



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Risk- och sårbarhetsanalyser 2012

Återkoppling av myndigheters redovisningar
baserade på risk- och sårbarhetsanalyser

MSB:s kontaktpersoner:

Alexandra Grundel, 010-240 51 83

Omar Harrami, 010-240 53 59

Tobias Rosander, 010-240 54 82

Publikationsnummer MSB588 – augusti 2013

ISBN 978-91-7383-366-0

Innehållsförteckning

1. Inledning	8
1.1 Introduktion	8
1.2 Läsanvisningar	9
2. Syfte	10
3. Metod	11
3.1 Underlag	11
3.2 Metod och analys	11
4. Resultat	12
4.1 Övergripande intryck	12
4.2 Övergripande beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde.....	12
4.3 Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod	13
4.4 Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.....	15
4.5 Identifierade och värderade hot, risker och sårbarheter samt kritiska beroenden inom myndighetens ansvarsområde	16
4.6 Övergripande beskrivning av viktiga resurser som myndigheten kan disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera kriser ²⁰	
4.7 Bedömning av förmågan inom myndighetens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker	21
4.8 Särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar.....	23
4.9 Planerade och genomförda åtgärder, samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.....	25
5. Diskussion	27
5.1 Övergripande intryck	27
5.2 Övergripande beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde.....	27
5.3 Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod	27
5.4 Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.....	28
5.5 Identifierade och värderade hot, risker och sårbarheter samt kritiska beroenden inom myndighetens ansvarsområde	29
5.6 Övergripande beskrivning av viktiga resurser som myndigheten kan disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera kriser ²⁹	
5.7 Bedömning av förmågan inom myndighetens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker	29

5.8 Särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar.....	30
5.9 Planerade och genomförda åtgärder, samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.....	31
6. Slutsatser och rekommendationer	32
Referenslista	35

Sammanfattning

Denna rapport är en generell återkoppling på de redovisningar som har lämnats in till MSB i enlighet med föreskriften om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalys (MSBFS 2010:7). De resultat och slutsatser som redovisas i rapporten bygger på en systematisk genomgång av myndigheternas redovisningar för 2012.

Syftet med rapporten är:

- att ge en övergripande bild av myndigheters redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser,
- att ge ett generellt stöd till myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och
- att undersöka om redovisningarna följer föreskriftens disposition samt om informationen i dessa kan användas för vidare analyser.

Rapporten vänder sig i första hand statliga myndigheter som enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska rapportera en redovisning av sina risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med föreskriften MSBFS 2010:7.

Återkopplingen visar att majoriteten av myndigheterna följer den disposition som anges i föreskriften. Det är dock fortfarande svårt att jämföra och analysera redovisningarna då de varierar mycket i såväl innehåll som omfattning. En möjlig förklaring skulle kunna vara de olika metodval och avgränsningar som myndigheterna gör i redovisningarna. En vanlig avgränsning är att endast analysera och värdera ett urval av de identifierade riskerna mot bakgrund av att det bland annat anses vara tidskrävande att bedöma sannolikhet och konsekvens för samtliga risker. Ytterligare en avgränsning är att endast analysera den egna verksamheten och delar av ansvarsområdet. Det är viktigt att vara medveten om myndigheternas olika metodval och angreppssätt när man använder redovisningarnas resultat i andra sammanhang.

Myndigheternas redovisningar av samhällsviktig verksamhet och viktiga resurser i ansvarsområdet är i många fall identifierade och redovisade på olika sätt. Till exempel redovisas allt från system, verksamheter till hela sektorer som samhällsviktig verksamhet. Myndigheternas redovisningar av tillgängliga resurser utgörs i många fall av summariska och allmänt formulerade beskrivningar. Detta kan bero på att myndigheterna inte har en helhetsbild av varken samhällsviktig verksamhet eller resurser i ansvarsområdet, eller att myndigheterna gör olika tolkningar av vad som efterfrågas i respektive redovisningspunkt.

I myndigheternas förmågebedömningar tillämpas i majoriteten av fallen indikatorerna i föreskriften. Det finns även de myndigheter som väljer att endast tillämpa ett urval av dessa eller att anpassa indikatorerna till den specifika myndighetens förutsättningar. Återkopplingens resultat tyder dock på att myndigheterna har vissa svårigheter att på ett tydligt sätt särskilja och redovisa förmågebedömningar under redovisningspunkterna *förmåga för identifierade hot och risker* och *särskild förmågebedömning*. Vissa myndigheter gör inte en förmågebedömning som utgår från de risker som har redovisats i *identifierade och värderade hot och risker* utan gör istället en generell förmågebedömning likt den som ska göras i *särskild förmågebedömning*. Vidare väljer vissa myndigheter att inte redovisa en *särskild förmågebedömning* med bland annat motiveringen att scenariot inte är relevant för verksamheten.

Myndigheternas redovisningar av åtgärder är i många fall både otydliga och ostrukturerade vilket resulterar i svårigheter att utläsa vad som ska åtgärdas. Det finns ett fåtal myndigheter som på ett tydligt och strukturerat sätt har redovisat åtgärderna där det framgår vad som ska åtgärdas, inom vilken tidsram och vem som ansvarar för åtgärdens genomförande. Rapporten lyfter även fram flera andra exempel där myndigheterna på ett tydligt sätt redovisar informationen.

Av de rekommendationer som presenteras i rapporten anges bland annat att myndigheterna i sina redovisningar i större omfattning bör tydliggöra och motivera de avgränsningar som görs i analyserna. Ett större samarbete mellan myndigheter när det gäller identifiering och analys av samhällsviktig verksamhet och beroenden mellan dessa, efterfrågas också.

MSB ser med bakgrund av rapportens resultat behov av att utveckla stödet genom att bland annat beakta områden som att se över och tydliggöra vilken information som myndigheterna ska rapportera, vidareutveckla metoder och indikatorer för förmågebedömning samt utveckla stödet och återkopplingen till myndigheterna vad avser metoder för analys och bedömning av hot, risker, sårbarheter och beroenden.

1. Inledning

1.1 Introduktion

Syftet med RSA:er 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 RSA:er även till att ge en bild av de risker och sårbarheter som finns i samhället i stort samt att de kan ge underlag för samhällsplanering.¹

RSA:erna ska tillgodose två perspektiv, dels att de bör kunna utgöra underlag för den egna organisationen och dess ansvarsområde, och dels kunna bidra till en samlad riskbild för hela samhället. Aktörernas RSA:er bidrar därigenom till att minska samhällets sårbarhet och öka förmågan att hantera kriser och extraordinära händelser varför det, för samhällets krisberedskap, är av vikt att det underlag som olika aktörer lämnar in är av god kvalitet.²

Myndigheterna ansvarar för att, enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (*krisberedskapsförordningen*) lämna in en redovisning baserad på deras genomförda RSA:er. Från den 1 januari 2011 gäller även MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings³, samt om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6 respektive MSBFS 2010:7). Syftet med föreskrifterna är att tydliggöra hur myndigheterna ska utforma redovisningarna baserade på sina RSA:er, samt att förenkla och utveckla arbetet med RSA:er. En utgångspunkt för föreskrifterna är bland annat att se sambanden i krisberedskapen, från den lokala nivån (kommunen) till den centrala nivån (staten), med en tydlig röd tråd mellan de olika nivåerna. Det finns därtill en vägledning⁴ för arbetet med RSA:er som, utan att vara reglerande eller styrande, ger myndigheterna stöd i val av metoder, underlag och processer. MSB återkopplar årligen myndigheternas redovisningar och i 2012 års återkoppling har MSB inriktat sig på att studera om myndigheterna har redovisat enligt redovisningspunkterna i 5 § MSBFS 2010:7 och om den redovisade informationen kan användas för vidare analyser i syfte att ge en samlad bild av samhällets risker, hot och sårbarheter.

MSB har, på uppdrag från regeringen⁵, till uppgift att redovisa en samlad bedömning av förmågor, risker och sårbarheter i det svenska samhällets

¹ MSB, 2011. Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser, MSB245 – april 2011

² Ibid

³ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

⁴ MSB, 2011. Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser, MSB245 – april 2011

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Fö2013/1257/SSK)

krisberedskap. Detta redovisas i rapporten *Risker och förmågor 2012*⁶. Myndigheten ska även bistå med stöd till de myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt 11 § krisberedskapsförordningen. Till grund för detta ligger bland annat de uppgifter som presenteras i myndigheternas redovisningar baserade på deras RSA:er. Däri ingår också de särskilda förmågebedömningarna.

