

# Risk- och sårbarhetsanalyser 2011

Återkoppling av landstingens risk- och  
sårbarhetsanalyser

**Kontaktpersoner:**

Linnéa Asker, MSB, tel 010-240 53 26, e-post [linnea.aker@msb.se](mailto:linnea.aker@msb.se)

Vanessa Bonsib, Socialstyrelsen, tel 075-247 30 71. e-post [vanessa.bonsib@socialstyrelsen.se](mailto:vanessa.bonsib@socialstyrelsen.se)

**Publikationsnummer MSB395 – April 2012**

**ISBN 978-91-7383-228-1**

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Syfte</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Metod och material</b> .....	<b>8</b>
3.1 Material.....	8
3.2 Bearbetning och analys.....	8
<b>4. Resultat</b> .....	<b>8</b>
4.1 Övergripande beskrivning av landstinget.....	8
4.2 Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod.....	9
4.3 Övergripande beskrivning av landstingets identifierade sällsynta verksamheter.....	10
4.4 Identifierade och värderade risker, sårbarheter samt kritiska beroenden för landstinget och dess verksamhet.....	10
4.5 Övergripande beskrivning av särskilt viktiga resurser som landstinget kan disponera för att hantera extraordinära händelser ..	13
4.6. Bedömning av landstingets förmåga att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse.....	14
4.7 Planerade och genomförda åtgärder med anledning av risk – och sårbarhetsanalysens resultat.....	15
<b>Slutsatser och rekommendationer</b> .....	<b>16</b>
<b>Bilaga</b> .....	<b>18</b>
Lagstiftning.....	18
Risk- och sårbarhetsanalys.....	19
Figur 2. Visualisering av risk- och sårbarhetsanalysens huvudsakliga innehåll och disposition.....	19
Utgångspunkter.....	19
Riskbedömning.....	20
Sårbarhetsbedömning.....	20
Riskbehandling.....	20
Roll och ansvarsområde.....	20
Centrala myndigheter och länsstyrelser.....	21
Kommun och landsting.....	21

## Förord

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6), trädde i kraft den 1 januari 2011. Rapporten analyserar och utvärderar redovisade risk- och sårbarhetsanalyser på en generell och övergripande nivå, utifrån disposition och innehåll i föreskrifterna.

MSB och Socialstyrelsen har i samverkan arbetat fram denna rapport, som är en återkoppling gällande landstingens risk- och sårbarhetsanalyser för år 2011. Syftet med återkopplingen är att stödja och bidra till att utveckla landstingens arbete inom krisberedskapsområdet samt skapa en övergripande bild av deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.

I bilagan återfinns beskrivning av vilka lagstiftningar och föreskrifter som styr landstingens arbete inom krisberedskapsområdet, vilka olika delar en risk- och sårbarhetsanalys bör innehålla samt roller och ansvarsområden för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting.

---

## Sammanfattning

De flesta landsting har gjort ett bra arbete med att identifiera och analysera risker, förmågor och sårbarheter. Det finns dock ett antal som inte fullständigt följt föreskrifternas disposition. Ett antal landsting har heller inte följt förmågebedömningens fastslagna indikatorer som anges i bilagan till MSB:s föreskrifter MSBFS 2010:6. Landstingen bör även i större omfattning göra en bedömning av såväl den generella krisberedskapsförmåga som förmågan utifrån specifika scenarier/identifierade risker.

MSB och Socialstyrelsens bedömning är att några landsting uppfyller egennyttan samtidigt som de ger ett bidrag till samhällets riskbild i stort. Därmed har de uppfyllt de huvudsakliga intentionerna med risk- och sårbarhetsanalyser. De följer även angiven disposition och innehåll i MSB:s föreskrifter. Exempel är *Landstinget i Uppsala län* och *Örebro läns landsting*.

En generell synpunkt är att nivån för landstingens risk- och sårbarhetsanalyser behöver höjas och att det finns utvecklingspotential inom vissa områden, bland annat att alla delar inom ansvarsområdet bör beaktas, inklusive exempelvis kollektivtrafik. Analys av identifierade risker utifrån sannolikhets- och konsekvensbedömning bör utvecklas och kritiska beroenden för respektive del inom ansvarsområdet bör i högre grad identifieras och redovisas. Vidare kan också risk- och sårbarhetsanalyserna i större omfattning än nu även inkludera risker som kan hota grundläggande värden, exempelvis antagonistiska hot samt behandla riskutvärdering i större utsträckning.

MSB och Socialstyrelsen vill poängtera att samtliga delar i analysen behöver följas av en motivering. Detta för att öka transparensen och förbättra möjligheten att jämföra analyserna. Dessutom ökar det bland annat Socialstyrelsens och länsstyrelsernas förmåga göra en aggregerad analys. Ytterligare en anledning till att motivera resultatet i analysen är att det förbättrar möjligheterna för att landstingens risk- och sårbarhetsanalys tydligare kan fungera som beslutsunderlag.

