni att det finns några betydelsefulla skillnader mellan dessa definitioner, t.ex. vad gäller deras användbarhet?   |
| Har ni upplevt några svårigheter under arbetet, i så fall vilka?  |
| Har det varit lätt att engagera olika aktörer i arbetet, exempelvis privata företag, olika förvaltningar, etc.?   |
| På vilket sätt har ni använt resultatet från identifieringen av samhällsviktig verksamhet i ert förebyggande/förberedande krishantering? T.ex. i er RSA?  |
| Vad anser du nyttan är med arbetet att identifiera samhällsviktig   |

|  |
|--|
| verksamhet?  |
| Om kommun: Hur upplever ni stödet från länsstyrelsen (inklusive skriftligt material)?  |
| Hur upplever ni stödet från MSB (inklusive skriftligt material)?   |
| Är det något specifikt som ni saknar i form av stöd från MSB?  |
| Känner ni till MSB:s arbete med nationell strategi för skydd för samhällsviktig verksamhet? T.ex. de framtagna principerna (systemperspektiv, före/under/efter, alla slags hot). |
| * JA: Har ni använt er av eller på annat sätt påverkats av resultatet från detta arbete?   |
| Har ni fått stöd från några andra aktörer?   |
| Har ni några planer på att förändra/utveckla ert arbetssätt den närmsta tiden?   |
| Hur skulle ni vilja att arbetet med identifiering av samhällsviktig verksamhet utvecklas?  |
| Har ni några tips på hur man kan arbeta som ni skulle vilja dela med er av till andra aktörer?   |

### **Förmågebedömning**

|  |
|--|
| Hur går ni tillväga i er organisationen för att bedöma förmåga?  |
| * Utgick ni något/några specifika scenarier då ni bedömde förmågan?  |
| * Vems förmåga bedömer ni (er egen organisation eller ert geografiska område)?   |
| * Vad är det för förmåga det handlar om?   |
| * Använder ni någon speciell metod i ert arbete? (som det finns en beskrivning på)   |
| * Vilka aktörer deltog i arbetet med att bedöma förmåga?   |
| Hur arbetar ni med att utveckla er (och samhällets) förmåga?   |
| Hur ser du på begreppet "förmåga" att motstå och hantera identifierade hot och risker?   |
| * Vad betyder det för er?  |
| * Hur definierar ni det?   |
| Hur ser ni på de delförmågor som ni ska bedöma förmågan utifrån enligt MSBs föreskrift? (krishanteringsförmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar) |
| Hur ser ni på de indikatorer för förmågan som finns i MSBs föreskrift?   |
| Ser ni andra delförmågor eller indikatorer för att bedöma förmåga?   |
| Hur ser ni på kopplingen mellan förmågebedömningen och RSA?  |
| Har ni haft några svårigheter i arbetet?   |
| Har det varit lätt att engagera olika aktörer i arbetet, exempelvis privata företag, olika förvaltningar, o.s.v.?  |
| Vilka aktörer har ni tagit stöd från?  |
| Känner ni att ni fått det stöd ni behöver i ert arbete arbetet? (från MSB och andra myndigheter)   |
| Är det något specifikt som ni saknar i form av stöd från MSB?  |
| Har ni några planer på att förändra/utveckla ert arbetssätt den närmsta tiden?   |



---

Hur skulle ni vilja att arbetet med förmågebedömning utvecklas?

Har ni några tips på hur man kan arbeta som ni skulle vilja dela med er av till andra aktörer?

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
651 81 Karlstad Tfn 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)

Publikationsnummer MSB 359-12  
ISBN 978-91-7383-201-4