1.2 Läsanvisningar

Föreskrifternas redovisningspunkter är i många fall långa vilket försvårar läsningsen av de avsnitt där det görs många hänvisningar mellan de olika redovisningspunkterna. Dessa kommer därför att, i löpande text, hänvisas enligt följande:

- Övergripande beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde: *myndighetsbeskrivning*.
- Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod: *arbetsprocess och metod*.
- Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet: *identifierad samhällsviktig verksamhet*.
- Identifierade och värderade hot, risker och sårbarheter samt kritiska beroenden inom myndighetens ansvarsområde: *identifierade och värderade hot och risker*.
- Övergripande beskrivning av viktiga resurser som myndigheten kan disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera kriser: *viktiga resurser*.
- Bedömning av förmågan inom myndighetens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker: *förmåga för identifierade hot och risker*
- Särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar: *särskild förmågebedömning*
- Planerade och genomförda åtgärder, samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat: *planerade och genomförda åtgärder*

⁶ Risker och förmågor 2012: Redovisning av regeringsuppdrag om nationell riskbedömning respektive bedömning av krisberedskapsförmåga, MSB545 – mars 2013

2. Syfte

Det primära syftet med återkopplingen är att skapa en övergripande bild av myndigheternas arbete med RSA:er, samt att stödja och bidra till att utveckla området.

Ytterligare ett syfte är att analysera innehållet i myndigheternas redovisningar för år 2012, med utgångspunkt i föreskriftens angivna disposition och redovisningspunkter (5 §). Resultat och slutsatser från återkopplingen kan också komma att användas som underlag för att bland annat utarbeta nya föreskrifter inom området. I årets återkopplingsrapport har det även studerats om den redovisade informationen kan användas för vidare analyser.

Målgrupperna för rapporten är i första hand statliga myndigheter enligt 11 § krisberedskapsförordningen och MSB. Rapporten kan även vara av intresse för andra aktörer som arbetar med krisberedskapsfrågor.

3. Metod

3.1 Underlag

Det underlag som analyseras i denna rapport är de redovisningar baserade på RSA:er samt särskild förmågebedömning för år 2012, som länsstyrelser och centrala myndigheter skickat in. Här ingår de som har ett särskilt ansvar enligt 11 § i krisberedskapsförordningen och de som MSB beslutat⁷ ska redovisa RSA med stöd av 9 § i samma förordning. Utgångspunkten för detta beslut var scenariot för särskild förmågebedömningen 2012, störningar i dricksvattenförsörjningen.

3.2 Metod och analys

En kvalitativ metod har använts för att analysera de olika delarna i myndigheternas redovisningar. Tolkning och analys av materialet har skett med utgångspunkt från föreskriften MSBFS 2010:7 om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Ett antal frågeställningar har fungerat som vägledning och stöd vid genomläsningen av materialet. Frågeställningarna utgår från föreskrifternas åtta redovisningspunkter samt ytterligare en punkt som avser det övergripande intrycket av redovisningen. Frågeställningarna har fungerat som stöd för att undersöka om myndigheterna har redovisat den informationen som eftersöks enligt föreskriften och hur detta görs. Det för att identifiera vilket stöd som behöver utvecklas för myndigheternas fortsatta arbete med RSA och redovisning av denna. Vidare utgör vissa frågeställningar aspekter som anses som aktuella eller på annat sätt intressanta, med koppling till exempelvis pågående arbetet med att utforma nya föreskrifter inom området där även syftet med RSA och förmågebedömning kommer att ses över.

De vägledande frågeställningarna presenteras under respektive redovisningspunkt.

⁷ Beslut om inlämning av risk- och sårbarhetsanalyser inklusive särskild förmågebedömning 2102, dnr 2011-5593

4. Resultat

Nedan redovisas en sammanställning av det som framkommit av inkomna redovisningar för år 2012. Inledningsvis anges de frågeställningar som har varit vägledande för respektive redovisningspunkt.

4.1 Övergripande intryck

De frågeställningar som varit vägledande vid genomgången av redovisningarnas *övergripande intryck* är:

- Struktur, är det en redovisning av eller en RSA som har skickats in?
- Har föreskriften följts?
- Hur ser relationen mellan de redovisade delarna ut?
- Är redovisningen tydlig och lätt att följa?

Krisberedskapsförordningen anger i 9 § att myndigheterna ”ska lämna en redovisning baserad på analysen” (myndighetens RSA) och av föreskriften MSBFS2010:7 framgår det i 4 § och 5 § att myndigheterna ska ”redovisa det sammanställda resultatet av sin risk- och sårbarhetsanalys”. Enligt de missiv (eller beslut) som följer med redovisningarna har en majoritet av myndigheterna valt att skicka in RSA:n i sin helhet. I några av redovisningarna går det dock inte att utläsa om myndigheten har skickat in sin fullständiga RSA eller en redovisning baserad på denna.

Majoriteten av myndigheterna har helt eller i stora drag följt den disposition, och redovisat enligt de punkter, som föreskrivs i 5 § MSBFS 2010:7. Omfattningen och fördelningen mellan de olika delarna i redovisningarna varierar, men i majoriteten utgör redovisningspunkt fyra, *identifierade och värderade hot och risker* och redovisningspunkt sex, *förmågan för identifierade hot och risker*, redovisningarnas mest omfattande delar.

Det varierar hur tydliga och lättlästa redovisningarna är. Majoriteten är tydliga och lätt att följa medan andra är mindre strukturerade och blir på så vis svårästa. Här utmärker sig länsstyrelserna jämfört med de centrala myndigheterna, då flera av redovisningarna är tydligt strukturerade.

4.2 Övergripande beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde

De frågeställningar som varit vägledande vid genomgången av redovisningarnas *myndighetsbeskrivning* är:

- Beskrivs den egna verksamheten?

- Beskrivs verksamhetens ansvarsområde?
- Beskrivs myndigheten utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Sett utifrån ett krisberedskapsperspektiv beskriver myndigheterna den egna verksamheten, sitt ansvarsområde och verksamheten inom detta ansvarsområde i varierande detaljeringsgrad och omfattning. Majoriteten av de centrala myndigheterna beskriver den egna verksamheten, men länsstyrelserna tenderar att ge mer allmänna beskrivningar av dess uppdrag och verksamhet. Några få länsstyrelser beskriver även mer specifikt den egna organisationen och verksamheten i länet. Utöver den generella beskrivningen av en länsstyrelses verksamhet beskrivs även, i varierande omfattning länet, dess geografi och riskbild.

I nästan samtliga redovisningar beskrivs myndigheternas ansvarsområde, och då främst utifrån de myndighetsförordningar och instruktioner som reglerar deras verksamhet. Endast två myndigheter saknar en redovisning av ansvarsområdet.

Vidare beskriver majoriteten av myndigheterna sitt ansvarsområde och sin roll ur ett krisberedskapsperspektiv, många med utgångspunkt i krisberedskapsförordningen. Även andra lagar så som lag (2003:778) om skydd mot olyckor och epizootilagen (1999:657) används för att beskriva myndigheternas roller. Vissa har även redovisat sin roll och sitt ansvarsområde i en så kallad sektor och i relation till andra aktörer, exempelvis med liknande ansvar inom en sektor.

4.3 Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod

Vid genomgången av redovisningarnas *arbetsprocess och metod* har följande frågeställningar varit vägledande:

- Redovisas arbetsprocessen, vilka som har deltagit och vilket underlag som har använts?
- Redovisas metoden för RSA?
- Ges en motivering till val av arbetsprocess och metod?
- Anges eventuella avgränsningar?
- Finns det en koppling mellan länsstyrelse och kommun i länsstyrelsernas arbetsprocess?

Myndigheterna beskriver sin arbetsprocess mycket varierande, där vissa beskriver processens ingående delar, ibland detaljerat, medan andra gör det genom korta redovisningspunkter. Flertalet myndigheter beskriver här även den metod och de kriterier man har tillämpat i exempelvis riskbedömning, förmågebedömning samt i den särskilda förmågebedömningen. Flera av myndigheterna anger att de, i olika utsträckning, har använt sig av *MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*. Av dessa har majoriteten angett

att de har tillämpat vägledningens kriterier för att bedöma konsekvenser. Få har motiverat valet av arbetsprocess.