I regeringens proposition (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap för säkerhetens skull* konstateras att risk- och sårbarhetsanalyserna är ett viktigt instrument för att inrikta, följa upp och utvärdera arbetet inom krisberedskapsområdet. Risk- och sårbarhetsanalysen ska ses som ett levande dokument, och därför är det nödvändigt att landstingen årligen redovisar de förändringar och revideringar som sker enligt vad som framgår i 8 § i MSBFS 2010:6. Förändringar i riskbilden kan även handla om att landstingens förmåga har förbättrats genom utbildningar och övningar etc.

Risk- och sårbarhetsanalysen behöver förankras i landstingsledningen eftersom den ska beaktas i landstingens plan för hantering av extraordinära händelser. Planen för hantering av extraordinära händelser ska, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landsting åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, fastställas av landstinget (2 kap, 1 §).

Positivt är att landstingen planerar och genomför åtgärder utifrån resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna.

Resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna har medfört att landstingen planerar och genomför åtgärder utifrån detta.

---

# 1. Inledning

Samhällsutvecklingen ställer höga krav på samhällets aktörer i deras arbete med att analysera risker och sårbarheter. Resultaten av analyserna spelar en betydelsefull roll för att kunna förebygga, motstå och hantera olyckor, allvarliga händelser och kriser i samhället. Inom landstingen sker analysarbetet sedan 2002 genom risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). En risk- och sårbarhetsanalys innehåller flera olika delar. Det handlar om att systematiskt identifiera olika oönskade händelser, bedöma hur troligt det är att händelserna inträffar, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, identifiera verksamhetens sårbarheter, samt bedöma förmågan att hantera olika påfrestningar.<sup>1</sup>

Syftet med risk- och sårbarhetsanalyser är att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om de hot, risker och sårbarheter som kan finnas inom det egna verksamhetsområdet samt att skapa ett underlag för egen planering. Underlaget är dessutom en informationskälla till medborgare och anställda. Utöver detta bidrar de offentliga aktörernas risk- och sårbarhetsanalyser även till att ge en generell bild av de risker och sårbarheter som finns i samhället. Denna riskbild ligger i sin tur till grund för olika prioriteringar i samhället samt för resursallokering. För samhällets krisberedskap är det av stor vikt att de underlag som olika aktörer lämnar in är av god kvalitet. Det finns således två perspektiv som risk- och sårbarhetsanalyserna måste tillgodose, dels egennyttan för den egna organisationen eller verksamheten och dels att tillgodose behovet av att kunna ge en samlad riskbild för hela samhället. För detta utgår statlig ersättning.

Ett viktigt mål med analysen är att identifiera vilka kompletterande åtgärder som behöver vidtas för att landstingen ska få en så god krishanteringsförmåga som möjligt samt kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid allvarliga händelser.

För att en risk- och sårbarhetsanalys ska kunna utgöra ett fullgott underlag för framtida beslut behöver den utarbetas med lämpliga metoder, material och processer. Landstingens ansvar att genomföra och redovisa risk- och sårbarhetsanalyser regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

---

<sup>1</sup> MSB, 2011. *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*

## 2. Syfte

Syftet med denna återkoppling är att stödja och bidra till att utveckla landstingens arbete inom krisberedskapsområdet samt skapa en övergripande bild av deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. MSB och Socialstyrelsen ser ett mervärde i att samverka kring återkoppling av inlämnade analyser.

Ytterligare ett syfte är att analysera innehållet i landstingens redovisade risk- och sårbarhetsanalyser för år 2011 med utgångspunkt i föreskrifternas (MSBFS 2010:6) angivna disposition och innehåll. Detta är också ett led i arbetet med att utveckla föreskrifterna.

Landstingens risk- och sårbarhetsanalyser för 2011 kommer att sammanställas av Socialstyrelsen i deras egna risk- och sårbarhetsanalys 2012. Dessutom kommer Socialstyrelsen att komplettera sin risk- och sårbarhetsanalys 2011 utifrån en analys av landstingens risk- och sårbarhetsanalyser för 2011. Kompletteringen redovisas till Regeringskansliet och MSB senast den 31 mars 2012.

## 3. Metod och material

### 3.1 Material

Materialet har analyserats i en kvalitativ studie och sammanställningen omfattar redovisade risk- och sårbarhetsanalyser från samtliga landsting för år 2011.

### 3.2 Bearbetning och analys

Landstingens risk- och sårbarhetsanalyser har tolkats och analyserats med hjälp av en kvalitativ metodik. Analysen har utförts av en arbetsgrupp bestående av handläggare från MSB och handläggare från Socialstyrelsen.

## 4. Resultat

Risk- och sårbarhetsanalyserna har analyserats på en generell och övergripande nivå utifrån angiven disposition och innehåll i 7 § i MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6).

### 4.1 Övergripande beskrivning av landstinget

Huvuddelen av landstingen har beskrivit sin organisation och sitt ansvarsområde hälso- och sjukvård väl. Landstingens ansvarsområde, utöver hälso- och sjukvård har inte analyserats i tillräcklig omfattning och behöver utvecklas.



