



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

VÄGLEDNING

Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020

Utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7)

Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för planering och försörjning

Publ nr: MSB1457 – december 2019
Tidigare utgiven: ny
ISBN: 978-91-7383-985-3

Innehåll

INLEDNING	4
Syfte och mål	4
Avgränsningar	4
RSA-ARBETE OCH RSA-REDOVISNING	5
HUR MSB ANVÄNDER RSA-REDOVISNINGARNA.....	6
RSA FÖR MYNDIGHETEN OCH RSA FÖR ANSVARSOMRÅDET	8
Ansvarsområden för andra myndigheter än länsstyrelsen	8
Ansvarsområde för länsstyrelserna.....	9
ATT BEAKTA HÖJD BEREDSKAP	10
Vad innebär det att beakta situationer med höjd beredskap?	10
Vad innebär det att beakta de scenarion som MSB beslutar?	10
Vad innebär det att beakta Försvarsmaktens försvarsplanering?	11
RSA-redovisningens koppling till totalförsvarsplaneringen	11
VÄGLEDNING FÖR REDOVISNING UTIFRÅN 4 OCH 5 § I FÖRESKRIFTERNA	12
RSA OCH SEKRETESS	23

För frågor om denna vägledning eller andra RSA-frågor,
kontakta rsa@msb.se

Inledning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har rätt att ge ut föreskrifter som reglerar vad som ska ingå i statliga myndigheters redovisningar av risk- och sårbarhetsanalyser (RSA)¹. MSB:s föreskrifter för statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7) anger vilken information som ska tas med i redovisningen genom att lista ett antal uppgifter som den ska innehålla. Till föreskrifterna finns också allmänna råd som förtydligar bestämmelserna.

Regleringar och instruktioner för myndigheternas RSA-redovisningar finns alltså redan i och med föreskrifterna och de allmänna råden. MSB anser dock att dessa behöver kompletteras med underlag som på ett mer detaljerat sätt förtydligar bestämmelserna, hur de olika redovisningspunkterna hänger ihop och hur vi ser på redovisningarnas roll i det svenska beredskapssystemet. Även kravet om att beakta höjd beredskap behöver förtydligas. Kravet tillkom när de nu gällande föreskrifterna trädde i kraft, och har hittills inte beskrivits närmare.

Behovet av att förtydliga RSA-föreskrifterna har gjort att MSB tagit fram denna vägledning. Vägledningen är ett komplement till det stöd som redan finns i form av föreskrifterna, de allmänna råden och MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser från 2011.²

Syfte och mål

Vägledningen syftar till att tydliggöra innehållet i RSA-föreskrifterna för statliga myndigheter (MSBFS 2016:7). Detta gör vi genom att mer detaljerat beskriva vad för slags information MSB efterfrågar. Målet är att myndigheternas RSA-redovisningar ska bli mer användbara underlag i arbetet med att utveckla och inrikta området samhällsskydd och beredskap.

Avgränsningar

Vägledningen riktar sig till de personer som ansvarar för att ta fram en myndighets RSA-redovisning 2020.³ Vi antar därför att läsaren har en viss förförståelse kring redovisningen och den egna myndighetens arbete med RSA.

Vägledningen avgränsas till att ge stöd kring redovisningen enligt MSB:s föreskrifter. Vägledningen ger också indirekt stöd kring hur myndigheter kan bedriva det bakomliggande RSA-arbete som sammanställs i redovisningen.

¹ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

² *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*, MSB 2011.

³ *Beslut om redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser för år 2020*, MSB 2019-12469.

RSA-arbete och RSA-redovisning

Varje myndighet ska ”i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.” Detta enligt 8 § i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Arbetet ska minst vartannat år dokumenteras i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). En RSA kan alltså ses som en dokumentation av myndigheters arbete med beredskapsplanering.⁴

Kravet på RSA-arbete gäller alla statliga myndigheter under regeringen (utom Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarmakten). Däremot är det endast ett urval myndigheter – de som anges i bilagan till förordningen och de som MSB beslutar om – som ska skicka in sammanfattande redovisningar av sina RSA:er till Regeringskansliet och MSB. En sådan redovisning ska göras senast den sista oktober varje jämnt årtal.

Man kan alltså skilja på en myndighets RSA (enligt förordning 2015:1052) och den sammanfattande RSA-redovisning som vissa myndigheter gör enligt MSB:s föreskrifter (MSBFS 2016:7). En myndighet som ska redovisa till Regeringskansliet och MSB kan välja något av dessa alternativ:

- låta RSA-redovisningen vara samma dokument som myndighetens RSA
- låta RSA-redovisningen vara en sammanfattande redovisning av myndighetens RSA.