Mer än hälften av myndigheterna anger någon form av avgränsning för arbetet, där den vanligaste avgränsningen utgörs av att myndigheterna valt att redovisa och analysera ett urval av de identifierade riskerna. Detta motiveras framförallt med att det är tidskrävande att analysera sannolikhet, konsekvens och osäkerhet för samtliga risker. Flera myndigheter har i sina avgränsningar valt bort att analysera situationer vid höjd beredskap, då exempelvis sannolikheten för ett sådant tillstånd bedömts som låg. Vidare finns det även myndigheter som anger att de endast analyserar sin egen verksamhet och ett urval av sina ansvarsområden.

En klar majoritet av myndigheterna redovisar vilken typ av underlag och material som har använts för arbetet. Det främsta underlaget för länsstyrelserna utgörs av kommuners, landstings och angränsande läns RSA:er, samt inträffade händelser och erfarenheter. Även andra relevanta externa aktörers RSA:er anges som underlag, om dessa är offentliga eller privata är oklart. För de centrala myndigheterna anges en större bredd på underlaget då exempelvis erfarenheter från myndigheternas tillsyn, omvärldsbevakning, kunskapsutbyte i nätverk, internationella kontakter, erfarenheter och utredningar från lokala, regionala och centrala myndigheter används. I ungefär hälften av myndigheternas redovisningar redogörs även vilka som har deltagit i arbetsprocessen. De som har medverkat i denna varierar stort och utgörs av såväl interna som externa deltagare. I vissa fall har olika deltagare involverats i olika delar av processen, exempelvis experter för vissa typer av risker. Den vanligaste typen av deltagare är den egna personalen där representanter från myndigheternas olika verksamheter medverkar samt externa aktörer i form av exempelvis räddningstjänst, Trafikverket och polismyndigheten. I vissa fall anges även externa aktörer som till exempel, konsulter och privata aktörer som deltagare. Cirka hälften av länsstyrelserna har uttryckt att representanter från kommunerna har deltagit i arbetet i någon utsträckning. Den andra hälften har en otydlig eller obefintlig redovisning av vilka som deltagit i arbetet.

Bara ett fåtal har redovisat vilken metod för RSA som använts eller, i de fall detta anges, varför den har valts. Av de som har angivit en metod kan man se skillnader på de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. De senare har i huvudsak tillämpat ROSA eller en grovanalys, medan det bland centrala myndigheter finns en stor variation i vilka metoder som tillämpats. Exempel på metoder som de centrala myndigheterna har använt är grovanalys, FORSA, MVA och GDG/IBERO. Användandet av till exempelvis FORSA motiveras, av en central myndighet, med att den passar bättre för myndigheter som inte har ett geografiskt områdesansvar. ROSA motiveras exempelvis av en länsstyrelse med att den är enkel och anpassad till kommuners, landstings och myndigheters ibland komplexa verklighet.

Något som har framkommit vid genomgången av materialet är att ett fåtal myndigheter explicit har angett egennytta med att genomföra en RSA; majoriteten av dessa är länsstyrelser. Flertalet länsstyrelser har också redovisat

hur man tolkar uppdraget med RSA:er samt vilken roll man antas ha i krisberedskapen. En annan aspekt som skiljer mellan länsstyrelsernas arbetssätt är att ett antal länsstyrelser har samordnat kommunernas arbete med RSA:er, inom sitt ansvarsområde, för att underlätta en analys på regional nivå. Detta bland annat genom olika projekt där man verkat för enhetligare genomförande och rapportering av de kommunala analyserna. I vissa fall har även egna metoder för detta utvecklats.

4.4 Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde

Vid genomgång av avsnittet *samhällsviktig verksamhet* i redovisningarna har följande frågeställningar använts som stöd:

- Vilken definition av samhällsviktig verksamhet har tillämpats?
- Framgår det tydligt om redovisningen av samhällsviktig verksamhet är en fullständig beskrivning eller endast utgör exempel?
- Anges en motivering till den identifierade verksamheten?
- Tillämpas värden eller kriterier för identifieringen?

Majoriteten av myndigheterna tillämpar föreskriftens definition medan en noterbar del tillämpar beskrivningen i nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet.⁸ En handfull myndigheter tillämpar ingen definition alls. Det råder en större variation gällande val av definitionen bland de centrala myndigheterna, medan länsstyrelserna i större utsträckning har tillämpat den definition som anges i föreskrifterna.

Enligt föreskriften MSBFS 2010:7 definieras en samhällsviktig verksamhet som:

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 möjligt⁹.*

⁸ MSB, 2011, Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB266 – december 2011

⁹ MSBFS 2010:7, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser

Enligt *Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*, där uppdraget från regeringen bland annat var att vidareutveckla definitionen, beskrivs den som:

En samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden¹⁰.

Myndigheternas beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet varierar i så väl omfattning som i detaljeringsgrad, då de anger allt ifrån system, verksamheter till hela sektorer som samhällsviktigt. Om de redovisar en fullständig redogörelse eller exempel på samhällsviktig verksamhet är svårt att avgöra, då flertalet myndigheter är otydliga på denna punkt. I de redovisningar som detta anges, har det i de flesta fall varit exempel på identifierad samhällsviktig verksamhet som redovisats. Tre centrala myndigheter har inte gjort någon redovisning angående samhällsviktig verksamhet.

Flera av de myndigheter som har identifierat samhällsviktig verksamhet i någon utsträckning, hänvisar till arbeten som har skett i samband med uppdragen relaterade till pandemiplaneringen¹¹ och projektet Styrel¹². Cirka hälften av myndigheterna ger någon form av motivering till varför en viss verksamhet har identifierats som samhällsviktig.

Ett fåtal myndigheter har för att identifiera samhällsviktig verksamhet valt att använda värden eller kriterier. De som har gjort detta tillämpar i flera fall de kriterier som har tagits fram i samband med Styrel. I vissa fall sker även identifieringen av samhällsviktig verksamhet direkt med utgångspunkt från definitionen i föreskrifterna, det vill säga att den identifierade verksamheten uppfyller minst ett av definitionens villkor.

4.5 Identifierade och värderade hot, risker och sårbarheter samt kritiska beroenden inom myndighetens ansvarsområde

Vägledande frågeställningar i samband med genomgång av redovisningarnas *identifierade och värderade hot och risker*:

- Identifieras och värderas hot och risker, sårbarheter och kritiska beroenden?
- Vad kopplas sårbarheterna och de kritiska beroendena till?
- Är hot, risker, sårbarheter och kritiska beroenden identifierade utifrån den egna verksamheten och/eller ansvarsområdet?

¹⁰ MSB, 2011, Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB266 – december 2011

¹¹ Socialstyrelsen, Pandemiberedskap

¹² Energimyndigheten 2013, Styrel

Redovisningen av de uppgifter som efterfrågas i denna redovisningspunkt sker på många olika sätt och i varierande omfattning. Det skiljer stort i antal hot och risker som redovisas, och om de beskrivs generellt eller mer detaljerat. Vissa redovisningar ger en bra helhetsbild utan att för den delen vara detaljerade, medan andra ger mer detaljerade beskrivningar och bedömningar men en mer fragmenterad helhetsbild av riskerna.

Många myndigheter har valt att ge en sammanhållen redovisning av hot, risker, sårbarheter och beroenden med utgångspunkt från de identifierade samhällsviktiga verksamheterna. Andra myndigheter har valt att dela upp redovisningen av risker, sårbarheter och beroenden i till exempel var sitt underavsnitt.

Hur tydligt man valt att redovisa myndighetens process för riskbedömning varierar. Några myndigheter har tydlig beskrivit de olika stegen i riskbedömningen och sammanhanget mellan dessa.

Ett fåtal myndigheter har på ett tydligt sätt beskrivit urvalsprocessen för de hot, risker, oönskade händelser och scenarier som redovisas, men i många fall är urvalsprocessen ot tydlig eller oklar. När det gäller länsstyrelser som tydligt redovisat detta, har olika urvalskriterier använts, trots att de har en liknande verksamhet.

Några myndigheter har beskrivit svårigheter med att ta fram relevanta scenarier som ska analyseras, och då bland annat pekat på de stora osäkerheterna avseende riskerna och beroendenas komplexitet. En länsstyrelse har också beskrivit, och gett exempel på, svårigheterna med att tydligt isolera en typhändelse då en händelse ofta kan ge upphov till en eller flera följd händelser.