---

Analysarbetet bör omfatta hela ansvarsområdet i syfte att kunna bidra till att ge en samlad riskbild för hela samhället. MSB bedömer därmed att det finns utvecklingspotential gällande beskrivning av ytterligare delar inom ansvarsområdet, såsom exempelvis kollektivtrafik.

De vanligaste lagstiftningar som behandlas i landstingens risk- och sårbarhetsanalyser är LEH, Smittskyddslagen (2004:168) och Hälso- och sjukvårdslagen. Övriga lagstiftningar upptas i mycket begränsad omfattning.

## 4.2 Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod

De flesta landsting utgår från en scenariobaserad analysmetod. Risk- och sårbarhetsanalyser som helhet innehåller dock i många fall en blandning av olika metoder. Det är positivt att landstingen använder sig av olika metoder, då det torde främja utvecklingen av risk- och sårbarhetsanalysarbetet och samtidigt vara bättre anpassat till de regionala förhållandena. De vanligast förekommande övergripande metoderna som används av landstingen i deras arbetsprocess är IBERO, ROSA, MVA och HFMEA<sup>2</sup>.

Det är önskvärt att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser sker tvärsektorielt och att det finns stor delaktighet inom den egna organisationen, samtidigt som arbetet bör anpassas utifrån organisationens egna förutsättningar. Det är av vikt att analysarbetet är förankrat hos ledningen då risk- och sårbarhetsanalysen ska fungera som ett beslutunderlag.

Då det gäller avgränsningar i analysen är det viktigt för tydlighetens skull att landstingen beskriver hur dessa har utförts och vad de innebär, för att tydliggöra inom vilket system som analysens fokus har legat. Det kan exempelvis handla om att tydliggöra varför man valt att enbart utgå från hälso- och sjukvårdsperspektivet i analysen och exempelvis inte inkluderat ansvarsområdet kollektivtrafik.

Majoriteten av landstingen gör inte någon åtskillnad mellan begreppen *allvarlig händelse* och *extraordinär händelse*. Allvarlig händelse är ett begrepp som främst används inom hälso- och sjukvården, medan begreppet extraordinär händelse följer av LEH. I regeringens skrivelse 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* jämföras de begreppen.

---

<sup>2</sup>Healthcare Failure Mode Effect Analysis (HFMEA). För mer information, se *Riskanalys och Händelseanalys: Handbok för patientsäkerhetsarbete* (2005)

---

### 4.3 Övergripande beskrivning av landstingets identifierade samhällsviktiga verksamheter

De landsting som definierat *samhällsviktig verksamhet* har använt sig av MSB:s definition i föreskrifterna MSBFS 2010:6. Denna definition lyder:

*En verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor.*

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

I vissa metoder används begreppet *skyddsvärt*, vilket syftar till det som är värdefullt och viktigt att skydda i ett system eller organisation. Detta begrepp uttrycker dock inte explicit att det är skyddsvärt ur ett krisberedskapsperspektiv, varför begreppet *samhällsviktig verksamhet* bör användas. I flertalet fall anger landstingen att hälso- och sjukvårdsområdet som helhet är samhällsviktigt. Det bör dock brytas ned till en mer detaljerad nivå, exempelvis akutsjukvård, IT-system etc. Flertalet landsting saknar även motivering till varför verksamheter har identifierats som samhällsviktiga, och vad som efterfrågas här är en mer detaljerad beskrivning kring vad som definieras som samhällsviktig verksamhet och varför vissa verksamheter har identifierats som samhällsviktiga.

MSB kommer fortsatt stödja landstingen i processen gällande identifiering av samhällsviktig verksamhet, då detta är en utgångspunkt för att kunna göra en bra analys och förmågebedömning.

### 4.4 Identifierade och värderade risker, sårbarheter samt kritiska beroenden för landstinget och dess verksamhet

Huvuddelen av landstingen har identifierat risker såsom olyckor och störningar i teknisk infrastruktur, exempelvis IT, el- och vattenförsörjning. Enbart ett fåtal landsting tar upp risker som kan hota grundläggande värden, som exempelvis antagonistiska hot och sociala risker. Regeringens övergripande mål för Sveriges säkerhetsarbete vad gäller grundläggande värden är att värna vår förmåga att upprätthålla demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och