Ytterligare en skillnad mellan en myndighets RSA och RSA-redovisningen är mottagaren. En myndighets RSA är ett underlag för myndighetens beredskapsplanering, medan en RSA-redovisning riktar sig till MSB och Regeringskansliet som underlag för att utveckla det nationella beredskapsarbetet. Detta kan göras genom att myndigheten särskilt lyfter fram sårbarheter som man inte kan lösa själv, till exempel eftersom de kräver stora investeringar eller författningsmässiga ändringar.

MSB ser gärna att det framgår om RSA-redovisningen är samma dokument som myndighetens RSA, eller om dokumentet är en sammanfattande redovisning (och det alltså finns underlag och information som inte redovisats, eller beskrivits mer kortfattat).

⁴ Beredskapsplanering handlar om förberedelser hos organisationer att hantera samhällsstörningar i fred eller höjd beredskap. Det omfattar identifiering av samhällsviktig verksamhet, analyser av hot, risker och sårbarheter, och vägval av åtgärder för att minska och skapa förmåga att hantera dessa.

Hur MSB använder RSA-redovisningarna

MSB använder RSA-redovisningarna på flera sätt, vilket vi beskriver nedan.

Ta fram nationella risk- och förmågebedömningar

Den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB) är ett strategiskt underlag som MSB lämnar till regeringen. NRFB används för att inrikta och utveckla Sveriges krisberedskap och civila försvar. NRFB ger en bild av de sårbarheter, hot och risker i samhället som anses vara särskilt allvarliga, hur samhällets krisberedskap och planeringen för civilt försvar utvecklas samt MSB:s förslag på åtgärder för ökad beredskap. RSA-redovisningarna är viktiga underlag för NRFB.

Ta fram nationella riskbedömningar till EU-kommissionen

Som en del i det europeiska civilskyddsarbetet åtar sig medlemsländerna att bedriva ett riskhanteringsarbete med fokus på allvarliga risker. Nationella riskbedömningar ska återkommande tas fram och redovisas till EU-kommissionen. MSB använder myndigheternas RSA-redovisningar för att få information om nationella risker och bedömningar av osäkerheter, konsekvenser och beredskap samt sårbarheter och brister i hanteringsförmåga. RSA-redovisningarna är därmed en bas i den riskbedömning som redovisas till kommissionen.

Ta fram inriktningen för anslag 2:4 Krisberedskap

MSB disponerar anslag 2:4 Krisberedskap som 2019 uppgick till 1,3 miljarder kronor. Anslaget får användas för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Anslaget får även i viss utsträckning finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret. Medel från anslaget fördelas till bland annat statliga myndigheter, kommuner, regioner och frivilliga försvarsorganisationer.

Den myndighet som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden har enligt ansvarsprincipen också ansvar för att finansiera de åtgärder som krävs för att bedriva verksamheten även i en krissituation. Men myndigheter kan söka medel från anslaget för projekt som syftar till att utveckla områden som inbegriper flera aktörer, eller för större tillfälliga åtgärder som är väsentliga för krisberedskapen.

MSB tar varje år fram en inriktning för projektmedlen. Med inriktningen tydliggör MSB prioriteringen inom och mellan de övergripande utvecklingsområden som regeringen angett i MSB:s regleringsbrev. Arbetet med att ta fram inriktningen utgår till stor del från den analys som görs i NRFB (som i sin tur bygger på RSA-redovisningarna). Utifrån NRFB bedömer vi vilka åtgärder som behöver prioriteras i närtid, och som enligt principerna för anslaget skulle kunna finansieras med anslagsmedel. Myndigheternas RSA-redovisningar, och de brister och åtgärdsbehov som lyfts fram i dem, är alltså avgörande för hur MSB väljer att inrikta 2:4-anslaget.

Bedöma samhällets informations- och cybersäkerhet

MSB använder RSA-redovisningarna som ett underlag i den samlade bedömningen av myndigheters, och i förlängningen samhällets, informations- och cybersäkerhet. Myndigheternas RSA-redovisningar kan även ligga till grund för sektorsvisa bedömningar av informations- och cybersäkerhet.