Hot och risker

Oftast redovisas de risker som kan hota samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. Även risker som direkt får konsekvenser för samhällets grundläggande värden redovisas. En del myndigheter har tydligt gjort en avgränsning i sin redovisning till att exempelvis omfatta vissa delar av sin verksamhet eller ansvarsområde. I några fall omfattar redovisningen enbart riskerna för vissa speciellt viktiga system eller delar av dessa. Länsstyrelser gör, i större grad, skillnad mellan de risker som hotar den egna verksamheten respektive de som hotar andra verksamheter, inom myndighetens ansvarsområde. I några fall har man enbart redovisat nya hot och risker, eller de hot och risker som man bedömer har förändrats sedan förra redovisningen.

En myndighet har i sin redovisning utgått från att de identifierade händelserna har inträffat, och sedan beskrivit vilka resurser som krävs för att hantera dessa. Därefter har sannolikheten för att respektive resurs saknas, är otillgänglig eller otillräcklig bedömts samt beskrivit vilka konsekvenser detta får. Resultatet av bedömningarna har sammanställs i en riskmatris.

Hot och risker till följd av långsamma processer såsom klimatförändringar har i vissa fall beskrivits som en bakomliggande faktor eller trend, ibland som ett hot bland alla andra hot och risker. I några fall har dessa långsamma processer redovisats separat från redovisningen av hot och risker.

De redovisade hoten och riskerna grupperas i många fall i olika teman. Det kan till exempel vara efter typ av fenomen, orsaker eller effekter. Andra vanliga utgångspunkter för de temana som används för hot- och riskredovisningar är: händelsens omfattning (vardagshändelser, stora olyckor och kriser/extraordinära händelser), samverkansområdenas teman, olika typer av tillgångar, samhällsnivå (lokal, regional, nationella, internationella) och (kritiska) processer. Vilken typ av tema som används för att redovisa hot och risker kan tänkas påverka (begränsa) användningen av resultaten då en del har valt att göra (inbördes) värderingen temavis.

I princip alla länsstyrelser har använt sig av de redovisningar som kommunerna gör baserat på sina RSA:er. Det skiljer däremot på vilket sätt länsstyrelserna använt dessa och vilket genomslag de har haft i länsstyrelsernas egen redovisning. Några länsstyrelser redovisar enbart hot och risker som identifierats eller analyserats av kommunerna, medan de flesta har använt kommunernas redovisningar som utgångspunkt och underlag för att göra egna regionala analyser. I vissa fall framgår det tydligt att kommunerna också deltagit i länsstyrelsens analysarbete.

Myndigheterna har också använt andra sätt att beskriva hot och risker genom att pågående samhällstrender (omvärldsbevakning) och händelser som inträffat det senaste året, beskrivits och diskuteras utifrån myndighetens verksamhet och krisberedskap.

Ungefär hälften av myndigheterna har valt att redovisa en bedömning av sina risker. De myndigheter som har valt att inte redovisa en bedömning har i de flesta fall inte motiverat detta. Av de som valt att bedöma riskerna har huvuddelen använt sig av kvalitativa bedömningar och skalor, till exempel 3,4,5 och 7-gardiga skalor. En del har också kategorin "kan inte bedömas" som ett alternativ i sina skalor. Några myndigheter har valt att göra kvantitativa bedömningar. Det finns också några som blandat kvalitativa och kvantitativa bedömningar, till exempel att sannolikheten är kvalitativ och konsekvenserna är kvantitativa eller tvärtom. Det förekommer även att myndigheter har bedömt vissa hot och risker kvalitativt och andra kvantitativt. Detta till exempel beroende på typ av risk eller beroende på om risken hotar den egna verksamheten eller andra verksamheter inom ansvarsområdet.

Redovisning av sannolikhetsbedömningar sker i mindre omfattning och då främst kvalitativt, i några enstaka fall är redovisningen kvantitativ. Det förekommer också att en kvantitativ stödskala använts som underlag för en kvalitativ bedömning och redovisning av sannolikheten. Sannolikheten beskrivs ibland även utifrån ett historiskt perspektiv genom att uppge om typhändelsen inträffat i Sverige eller internationellt, och i de fall det varit relevant också hur ofta.

Osäkerheter i bedömningarna beskrivs ibland indirekt, men det är ovanligt med särskilda osäkerhetsbedömningar kopplade till respektive hot, risk eller scenario. Flera har i de inledande metodbeskrivningarna eller i de övergripande riskbeskrivningarna, allmänt beskrivit att analys, beskrivningar och bedömningar innehåller stora osäkerheter.

De flesta myndigheterna har ingen sammanfattande redovisning av riskerna eller riskbedömningarna utöver det som till exempel kan återfinnas i rapportens sammanfattning. Knappt hälften av myndigheterna har sammanställt riskerna eller riskbedömningarna i tabeller eller matriser. De matriser som används varierar i utseende, utformning och skalor, där de vanligast förekommande är 5x5-matriser med kvalitativa skalor. Myndigheterna har redovisat hot och risker i matriser på många olika sätt, till exempel:

- En matris för alla redovisade hot och risker oberoende om de avser den interna verksamheten eller andra verksamheter inom ansvarsområdet
- En matris som redovisar hot och risker för den egna verksamheten och en matris för andra verksamheter inom ansvarsområdet
- En matris som redovisar hot och risker, antingen för den egna verksamheten eller för andra verksamheter inom ansvarsområdet
- Flera riskmatriser som redovisar hot och risker utifrån olika teman (grupperingar eller typer av risk)

Det finns undantag, men oftast är det samma scenarier, risker eller typhändelser som redovisas i riskmatriserna som myndigheterna tidigare har identifierat och analyserat. I några fall har matriser från tidigare, eller andra, analysarbeten redovisats.

Sårbarheter

Redovisningen av sårbarheter varierar stort avseende innehåll, omfattning och tydlighet. Oftast är redovisningarna summariska i form av listor eller korta beskrivningar, men det finns exempel på mer omfattande beskrivningar. Ibland har sårbarheterna också kopplats till den samhällsviktiga verksamheten, till exempel i hot och riskbeskrivningen. En del länsstyrelser gör skillnad på sårbarheter inom myndigheten och sårbarheter som finns inom andra organisationer eller system inom länet.

Vissa myndigheter redovisar sårbarheterna tydligt; antingen i ett eget avsnitt eller underrubrik, eller som en egen punkt under beskrivningen av hot och risker. I något enstaka fall finns sårbarheter tydligt redovisade som egna punkter under beskrivningarna av beroenden eller i förmågebedömningen. Drygt hälften av myndigheterna redovisar sårbarheter på ett mindre tydligt sätt. Informationen finns då implicit i redovisningar av exempelvis hot, risker, beroenden och i några enstaka fall i samband med redovisningen av den samhällsviktiga verksamheten. Vissa myndigheter har inte redovisat sårbarheterna inom sitt ansvarsområde.

Beroenden

Majoriteten av myndigheterna har gjort en tydlig redovisning av beroenden inom sitt ansvarsområde. I många fall utgörs dock dessa redovisningar endast av någon enstaka mening, eller en kort lista utan någon ytterligare information. Samtidigt har en del myndigheter gjort omfattande redovisningar av olika beroenden. Redovisningen av beroenden sker på många olika sätt: text, listor, beroendekartor, andra typer av tabeller och i några fall beroendekedjor. Precis

som för sårbarhetsredovisningarna har vissa myndigheter gjort skillnad på beroenden för den egna verksamheten, respektive för aktörerna inom ansvarsområdet. Länsstyrelserna gör en sådan skillnad i större omfattning än de centrala myndigheterna. Flera myndigheter har redovisat resultat från beroendeanalyser som gjorts tidigare år och i flera fall i samband med andra närliggande verksamheter till exempel projektet Styrel och i samband med pandemiplaneringen.

Vissa myndigheter har gjort en indirekt eller mindre tydlig redovisning av beroenden, och då främst i samband med redovisningen av hot och risker. Några enstaka myndigheter har inte redovisat beroenden.

4.6 Övergripande beskrivning av viktiga resurser som myndigheten kan disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera kriser

De frågeställningar som utgjort vägledning vid genomgången av redovisningarnas *viktiga resurser*:

- Vilka resurser redovisas och finns de inom myndigheten (interna resurser), utanför myndigheten (externa resurser)?
- Vid länsstyrelse: är resurserna identifierade utifrån den egna verksamheten eller länet?
- Utgör de identifierade resurserna egna resurser eller resurser via avtal och samverkan?
- Beskrivs de angivna resurserna?

Myndigheternas redovisningar av vilka resurser de kan disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera kriser är i många fall summariska och innehåller begränsat med information. Ett fåtal myndigheter väljer att inte rapportera denna redovisningspunkt alls. Ett mindre antal myndigheter har även valt att redovisa denna information under andra redovisningspunkter såsom *myndighetsbeskrivning* och *identifierade och värderade hot och risker*.