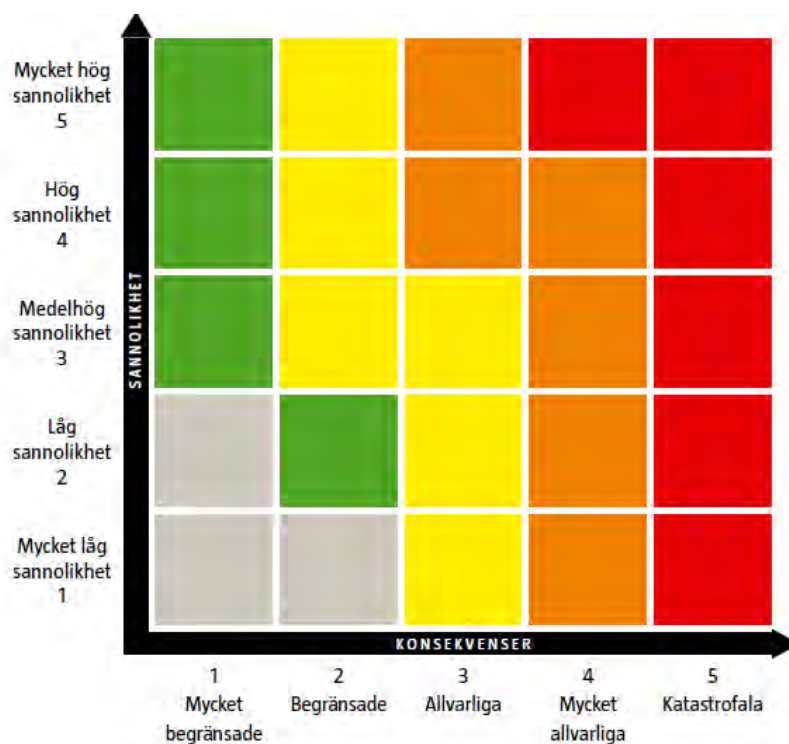
rättigheter<sup>3</sup>. I enlighet med detta och med tanke på samhällets komplexitet och utveckling kan det vara önskvärt om landstingen i framtiden beaktar risker utifrån ett bredare perspektiv och även behandlar risker kopplade mot grundläggande värden för att erhålla en mer övergripande riskbild.

Utifrån innehållet i landstingens risk- och sårbarhetsanalyser är det svårt att följa processen gällande hur identifieringen av risker skett samt varför vissa risker valts ut för fortsatt analys. Detta försvårar till viss del tolkningen av landstingens analyser och minskar transparensen. Här bör landstingen beskriva sin arbetsprocess och motivera sina val av risker i större utsträckning.

I flera fall saknas en analys av identifierade risker vad gäller sannolikhets- och konsekvensbedömning. MSB förespråkar att man använder sig av både sannolikhets- och konsekvensbedömningar för att analysera risker. Ett enkelt sätt att visualisera resultatet av en riskanalys är att använda sig av en riskmatris (se exempel i figur 1). I de fall som landstingen gör en analys av identifierade risker varierar användandet av begrepp och skalor landstingen emellan och i vissa fall anges inte innebörden av begreppen som använts i bedömningsskalorna. Det är upp till varje landsting att själv välja vilka skalor som används vid analys av risker, men oavsett detta är det viktigt att varje landsting i sina analyser anger innebörden av använda skalor och begrepp.

---

<sup>3</sup> RiR 2008:9 *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser*



Figur 1: Exempel på riskmatris

Huvuddelen av landstingen använder sig av kvalitativa bedömningar, ibland med kvantitativa inslag. Som tidigare påtalats behöver vissa landsting lägga större vikt vid att beskriva hur det kvalitativa materialet bedömts och analyserats samt vilka kompetenser som har deltagit i denna process. Om så är möjligt kan även kvantitativa bedömningar, så som exempelvis statistik, med fördel användas för att ytterligare stärka möjligheten att använda risk- och sårbarhetsanalyserna som beslutsunderlag. Statistik som verktyg kan ge en högre reliabilitet i riskanalysen.

En riskutvärdering innebär att landstingen väljer ut ett antal av sina tidigare identifierade risker och gå vidare för att bedöma landstingens förmåga och sårbarhet. Detta kan med fördel ske genom användning av en scenariobaserad metod. MSB och Socialstyrelsen bedömer att fler landsting bör utveckla sin bedömning av förmåga utifrån identifierade risker. (se även avsnitt 4.6). Riskutvärdering är också ett underlag för att åtgärda de mest angelägna riskerna för verksamhets- och ansvarsområdet. Även detta bör i högre grad behandlas och utvecklas i landstingens risk- och sårbarhetsanalyser.

Endast ett fåtal landsting har redovisat sina kritiska beroenden, eller berör beroendefrågor i sin risk- och sårbarhetsanalys överhuvudtaget. Av de landsting som redovisat sina kritiska beroenden är de vanligast förekommande antingen verksamhetsknutna beroenden såsom personal, IT-försörjning eller externa beroenden såsom el- och vattenförsörjning, transport av varor (Just in Time -lagerhållning), medicinska gaser etc. Även andra aktörer har

identifierats som kritiska beroenden såsom Socialstyrelsen, SOS Alarm AB, kommuner, andra landsting, länsstyrelsen etc. Landstingen bör i större utsträckning använda sig av förenklade metoder vid identifiering av kritiska beroenden. Här kan resultatet av MSB:s redovisning av uppdraget om samhällskritiska beroenden *Faller en - faller då alla?*<sup>4</sup> användas, exempelvis att analysera beroenden för de verksamheter som andra aktörer i stor utsträckning är beroenden av, exempelvis el- och vattenförsörjning.