Majoriteten av myndigheterna beskriver både interna och externa resurser som myndigheten kan disponera. Det förekommer också att myndigheterna redovisar enbart interna eller externa resurser. Majoriteten av de beskrivna resurserna utgörs av personal, nätverk och grupper för samverkan. Det förekommer även att man anger TIB-funktionen såväl som egna eller externa webbsidor som en resurs. För de sistnämnda ligger oftast den fysiska infrastrukturen utanför myndigheternas kontroll.

Ofta beskrivs resurserna i allmänt hållna formuleringar, till exempel att egna personella resurser kan omdisponeras. När det gäller materiella resurser redovisas förhållandevis få materiellslag utöver egna IT-system och reservkraft.

I undantagsfall redovisas även abstrakta former av resurser, exempelvis rutiner, processer och styrningsmekanismer.

För länsstyrelser finns det två huvudsakliga sätt att redovisa resurser. I det ena fallet gör man skillnad på resurser som finns på myndigheten respektive i det geografiska området, och i det andra fallet redovisas endast en av dessa. Vissa länsstyrelser tydliggör dock att myndigheten utgör en del av länet, och därmed inbegrips i länets resurser och förmåga.

Centrala myndigheter gör i sina redovisningar oftast ingen skillnad mellan resurser inom myndigheten och resurser som finns inom deras ansvarsområde. För de myndigheter som anser sig utgöra en stor del av en sektor i vilken man har ett ansvar, redovisar de resurser för både myndigheten och sektorn samlat. Samtliga myndigheter redovisar externa resurser som tillhandahålls genom avtal och samverkan med andra aktörer i samhället, såväl inom ansvarsområdet som utanför.

Ungefär hälften av myndigheterna ger bara en lista över disponibla resurser som myndigheten kan använda, medan andra även ger någon form av beskrivning av dessa. Vanligast är att beskriva resursen som sådan men det förekommer även att myndigheter anger hur resursen kan komma att användas och varför den anses vara viktig. Det framgår dock inte tydligt vilket förhållande som finns mellan de resurser som redovisas i detta avsnitt och de som redovisas i den *särskilda förmågebedömningen*.

4.7 Bedömning av förmågan inom myndighetens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker

I samband med genomgången av myndigheternas redovisade *bedömning av förmåga för identifierade hot och risker* har följande frågeställningar använts:

- Är förmågorna bedömda utifrån identifierade hot och risker eller är det en övergripande bedömning?
- Är förmågan bedömd utifrån den egna verksamheten eller det geografiska ansvarsområdet?
- I vilken grad har indikatorerna i föreskrifterna MSBFS 2010:7 tillämpats?
- Finns det en koppling till redovisningspunkten *särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar*?

Ungefär hälften av de centrala myndigheterna gör en koppling mellan förmågebedömningen i detta avsnitt och de risker som angivits under redovisningspunkten *identifierade och värderade hot och risker*. De som, trots redovisningspunktens syfte, inte har baserat förmågebedömningen på identifierade hot och risker har antagit uppgiften på lite olika sätt.

Ett vanligt redovisningssätt är att myndigheterna har gjort en övergripande förmågebedömning likt den generella förmågebedömningen i den *särskilda förmågebedömningen* vilket är ett vanligt redovisningssätt för majoriteten av länsstyrelserna. I vissa fall redovisar de centrala myndigheterna ingen förmågebedömning i detta kapitel, då med hänvisning till att den generella förmågebedömningen som görs i redovisningspunkt 7 är tillräcklig. Ett annat sätt är att redovisa en förmågebedömning för endast en risk genom att utgå från årets scenario för den särskilda förmågebedömningen. Vissa myndigheter har även valt att endast fokusera på ett urval av identifierade hot och risker. Att använda tidigare års genomförda scenariospecifika förmågebedömningar förekommer också.

En klar majoritet av länsstyrelserna har, som ovan nämnts, redovisat en övergripande förmågebedömning. Ett vanligt redovisningssätt är att de separerar på länsstyrelsen och länet varför det görs en övergripandeförmågebedömning för var och en av dessa. Någon länsstyrelse har också redovisat en kortfattad sammanställning av riskerna där det beskrivs hur konsekvenserna av dessa kan hanteras och minimeras kopplat till skyddsvärden, sårbarheter och beroenden.

Om det är vanligt att länsstyrelserna i sina redovisningar åtskiljer länsstyrelse (myndighet) och län (ansvarsområde) när de bedömer förmågan så gäller detta inte för de centrala myndigheterna. Oftast omfattar en central myndighets ansvarsområde endast ett delansvar i en sektor, vilket framgår genom att flera av de centrala myndigheterna väljer att inte bedöma förmågan inom sektorn. Detta sker genom att helt utelämna en sektorredovisning, alternativt genom att ange att man inte har ingångsvärden för en sådan. Andra centrala myndigheter gör dock som länsstyrelserna och redovisar förmågebedömning för såväl egen myndighet som sitt ansvarsområde. Myndigheter med ett stort ansvar inom en sektor låter bedömningen av förmåga för myndigheten och ansvarsområdet att sammanfalla.

Vid förmågebedömning har såväl länsstyrelser som centrala myndigheter använt indikatorerna, men i mycket varierande omfattning och detaljeringsgrad. Detaljeringsgraden varierar, från korta kommentarer kring indikatorernas komponenter till mer fördjupade resonemang om komplexa sammanhang, som till exempel mellan resurser och indikatorer. I en del fall har de enligt föreskrifterna angivna indikatorerna använts fullt ut, men det har också förekommit att man lagt till sådana indikatorer som man uppfattat vara mer relevanta. Vissa myndigheter har valt att använda svarsformuläret för den *särskilda förmågebedömningen*, enligt instruktionens uppdelning av indikatorer för *krishanteringsförmåga* respektive *förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar*. Detta är särskilt vanlig förekommande i länsstyrelsernas förmågebedömningar.

Några myndigheter har använt samtliga indikatorer, som anges i föreskrifterna, men lagt samman dessa utan att var för sig bedöma förmågan för *krishanteringsförmåga* respektive *förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar*. Andra myndigheter har endast använt ett urval av indikatorer och i några fall har indikatorerna inte använts över huvud taget.

När dessa inte används anges oftast att de inte är tillämpbara på myndighetens verksamhet.

Bland de myndigheter som inte använt indikatorer vid förmågebedömning har man istället relaterat förmågor exempelvis till sådana resurser som angivits under redovisningspunkten *viktiga resurser*.

En del myndigheter har angett att det finns likheter mellan de förmågebedömningar som ska redovisas enligt *förmågan för identifierade hot och risker* och den generella förmågebedömningen som görs i den *särskilda förmågebedömningen*. Hur myndigheterna ser på förhållandet mellan dessa är svårt att urskilja. Några av de centrala myndigheterna har valt att utelämna en bedömning av förmågor här, och istället hänvisat till den generella förmågebedömningen under nästkommande redovisningspunkt.

I flertalet av redovisningarna kan man se likheter mellan denna redovisningspunkt och den *särskilda förmågebedömning*. Den främsta likheten utgörs av att vissa förmågebedömningar av identifierade hot och risker tidigare år har utgjort ett scenario enligt den särskilda förmågebedömningen. Ytterligare en likhet är att majoriteten redovisar en övergripande förmågebedömning även i detta avsnitt.

Det framgår tydligt bland de centrala myndigheterna att det finns olika syn på hur begreppet förmågebedömning förhåller sig till andra begrepp så som indikatorer, resurser, risk, hot och sårbarheter. Dessutom finns det också skillnader i hur de tolkat att förmågebedömningen i detta avsnitt skall göras i förhållande till den generella förmågebedömning som görs i avsnittet om särskilda förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar och dess indikatorer.

4.8 Särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar

Frågeställningarna för redovisningarnas *särskilda förmågebedömning* är:

- Följs svarsformuläret och dess indikatorer?
- Finns det en koppling till myndighetens övriga analys eller är den fristående?

Majoriteten av myndigheterna har tillämpat indikatorerna fullt ut medan övriga gjort det i varierande omfattning. I det senare fallet anges endast svar på ett urval av indikatorerna. Ett vanligt sätt att redovisa indikatorerna är att fylla i svarsformuläret för den särskilda förmågebedömningen.

Indikatorerna och dess komponenter beskrivs i varierande omfattning och detaljeringsgrad. Vissa redovisningar innehåller utförliga beskrivningar medan andra redovisar mycket kortfattad information, eller ingen alls. Bland de centrala myndigheterna, har kortfattade och uteblivna beskrivningar ibland motiverats av att de saknar tillräcklig information om aktörerna inom

myndighetens ansvarsområde, och har därmed begränsad insyn i deras förmåga.

Flertalet av myndigheterna redovisar en sammanfattning av resultatet för den särskilda förmågebedömningen vid sidan av svarsformuläret. Oftast redovisas då det ifyllda svarsformuläret som en bilaga. De som inte sammanfattar resultatet låter istället svarsformuläret utgöra själva redovisningen, utöver några centrala myndigheter som helt avstår från denna redovisning.

Det förekommer bland vissa centrala myndigheter att den generella delen av förmågebedömningen redovisas, medan den scenariobaserade delen utelämnas. I de fall man inte redovisar den scenariobaserade delen motiveras det ofta med att myndigheten inte anser att scenariot är relevant för deras verksamhet. Någon enstaka myndighet har valt att inte alls göra den särskilda förmågebedömningen med samma motivering.

Vid bedömningen av den generella förmågan i länet har länsstyrelserna gjort på lite olika sätt. Majoriteten av redovisningarna utgår i någon form från de bedömningar kommuner och landsting gjort medan vissa även inkluderar andra aktörer som exempelvis elbolag. Ett fåtal av länsstyrelserna anger vilka förmågebedömningar samtliga kommuner och landsting gjort och redovisar sedan mer i detalj de bedömningar som avviker från majoriteten.

Som nämnts i tidigare kapitel framgår det att de centrala myndigheterna har olika syn på vad den generella förmågebedömningen skall utgå ifrån. Några uppfattar det som att den generella förmågebedömningen skall utgå från det angivna scenariot (störning i dricksvattenförsörjningen).

För de centrala myndigheterna har valet mellan de två scenarierna som anges i hemställan varit ungefär jämnt fördelat. Valet att redovisa bedömning av antingen både krishanteringsförmåga och förmåga att motstå allvarliga störningar eller enbart det senare är också jämt fördelat. Några av de centrala myndigheterna har dock redovisat *krishanteringsförmåga* i svarsformuläret trots att man gjort valet att enbart redovisa *förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar*. I de fall man valt att enbart redovisa *förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar* har motiveringen oftast varit att myndigheten inte har ett krishanteringsansvar inom dricksvattenområdet.

Några myndigheter har, i olika omfattning, gjort ändringar i scenariot eller i det tillhörande svarsformuläret med indikatorer. Detta genom att exempelvis lokalanpassa scenariot eller omarbeta svarsformuläret. Någon har, förutom att redovisa en förmågebedömning utifrån indikatorerna, också bedömt förmågan utifrån myndighetens förutsättningar att lösa tilldelade uppgifter.

Någon länsstyrelse har uttryckt en direkt koppling mellan aktuell redovisningspunkt och andra delar i redovisningen genom att den generella förmågebedömningen är gjord utifrån den verksamhet och de funktioner inom länsstyrelsen som har klassats som samhällsviktig verksamhet. De flesta har dock inte gjort en sådan koppling. Det går å andra sidan att se likheter mellan aktuell redovisningspunkt och den övriga redovisningen, då flertalet myndigheter har valt att under både *förmågan för identifierade hot och risker*

och aktuell redovisningspunkt ange en generell förmågebedömning. Detta uppdelat i *krishanteringsförmåga* samt förmåga i *samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar*. De myndigheter som i det avsnittet har bedömt förmågan utifrån identifierade risker och hot, redovisar ofta, men i varierande omfattning, liknande förmågor även under aktuell redovisningspunkt. Där myndigheterna istället har bedömt en generell förmåga utan att utgå från identifierade risker och hot finns det tydligare likheter mellan svaren på indikatorerna.

4.9 Planerade och genomförda åtgärder, samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

De frågeställningar som använts som stöd vid genomgången av de *planerade och genomförda åtgärder* som beskrivits i redovisningarna:

- Finns det en koppling mellan risk- och sårbarhetsanalysens resultat och de åtgärder som presenteras?
- Är åtgärderna generellt eller detaljerat beskrivna?
- Presenteras planerade och genomförda åtgärder?
- Går det att följa upp planerade åtgärder från tidigare års redovisning?

Den rapportering som myndigheterna ger under denna redovisningspunkt, är i majoriteten av fallen både ostrukturerad och otydlig. Det är många gånger svårt att utläsa vad det är som ska åtgärdas och vad åtgärden faktiskt avser.

Hur de olika myndigheterna beskriver åtgärderna varierar stort; vissa innehåller detaljerade beskrivningar av vilken typ av åtgärd som ska genomföras, när den ska genomföras och vem som ansvarar för att åtgärden genomförs; medan andra beskrivningar är mycket generella och övergripande.

En klar majoritet av myndigheterna har, i någon grad, beskrivit en koppling mellan resultaten av den genomförda RSA:en, och de föreslagna eller planerade åtgärderna. Länsstyrelserna har i större utsträckning förklarat hur denna koppling ser ut, medan det i flera fall inte går att utläsa i de centrala myndigheternas redovisningar.

I stort sett alla myndigheter redovisar vilka åtgärder man har planerat att genomföra, medan drygt hälften har redovisat de åtgärder som har genomförts under året. Centrala myndigheter är överrepresenterade bland de som inte har redovisat genomförda åtgärder. I ett mindre antal redovisningar framgår det tydligt om föregående års planerade åtgärder har genomförts under året eller inte. I de flesta fall måste uppgifter från både från årets och tidigare års redovisningar kombineras för att det ska framgå om myndigheterna har genomfört tidigare års planerade åtgärder. I vissa redovisningar går inte denna

uppföljning att göra då myndigheterna inte redovisat vilka åtgärder som har genomförts.

5. Diskussion

Nedan förs en diskussion kring de aspekter som anses relevanta utifrån syftet med återkopplingen. För att underlätta läsningen har samma underkapitel som i föregående kapitel använts, vilka är baserade på redovisningspunkterna i föreskrifterna samt en som behandlar det övergripande intrycket av redovisningarna.

5.1 Övergripande intryck

Som tidigare nämnts upplevs länsstyrelsernas redovisningar som tydligare och mer strukturerade än de centrala myndigheternas redovisningar vilket skulle kunna förklaras av att länsstyrelserna i större utsträckning har tillämpat den disposition och de redovisningspunkter som föreskrivs. Dock bör det noteras att flertalet myndigheter, enligt det medskickade missivet eller beslutet, anger att de har skickat in en RSA och inte en redovisning av analysens resultat. De redovisningspunkter som förskrivs kan vara mycket omfattande vilket skulle kunna förklara varför myndigheterna tenderar att skicka in sin RSA framför en redovisning. Det skulle även kunna förklaras med att de inte ser någon tydlig skillnad på den egna RSA:n och redovisningen enligt föreskrifterna. Detta pekar på att det finns ett behov av att förtydliga att det handlar om två närliggande processer som syftar till såväl egen nytta (RSA:n) som samhällsnytta (redovisningen).

5.2 Övergripande beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde

De centrala myndigheterna har gjort en mer specifik myndighetsbeskrivning. Majoriteten av länsstyrelserna har däremot redovisat en mer allmän beskrivning av myndighetens uppdrag och verksamhet istället för information kopplad till den specifika organisationen och verksamheten i länet. Detta skulle kunna bero på skillnader mellan de centrala myndigheternas verksamheter och länsstyrelsernas där de förstnämnda är en heterogen grupp av verksamheter och de senare en mer homogen grupp. Skillnaderna kan också bero på att redovisningspunkten, så som den idag är utformad, är tolkningsbar avseende vilken information som efterfrågas.

5.3 Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod

Som tidigare nämnts finns det tydliga skillnader mellan metodval för de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. Länsstyrelserna har huvudsakligen tillämpat ROSA eller en grovanalys, medan metodvalet för de centrala

myndigheterna varierar mellan exempelvis grovanalys, FORSA, MVA och GDG/IBERO. Myndigheterna motiverar ibland valet av metoder där vissa anses passa bättre för myndigheter som inte har ett geografiskt områdesansvar medan andra är enkla att anpassad till kommuners, landstings och myndigheters ibland komplexa verklighet. De motiv som myndigheter som har använt för att välja en metod är relevanta och utgår ofta från myndigheternas olika verksamheter och uppdrag. Samtidigt minskar möjligheterna att på ett mer ingående sätt jämföra redovisningarna då myndigheterna använder olika metoder som skiljer sig i angreppssätt och som belyser olika perspektiv. Dessa frågor kopplar i stor grad till de två perspektiv som ska tillgodoseas av RSA:erna¹³ och bör fortsatt diskuteras i samband med utvecklingen av vägledning och stöd till myndigheternas arbete med RSA.