Fullständiga beroendeanalyser, där beroenden i flera led och nivåer identifieras, är för varje enskild aktör ett komplicerat, tids- och resurskrävande arbete. Landstingen tilldelas årligen medel av staten för att arbeta med risk- och sårbarhetsanalys inklusive beroendeanalys. Därför bör varje landsting identifiera och analysera beroenden för särskilt betydelsefulla verksamheter inom det egna verksamhets- och ansvarsområdet. Ytterligare ett tillvägagångssätt är att, i samverkan med andra aktörer, identifiera kritiska beroenden. Exempelvis tillsammans med länsstyrelsen, kommunerna och privata aktörer.

Ytterligare information om beroendeanalys och stöd kring detta finns på [www.msb.se](http://www.msb.se)

## **4.5 Övergripande beskrivning av särskilt viktiga resurser som landstinget kan disponera för att hantera extraordinära händelser**

Syftet med detta avsnitt är att få en bättre överblick om vilka förstärkningsresurser som finns inom landstingens organisation. Förutom samhällsviktig verksamhet kan det finnas viktiga personella och materiella förstärkningsresurser som inte är samhällsviktiga i sig, men som är viktiga för att kunna hantera en extraordinär händelse eller kris, såsom till exempel frivilligresurser, expertfunktioner, skyddsvallar etc. Det handlar om förstärkningsresurser som utifrån ett hälso- och sjukvårdsperspektiv såväl som ett krisberedskapsperspektiv är viktiga på nationell och regional nivå. Exempel på förstärkningsresurser på nationell nivå som landstingen anger i sina risk- och sårbarhetsanalyser är medicinska expertresurser som bland annat Socialstyrelsen tillhandahåller, beredskapslager samt CBRN-resurser som finns att tillgå i kärnkraftlänen, såsom saneringsanläggningar och kemutrustning. Exempel på förstärkningsresurser på regional nivå är beredskapslager,

---

<sup>4</sup> *Faller en – faller då alla?* En slutredovisning från dåvarande Krisberedskapsmyndighetens arbete med samhällskritiska beroenden. Denna rapport finns att beställa på MSB:s webbplats: [www.msb.se](http://www.msb.se)

---

katastrofvagnar, sjukvårdsgrupper samt ledningsfordon. Motivering till varför dessa anses vara förstärkningsresurser inom landstingens organisation bör dock utvecklas.

#### **4.6. Bedömning av landstingets förmåga att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse**

Samtliga landsting, med något undantag, har genomfört en förmågebedömning och de flesta landsting gör ingen ytterligare sårbarhetsanalys, så som beroendeanalys, utöver denna förmågebedömning.

Majoriteten av landstingen har använt sig av de fastslagna indikatorer som finns angivna i bilagan till föreskrifterna MSBFS 2010:6. Samtliga landsting ska bedöma sin förmåga utifrån de två delförmågorna *krishanteringsförmåga* och *förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar* genom de indikatorer och den bedömningskala som finns angiven i bilagan till föreskrifterna. Först när alla landsting använder sig av samma indikatorer och bedömningskala, är det möjligt att analysera landstingens bedömning av sin krisberedskapsförmåga, som i förlängningen ligger till grund för den samlade krisberedskapsförmågan i regionen och nationellt. En sådan förmågebedömning är av stor vikt eftersom den bland annat ligger till grund för fördelning av resurser så att medel och andra åtgärder kan riktas dit de gör mest nytta.

Det samlade bilden är att landstingens förmågebedömning behöver utvecklas för att det ska vara möjligt att jämföra och att få en rättvisande analys också på regional och nationell nivå. Landstingen behöver generellt tydligare motivera bedömd förmåga, det vill säga förklara varför förmågan bedöms vara på ett visst sätt, exempelvis *god med viss brist*.

Majoriteten av landstingen har endast gjort en generell bedömning av sin krisberedskapsförmåga och ingen specifik bedömning utifrån identifierade risker. Landstingen behöver göra en förmågebedömning både för sin generella krisberedskapsförmåga och sin förmåga kopplat till identifierade risker. Förmågebedömningar för specifika scenarier kan bidra till en djupare analys och kan vara lättare att införliva och förstå, även för dem som inte normalt arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser. En annan fördel med att använda sig av ett scenario är att det gör det möjligt att samla olika specialkompetenser för gemensamma analyser och bedömningar. När en förmågebedömning görs baserat på identifierade risker är det önskvärt att man gör en djupare analys för att tydliggöra sårbarheterna, exempelvis om det finns någon redundans förutom reservkraft vid bortfall av elförsörjning.

I sårbarhetsbedömningen ingår att bedöma förmågan och identifiera kritiska beroenden inom sitt ansvarsområde. Att genomföra en sårbarhetsbedömning av alla identifierade risker är tids- och resurskrävande. Det innebär att en avgränsning av analysen kan vara nödvändig. Detta gör dock att det blir viktigt att alternera analyserade risker från år till år så fler områden analyseras över tid.