I vissa fall ges inte en beskrivning av varken processen eller metoden vilket gör det svårt att helt tillämpa materialet då man inte vet vad som ligger till grund för resultatet. Likaså gällande vilka som har deltagit i arbetet, det vill säga interna och/eller externa deltagare. Det kan vara av stor vikt att inkludera relevanta externa aktörer mot bakgrund av att samtliga myndigheter har ett ansvarsområde att ta hänsyn till. Görs analysen endast med interna deltagare riskerar myndigheterna att förbise betydelsefull information.

Vidare gör myndigheterna olika avgränsningar i sina redovisningar vilket ytterligare försvårar en jämförbarhet och en direkt användning av materialet. Den främsta avgränsningen utgörs av att endast ett urval av risker redovisas och analyseras. Det mot bakgrund av att det är tidskrävande att ange sannolikhet, konsekvens och osäkerhet för alla identifierade risker. Förutom detta kan en möjlig förklaring vara att redovisningspunkten *identifierade hot och risker* är svår och därför kräver mer stöd. Vidare gör även vissa myndigheter avgränsningar inom sitt ansvarsområde vilket skulle kunna tyda på att det är svårt att analysera risker, hot och sårbarheter utifrån omfattande och komplexa systemperspektiv. I och med dessa avgränsningar ger redovisningarna en inte heltäckande bild av myndigheternas och dess ansvarsområdets risker, hot och sårbarheter.

5.4 Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde

Som tidigare redovisats identifierar myndigheter allt från system, verksamheter och hela sektorer som samhällsviktiga. Det varierande redovisningssättet kan tyda på att redovisningspunkten upplevs som svår och att myndigheterna ibland inte vet vilken verksamhet som är samhällsviktig och därmed inte heller vad som ska redovisas.

I de fall som myndigheterna har tillämpat värden eller kriterier för att identifiera och redovisa samhällsviktiga verksamheter, har detta gjorts på olika sätt. I de flesta fall verkar det som om villkoren i föreskriftens definition av

¹³ Dels att utgöra ett underlag för den egna organisationen och dess ansvarsområde och dels kunna bidra till en samlad riskbild för samhället.

samhällsviktig verksamhet har använts som kriterium genom att den identifierade verksamheten passar in på ett av dessa. Andra sätt att identifiera samhällsviktig verksamhet har bland annat varit att tillämpa kriterierna som tagits fram i samband med Styrel.

5.5 Identifierade och värderade hot, risker och sårbarheter samt kritiska beroenden inom myndighetens ansvarsområde

Myndigheternas redovisningar av risker, hot och sårbarheter samt kritiska beroenden sker på olika sätt vilket bland annat kan förklaras av att de har olika verksamheter och uppdrag. Vidare finns det ingen föreskriven metod eller någon enhetlig nationell praxis för hur riskbedömningsarbetet ska göras.

Myndigheternas olika angreppssätt kan resultera i svårigheter för såväl tolkning och jämförelse som för vidare analys, av identifierade risker och hot samt bedömningar av dessa. I de fall myndigheterna tydligt redogör för avgränsningar, riskbedömningsprocessen, urvalsprocessen, vägval med mera, ökar möjligheten för utomstående att tolka och använda resultaten på ett korrekt sätt. Detta medför att läsaren måste vara medveten om att det förekommer stora skillnader i vad som redovisas och vilka metoder som tillämpats och hur begränsningar i hur resultaten kan användas. På det sättet minskar risken för att tolkning, jämförelse och vidare analyser blir missvisande och felaktiga. Detta bör bland annat beaktas vid exempelvis de risk- och förmågebedömningar som görs på olika nivåer i samhället.

5.6 Övergripande beskrivning av viktiga resurser som myndigheten kan disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera kriser

Som tidigare nämnts är beskrivningarna av viktiga resurser är summariska och allmänt formulerade vilket gör att de innehåller begränsat med information. Detta skulle kunna bero på att myndigheterna inte har en helhetsbild av vilka resurser som finns inom myndigheten och dess ansvarsområde eller att myndigheterna gör olika tolkningar av vilka resurser som efterfrågas i denna redovisningspunkt. Det är därmed idag svårt att säga om den samlade bilden, av tillgängliga resurser utifrån myndigheternas redovisningar, är tillräcklig och användbar på nationell nivå.

5.7 Bedömning av förmågan inom myndighetens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker

Majoriteten av länsstyrelserna bedömer inte förmågan utifrån identifierade hot och risker. Istället görs en generell förmågebedömning, lik den *särskilda*

förmågebedömningen, där man skiljer på länsstyrelsen och länet. I detta sammanhang kan det diskuteras om det är mer lämpligt att redovisa förmågan inom ansvarsområdet samlat, eller att redovisa denna separat från myndighetens förmåga.

Indikatorerna tillämpas, som tidigare beskrivits, på olika sätt. Det skulle kunna bero på att myndigheterna inte har en klar uppfattning av vad som ska redovisas under denna punkt. Denna uppfattning stärks av att beskrivningen av indikatorernas delkomponenter varierar stort. Oklarheter i vad som ska redovisas visar sig även genom att myndigheterna i vissa fall har svårt att särskilja det som ska redovisas under aktuell redovisningspunkt och det som ska redovisas under den *särskilda förmågebedömningen*. Att myndigheterna ibland väljer att använda sig av utgångspunkterna för den generella delen av den särskilda förmågebedömningen, skulle också kunna bero på oklarheter i vad som ska rapporteras.

Det finns när det gäller de centrala myndigheterna en oklarhet i hur stor del av ansvarsområdet som den redovisade förmågebedömningen är baserad på. Detta då det i vissa fall har gjorts en avgränsning för vilka delar av ansvarsområdet som man gjort riskanalys för i redovisningspunkten *identifierade och värderade hot och risker*. Ytterligare en oklarhet är hur de centrala myndigheterna ser på förhållandet mellan ansvarsområde och olika sektorer. Det då myndigheterna, som tidigare nämnts, redovisar förmågebedömning i förhållande till en eller flera så kallade sektorer på olika sätt. I och med dessa ottydligheter finns det svårigheter med att få en tydlig och övergripande bild av samhällets samlade riskbild och förmåga. Det som ligger till grund för denna problematik är bland annat att ansvarsområden kan vara överlappande eller gränsa till varandra, samt att det inte finns några tydliga enhetliga beskrivningar eller avgränsningar av så kallade sektorer.

Slutligen upplevs att vissa myndigheter har svårt att förhålla sig till och särskilja delförmågorna *krishanteringsförmåga* respektive *förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar* vilket kan skapa ottydligheter. Detta skulle bland annat kunna förklaras av att de har liknande indikatorer samt att en god krishanteringsförmåga i ett visst avseende kan innebära en ökad förmåga i att motstå allvarliga störningar, och vice versa.

5.8 Särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar

Som vi sett i resultatavsnittet beskrivs indikatorerna och dess komponenter i varierande omfattning och detaljeringsgrad, där vissa anger mycket fylliga beskrivningar medan andra inte innehåller någon eller mycket kortfattad information. Bland annat går det inte alltid att urskilja vilka av indikatorns komponenter som inkluderas i svaren och behandlas i kommentarsfältet. MSB bedömer att det kan finnas anledning att följa upp hur formulären fylls i för att säkerställa tillförlitligheten och reliabiliteten i den redovisade informationen. I de fall kommentarer utelämnats blir en sådan uppföljning än mer relevant.

Eftersom det inte finns en fastställd och beskriven nivå/kriterier för vad som utgör en uppfylld komponent och därmed en indikator, finns oklarheter kring om myndigheterna har bedömt förmågan på samma sätt. Det finns även oklarheter på vilket sätt indikatorerna ska ligga till grund för de bedömda förmågorna. Ytterligare en aspekt som kan resultera i att bedömningarna sker på olika sätt är att bedömningarna bygger på självskattning. Denna skulle bland annat kunna påverkas av att det sker en subjektiv bedömning, att myndigheterna kan vara olika självkritiska och kan påverkas av närliggande processer som till exempel finansiering av 2:4-medel.

Ytterligare en aspekt som kan ha bidragit till myndigheternas olika redovisning av förmågorna kan vara utformningen av svarsformuläret, till exempel att beskrivningen av indikatorernas komponenter är tolkningsbara. Vidare är det otydligt vad den, i formuläret inkluderade, generella bedömningen ska tillföra ytterligare utöver de förmågor som redovisas enligt *identifierade och värderade hot och risker* samt den scenariospecifika delen i den *särskilda förmågebedömningen*.

Ovanstående oklarheter i myndigheternas redovisning av komponenter, indikatorer och förmågor kan resultera i svårigheter att direkt använda redovisningarnas resultat. Ett direkt användande av informationen, utan att ta hänsyn till ovan nämnda oklarheter, riskerar att leda till felaktiga slutsatser.

5.9 Planerade och genomförda åtgärder, samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

Denna redovisningspunkt är i många fall ostrukturerad och otydlig, vilket skulle kunna bero på att det är mycket information som efterfrågas. Vidare kan det också finnas otydligheter kring vad som menas med *planerade och behov av ytterligare åtgärder*. Ska det till exempel finnas beslut om åtgärder för att de ska redovisas som planerade och hur ställs de i relation till behov av ytterligare åtgärder? Man kan också tänka sig att otydligheten i vissa fall beror på att ytterligare åtgärder kan vara beroende av beslut och samordning av andra aktörer inom offentlig såväl som privat verksamhet.

6. Slutsatser och rekommendationer

Majoriteten av myndigheterna följer den disposition som anges i föreskriften, vilket underlättar läsningen. Det är dock fortfarande svårt att jämföra och analysera redovisningarna då de varierar mycket i såväl innehåll som omfattning, bland annat med avseende på vilka risker som har identifierats och analyserats samt för vilka delar av ansvarsområdet detta har gjorts.

Efter en genomläsning av myndigheternas redovisningar bör det framhållas att det finns myndigheter som i viss grad har frångått den föreskrivna redovisningsstrukturen men som trots det, på ett tydligt sätt, redovisat relevant och adekvat information. En myndighet har exempelvis inte bara identifierat samhällsviktig verksamhet inom den egna verksamheten utan även sådan utanför myndigheten som denna är beroende av. Samhällsviktig verksamhet inom den egna myndigheten som andra externa aktörer är beroende av presenteras också vilket sammantaget ger en bra bild över såväl samhällsviktig verksamhet som myndighetens beroenden.

De varierande och i många fall knapphändiga beskrivningar av identifierad samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet tyder på att det finns ett fortsatt behov av utveckla metoder och stöd för hur man identifierar och analyserar samhällsviktig verksamhet. Vidare tydliggörs behovet av att fortsätta utveckla projekt och samverkan mellan myndigheter, med särskilt ansvar inom krisberedskapen, i syfte att uppnå en större samsyn kring hur samhällsviktiga verksamheter bör redovisas. Resultatet tyder även på att det finns ett behov av att klargöra definitionen av samhällsviktig verksamhet. På liknande sätt finns det också behov av att utveckla stöd och samverkan kring myndigheternas beskrivningar av viktiga resurser. Det finns också behov av samsyn kring vilka typer av resurser som ska redovisas.

Det är otydligt hur myndigheterna har förhållit sig till de redovisningspunkter som omfattar förmågebedömningar. MSB behöver fortsätta att utveckla utformningen av förmågebedömningen genom att se över befintliga redovisningspunkter och indikatorer i föreskrifterna, processen och mallarna för insamlandet av förmågebedömningarna samt stöd och vägledning.

Vid redovisning av genomförda och planerade åtgärder samt behovet av ytterligare sådana bör en tydligare struktur tillämpas, dels för att öka möjligheten för uppföljning och dels för att underlätta läsningen för andra som är berörda av myndigheternas RSA:er. En myndighet har på ett tydligt sätt redovisat föregående års planerade åtgärder, vilka av dessa som har genomförts samt vilka som kvarstår och varför de inte har åtgärdats. Vidare har myndigheten även redovisat planerade åtgärder, inom vilken tidsram dessa ska genomföras och vem som är ansvarig för genomförandet. Slutligen redovisades även behovet av ytterligare åtgärder. Vissa myndigheter har även gjort tydliga kopplingar mellan de identifierade och värderade riskerna och sårbarheterna

samt åtgärderna vilket skapar en ökad förståelse för åtgärden. Det är önskvärt att flera myndigheter redovisar sådan information.

Resultaten visar på att det finns ett behov av att tydliggöra hur myndigheterna bör redovisa *planerade och genomförda åtgärder*, i och med att redovisningarna i dag är mycket otydliga och ostrukturerade på denna punkt samt att de beskrivs i mycket varierande omfattning.

Sammanfattningsvis tyder resultaten på att utformningen av redovisningspunkterna i föreskriften lämnar tolkningsutrymme och att det resulterar i stora olikheter gällande vad som har redovisats och i vilken omfattning. Den stora variationen tillsammans med att det ibland upplevs som om myndigheterna har svårt att veta vad som ska anges under respektive redovisningspunkt indikerar att det behövs mer stöd för RSA samt att det tydliggörs vilken information som redovisningen bör innehålla. Ytterligare en aspekt kopplad till redovisningarnas olika informationsinnehåll är, som tidigare nämnts, att materialet inte bör användas i andra analyser utan att beakta myndigheternas olika avgränsningar och metodval. Dessa aspekter kan bland annat bli aktuella för analyser inom samverkansområden, myndighetsgemensamma områden samt vid MSB:s framtagning av en nationell riskbild och förmågebedömning.

Mot bakgrund av resultaten och slutsatserna i rapporten ges slutligen följande rekommendationer i syfte att ytterligare förbättra arbetet med myndigheters redovisningar av sina RSA:er.

MSB rekommenderar:

- att myndigheterna, i sina redovisningar, i större omfattning tydliggör och motiverar de avgränsningar som görs i analyserna.
- att myndigheterna i sina redovisningar, där det är möjligt, använder sig av underrubriker under respektive redovisningspunkt.
- att länsstyrelserna redovisar en mer specifik beskrivning av den egna verksamheten utifrån ett krisberedskapsperspektiv.
- att myndigheterna tillsammans utvecklar samarbeten kring beroenden, identifiering och analys av samhällsviktig verksamhet.

Aktuell rapport har också visat att det är viktigt att MSB tillsammans med berörda aktörer fortsätter utveckla arbetet med RSA. MSB är medveten om att myndigheternas arbete med RSA är krävande, samtidigt är det en viktig process för att kartlägga och förbättra krisberedskapsarbetet. MSB ser med bakgrund av rapportens resultat behov av att utveckla stödet genom att beakta följande områden:

- Ytterligare tydliggöra vilken information myndigheterna förväntas redovisa under respektive redovisningspunkt. Detta bör ske inom ramen för kommande utarbetande av nya föreskrifter inom området

- Se över vilken information som myndigheterna ska rapportera för att kunna ge en samlad bild över samhällets risker, hot och sårbarheter
- Utveckla stödet och återkopplingen till myndigheterna vad avser metoder för analys och bedömning av hot, risker, sårbarheter och beroenden. Till exempel genom återkommande möten eller konferenser med fokus på RSA-metodik
- Som identifierats i föregående års återkoppling, fortsätta utveckla stödet i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet
- Fortsätta arbetet med att integrera RSA-arbetet med arbetet inom ramen för handlingsplanen för skydd av samhällsviktig verksamhet
- I samband med utarbetandet av nya föreskrifter inom området, vidareutveckla metoder och indikatorer för förmågebedömning

Referenslista

Energimyndigheten 2013, Styrel, www.energimyndigheten.se
(<http://www.energimyndigheten.se/sv/Offentlig-sektor/Trygg-energiforsorjning/Elforsorjning/Strategier-for-en-saker-elforsorjning/Styrel/>)

MSBFS 2010:7, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser

MSB, 2011. Beslut om inlämning av risk- och sårbarhetsanalyser inklusive särskild förmågebedömning 2102, dnr 2011-5593

MSB, 2011, Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB266 – december 2011

MSB, 2011. Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser, MSB245 – april 2011

Regeringens proposition 2005/06:133. Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Fö2013/1257/SSK)

SFS 2010:1074 Förordning av ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Socialstyrelsen, Pandemiberedskap, www.socialstyrelsen.se
(<http://www.socialstyrelsen.se/smittskydd/beredskap/pandemi>)

Sveriges kommuner och landsting, 2007. Samhällskriser och katastrofer – juridisk handbok. Stockholm.