#### **4.7 Planerade och genomförda åtgärder med anledning av risk – och sårbarhetsanalysens resultat**

De vanligaste angivna åtgärderna i landstingens risk- och sårbarhetsanalyser består av vidare utredning, analys och/eller översyn av olika planer och program. Åtgärderna bedöms vara kopplade till resultaten av risk- och sårbarhetsanalysen. Åtgärderna är i många fall prioriterade men inte tidsbestämda och ofta kopplade till tekniska försörjningssystem eller infrastruktur. Det är sällan som landstingen har identifierat åtgärdsförslag som åligger externa aktörer att genomföra, så som till exempel Socialstyrelsen, MSB, länsstyrelser eller kommuner. Genom att rikta åtgärdsförslag även mot andra externa aktörer kan landstingen ge signaler om sådant som inte fungerar på ett område som landstingen inte själva förfogar över.

MSB och Socialstyrelsen vill understryka att genomförda och planerade åtgärder som påverkar riskbilden eller de förmågebedömningar som gjorts ska följas upp i landstingets regelbundna uppföljning och rapportering till Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen i enlighet med vad som framgår i 8 § i föreskrifterna MSBFS 2010:6.

## Slutsatser och rekommendationer

Landstingens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser är i en utvecklingsfas, och mot den bakgrunden är bedömningen att de generellt håller en god kvalitet. Många landsting har gjort ett bra arbete med att identifiera och analysera risker, förmågor och sårbarheter. Risk- och sårbarhetsanalyserna är en grund för de åtgärder som planeras och genomförs av landstingen.

Huvuddelen av landstingen följer föreskrifterna och har angivit att de använt sig av föreskrifterna som redovisningsform. Det finns dock ett antal som inte fullständigt följt föreskrifternas disposition. Ett antal landsting har heller inte följt förmågebedömningens fastslagna indikatorer som anges i bilagan till MSB:s föreskrifter.

Nivån på landstingens risk- och sårbarhetsanalyser behöver generellt höjas och det finns utvecklingspotential inom vissa områden, framför allt att samtliga delar i analysen bör följas av en motivering för att öka transparensen och förbättra möjligheten att jämföra analyserna. En anledning att motivera resultatet i analysen är att det förbättrar förutsättningarna för att landstingens risk- och sårbarhetsanalyser tydligare kan fungera som beslutsunderlag. Detta bidrar också till att utveckla bland annat Socialstyrelsens och länsstyrelsernas möjligheter att göra en aggregerad analys.

I vissa fall är det svårt att avgöra om landstingens inlämnade rapport består av en fullständig risk- och sårbarhetsanalys eller om det rör sig om en sammanfattad redovisning av en risk- och sårbarhetsanalys. Detta bör klargöras. Viktigt att komma ihåg i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser är att processen är lika viktig som själva resultatet i sig.

MSB och Socialstyrelsen bedömning är att några landsting uppfyller egennytan samtidigt som de ger ett bidrag till samhällets riskbild i stort. MSB och Socialstyrelsen vill framförallt lyfta fram två risk- och sårbarhetsanalyser som enligt bedömningarna har uppfyllt de huvudsakliga intentionerna med risk- och sårbarhetsanalyser, samt följer angiven disposition och innehåll i MSB:s föreskrifter: *Landstinget i Uppsala län* och *Örebro läns landsting*.

Regeringens bedömning i propositionen (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap för säkerhetens skull* är att risk- och sårbarhetsanalyserna är ett viktigt instrument för att inrikta, följa upp och utvärdera arbetet inom krisberedskapsområdet. Risk- och sårbarhetsanalysen ska ses som ett levande dokument, och därför är det nödvändigt att landstingen årligen redovisar de förändringar och revideringar som sker enligt vad som framgår i 8 § i MSBFS 2010:6. Att notera är att förändringar i riskbilden även kan handla om att landstingens förmåga har förbättrats genom utbildning, övning etc.



---

Risk- och sårbarhetsanalysen behöver förankras i landstingsledningen eftersom den ska beaktas i landstingens plan för hantering av extraordinära händelser. Planen för hantering av extraordinära händelser ska, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landsting åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, fastställas av landstinget (2 kap, 1 §)

Utvärdering av föreskrifter (MSBFS 2010:6 och MSBFS 2010:7) pågår. Utan att förekomma denna utvärdering av föreskrifternas effekt på risk- och sårbarhetsanalyserna förefaller det som att redovisningsformen har en positiv verkan på överskådlighet och läsförståelse.

Sammanfattningsvis är bedömningen att det finns utvecklingspotential inom följande områden i landstingens risk- och sårbarhetsanalyser:

- Samtliga delar inom ansvarsområdet bör beaktas, till exempel även kollektivtrafik
- Beskrivning och motivering gällande analysprocessens samtliga delar bör utvecklas, för att få en bättre transparens och därmed större möjligheter att jämföra analyserna. I vissa fall är det svårt att avgöra om en inlämnad rapport består av en fullständig risk- och sårbarhetsanalys eller om det rör sig om en sammanfattad redovisning av en risk- och sårbarhetsanalys, och detta bör klargöras
- Analys av identifierade risker utifrån sannolikhets- och konsekvensbedömning bör utvecklas
- Kritiska beroenden för respektive del inom ansvarsområdet bör i högre grad identifieras och redovisas. Detta kan med fördel ske i samverkan med andra aktörer
- Resultaten av analysen bör i högre grad visualiseras, exempelvis genom matriser, diagram etc.
- Risk- och sårbarhetsanalyserna bör i större omfattning än nu även inkludera risker som kan hota grundläggande värden, exempelvis antagonistiska hot
- Samma indikatorer som finns angivna i föreskrifterna ska användas i förmågebedömningen. Det behöver i större omfattning även ske en bedömning av såväl den generella krisberedskapsförmåga som förmågan utifrån specifika scenarier/identifierade risker
- Riskvärdering, som innebär att välja ut ett antal tidigare identifierade risker att gå vidare med för att bedöma förmåga och sårbarhet, bör utvecklas i risk- och sårbarhetsanalyserna. Detta kan med fördel ske genom användning av en scenariobaserad metod

---

# Bilaga

## Lagstiftning

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska landstingen analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Enligt regeringens skrivelse 20019/10:124, *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, avses med allvarlig eller extraordinär händelse en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser.

Enligt 3 § i MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6) ska resultatet av arbetet värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys, och redovisas skriftligen under mandatperiodens första år. Enligt 8 § i samma föreskrift ska kommuner och landsting regelbundet följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och rapportera uppföljningen till länsstyrelsen respektive Socialstyrelsen och MSB.

Landstingen ska även, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Bestämmelserna i LEH syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.<sup>5</sup> Enligt LEH ska kommuner och landsting ha en planering och en organisation för krishantering, förebereda lokaler samt en utbildad och övad krishanteringsorganisation.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska landstingen också planera för att kunna upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap. Detta regleras även i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (2005:13 M) som anger att varje landsting ska ha en regional katastrofmedicinsk plan. Planen ska omfatta kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära händelser, samt evakuering mellan vårdenheter. Motsvarande plan ska även finnas för sjukhus och primärvårdområden som omfattas av den katastrofmedicinska planeringen. Liksom planen för extraordinära händelser bör de regionala katastrofmedicinska planerna beakta risk- och sårbarhetsanalysen som följer av LEH<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Lag (2006:544) om kommuners och landstings inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

<sup>6</sup> MSB 2011. *Vägledning för risk – och sårbarhetsanalyser*

MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6) samt föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:7) syftar till att förenkla och utveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. En viktig utgångspunkt är att se sambanden i krisberedskapen, från lokal och regional nivå till den centrala och nationella nivån med en tydlig röd tråd mellan de olika nivåerna.

## Risk- och sårbarhetsanalys

En risk- och sårbarhetsanalys kan uppnå dessa syften genom att vara utformad som ett *processtöd* eller ett *beslutsstöd*. I ett processtöd ligger fokus på hur risk- och sårbarhetsprocessen bedrivs inom en organisation. Processen kan exempelvis utformas så att sårbarheten i samhället minskar. Förslagsvis engageras så många människor som möjligt inom organisationen så att fler uppmuntras att börja arbeta med risker och sårbarheter i den egna verksamheten. När fokus ligger på att ge beslutsstöd är det i stället resultatet från risk- och sårbarhetsanalyserarbetet som är det intressanta. Vanligtvis handlar det om att ställa krav på utformningen av dokumentet där analysen presenteras. Dokumentet ska vara ett beslutsunderlag för den egna organisationen och andra organisationer i arbetet med att minska sårbarheten i samhället och öka förmågan att hantera kriser<sup>7</sup>

En risk- och sårbarhetsanalys innehåller flera olika delar och det finns en mängd olika metoder som underlättar arbetet. Oavsett vilken metod som används bör alltid vissa grundläggande delar finnas med i den slutliga analysen (se figur 2).



Figur 2. Visualisering av risk- och sårbarhetsanalyserns huvudsakliga innehåll och disposition

### Utgångspunkter

*Roll- och ansvarsområde* – Inom denna fas redogör aktören vilket ansvarsområde denne har, vilket kan innefatta ett geografiskt områdesansvar och verksamhetsansvar. Det viktigaste ansvarsområdet för landstingen är hälso- och sjukvård inklusive smittskydd, och i förekommande fall kollektivtrafik och folktandvård.

<sup>7</sup> MSB 2011. *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*

---

*Metodbeskrivning, perspektiv och avgränsning* – Fasen syftar till att aktören ska beskriva vilken metod och arbetssätt som valts för att utföra risk- och sårbarhetsanalysens olika innehållsmässiga delar. Avgränsning och perspektiv handlar om att beskriva utifrån vilken lagstiftning som analysen gjorts samt vilket riskperspektiv risk – och sårbarhetsanalysen ska beröra. Olika lagstiftningar styr vilka risker som identifierats i analysen och därför är avgränsning viktigt för att innehåll och analys ska kunna bli hanterbart. Tydlighet i denna fas medför en god transparens och därmed en möjlighet att kunna jämföra olika risk- och sårbarhetsanalyser.

### **Riskbedömning**

*Riskidentifiering* – I denna fas identifieras risker utifrån vald avgränsning men även utifrån den risk- och hotbild som aktören ser som aktuell. I samband med riskidentifieringen är det viktigt att beskriva *hur* identifieringen har genomförts.

*Riskanalys* – Utifrån det identifierade resultatet i riskidentifieringen ska en analys genomföras kring hur ofta risker kan inträffa och vilka omedelbara konsekvenser dessa kan få.

*Riskutvärdering* – Inom denna fas genomförs ett urval av vilka risker som organisationen ytterligare bör granska och gå vidare med för att mäta landstingens förmågor och sårbarheter. Vidare är riskutvärderingen ett steg för att prioritera vilka risker som omedelbart går att åtgärda för att mildra konsekvenser eller sannolikheter av vissa risker.

### **Sårbarhetsbedömning**

*Förmågebedömning* – Denna fas är en del av sårbarhetsbedömningen då det är lämpligt att bedöma organisationens förmåga att förutse, motstå och hantera de risker som analyserats i riskbedömningen. I föreskrifternas bilaga (MSBFS 2010:6 och MSBFS 2010:7) finns de fastslagna indikatorerna som ska användas för att bedöma krisberedskapsförmågan.

*Sårbarhetsanalys* – Sårbarhetsanalysen syftar till att utförligt analysera hur allvarligt och omfattande en specifik händelse påverkar samhället eller den egna organisationen. Förmågebedömningen och beroendeanalys kan ses som en del av sårbarhetsanalysen.

### **Riskbehandling**

*Resultat och slutsatser* – Avsnittet ska i stort avhandla vilka risker och sårbarheter organisationen identifierat, slutsatser om fortsatt arbete och eventuella åtgärder för att förbättra krishanteringsförmågan.

## **Roll och ansvarsområde**

Krisberedskapen bygger på ordinarie förvaltningsstrukturer och på principen, att den verksamhet som har ansvaret för ett verksamhetsområde i normalläge, även har ansvaret vid en allvarlig händelse (ansvarsprincipen). Vidare bygger krishanteringsystemet på principen att en allvarlig händelse och kris hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och

ansvariga (närhetsprincipen). Likhetsprincipen är ytterligare en utgångspunkt i det svenska krishanteringssystemet. Principens syfte är att förändringar i organisationen inte ska behöva göras mer omfattande än vad som faktiskt krävs för situationen<sup>8</sup>

### Centrala myndigheter och länsstyrelser

De centrala myndigheterna har före en kris ett ansvar att inom sitt verksamhetsområde dels minska sårbarheten i samhället, dels utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och i höjd beredskap. Myndigheterna har även ett ansvar gällande att analysera sin egen verksamhet beträffande sårbarhet, funktion under krisförhållanden och samverkan med andra aktörer. Regeringen har i Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, *Krisberedskapsförordningen*, pekat ut de myndigheter, som förutom länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att planera för och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och kriser. Vid krissituationer åläggs myndigheterna att var och en inom sitt ansvarsområde vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av en krissituation.

Enligt länsstyrelsernas instruktioner ska de följa upp krisberedskapen i länets kommuner och vidarebefordra information kring detta till MSB i en årlig rapport. Under en krissituation ska länsstyrelsen verka för att samordna kommunernas insatser i länet, men också förmedla lägesinformation till Regeringskansliet och prioritera nationella resurser.

### Kommun och landsting

Kommunen ska verka för att de förberedelser gällande hantering av en extraordinär händelse som inom kommunens geografiska område genomförs av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag samordnas. Kommunen ska utifrån sitt geografiska områdesansvar samordna de lokala aktörernas planerings- och förberedelsearbete samt krishanteringsåtgärder vid en extraordinär händelse. Kommunen ska även samordna informationen som ges till allmänheten<sup>9</sup>

Landstingen har ett verksamhetsansvar för området hälso- och sjukvård, inklusive smittskydd och många gånger även folktandvård, kultur, kollektivtrafik, stöd till länets näringsliv, samt ansvar för regional utveckling. Landstinget är inte geografiskt områdesansvarig på regional nivå, då detta ansvar lagts på länsstyrelsen som svarar för att samverka och samordning sker. Det är därför viktigt att hålla isär begreppen *verksamhetsansvar* och *geografiskt områdesansvar*. Enligt ansvarsprincipen ansvarar landstinget för det egna verksamhetsområdet även under allvarliga och extraordinära

---

<sup>8</sup> Regeringens proposition 2005/06:133. *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*

<sup>9</sup> Sveriges kommuner och landsting, 2007. *Samhällskriser och katastrofer – juridisk handbok*. Stockholm.

händelser. Ansvaret innebär att landstingen ska ha en planering och en organisation för krishantering. Planen ska beakta landstingets risk- och sårbarhetsanalys av vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid i landstinget och hur dessa kan påverka den egna verksamheten<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> MSB 2011. *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)  
Publ.nr MSB395 – April 2012 ISBN 978-91-7383-228-1