Arbeta med lägesbilder

RSA-redovisningar används vid behov som tvärsektoriella och tvärgeografiska kunskapsunderlag inom MSB:s operativa verksamhet. Här ingår att skapa och upprätthålla en bild av det nationella läget kopplat till aktuella händelser och vid behov inrikta och samordna krishanterande aktörers åtgärder.

Utöver att beskriva det rådande läget behöver vi kunna bedöma olika händelsers möjliga spridningseffekter och konsekvenser för samhället och samhällsviktiga verksamheter. Vi kan då använda RSA-redovisningarna för att få information om sårbarheter inom samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden som påverkar sådana verksamheter.

Bistå med stödresurser

MSB ska ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap⁵. För att effektivt kunna använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, behöver vi kunskap om vilka sårbarheter som myndigheterna inte själva kan hantera. Myndigheternas RSA-redovisningar utgör viktiga underlag för att vi ska veta vilka förmågeområden som behöver utvecklas utifrån en analys av samhällets förmågor och behov.

Stödja myndigheter i att möta informationspåverkan

MSB stödjer sedan 2016 bevakningsansvariga myndigheter och andra relevanta aktörer i att stärka förmågan att identifiera och möta informationspåverkan.⁶ Vi har i handboken *Att möta informationspåverkan* (MSB 2019:1260) beskrivit metoder för det arbetet. Att få in beskrivningar från myndigheter om deras hotbild och förmåga underlättar vårt arbete med att identifiera normalbilden för informationspåverkan och kunna upptäcka avvikelser.

⁵ 7 § förordningen (2008:1002) med MSB:s instruktion

⁶ MSB definierar informationspåverkan så här: "Aktiviteter som genomförs av främmande makt, eller antagonistiska aktörer, i syfte att påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande. Informationspåverkan utnyttjar samhällets sårbarhet och kan utmana befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet, våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter eller andra nationella intressen."

RSA för myndigheten och RSA för ansvarsområdet

Statliga myndigheters RSA-arbete regleras av förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Portalparagrafen slår fast att bestämmelserna syftar till att minska sårbarheten i samhället samt utveckla statliga myndigheters förmåga att hantera sina uppgifter i krissituationer samt inför och vid höjd beredskap. Detta övergripande syfte återkommer i 8 §, som slår fast att myndigheter ska bedriva RSA-arbete i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap.

Förordningen slår därmed fast att RSA-arbetet ska leda till stärkt beredskap inom myndigheterna *och* för samhället i stort. Myndigheter ska med andra ord, utöver att bedriva RSA-arbete för sin egen verksamhet, även bedriva RSA-arbete för sina ansvarsområden. För länsstyrelserna innebär detta att RSA-arbetet även omfattar det geografiska området.

RSA-arbetet ska vidare inte enbart stärka förmågan att hantera fredstida kriser, utan även situationer med höjd beredskap och ytterst krig (se kapitel 5). Således ska en RSA beakta fyra perspektiv:

- Egen myndighet vid fredstida kriser.
- Egen myndighet vid höjd beredskap och krig.
- Ansvarsområdet vid fredstida kriser.
- Ansvarsområdet vid höjd beredskap och krig.

Ansvarsområden för andra myndigheter än länsstyrelsen

Ansvarsområde är det område (ibland kallat ”sektor”) myndigheten verkar inom och har något slags ansvar för.⁷ Ansvarsområdet går därmed utanför den egna myndighetens verksamhet. Innebörden och omfattningen av olika slags ansvarsområden är avhängigt myndighetens instruktion och varierar därför mellan myndigheterna. Flera myndigheter har dessutom särskilt utpekat ansvar under kris eller höjd beredskap. Exempel på ansvarsområden är tillsynsansvar eller samordningsansvar för aktörer som verkar inom ett visst område (till exempel elproducenter, telekomoperatörer eller livsmedelsproducenter) eller att tillhandahålla expertkunskap för ett visst område.

Att genomföra en RSA för ansvarsområdet innebär i praktiken att analysera risker och sårbarheter för de delar av samhället där myndigheten är att betrakta som en nationell expertmyndighet eller har ett utpekat ansvar avseende krisberedskap.

⁷ Ansvarsområdet för länsstyrelserna skiljer sig från ansvaret för övriga myndigheter.

Redogör tidigt i RSA-arbetet för myndighetens ansvarsområden. Därmed klargörs vilka analyser av risker och sårbarheter som behövs utöver de som gäller den egna myndigheten. Om myndigheten anser att den inte har något ansvarsområde utöver den egna verksamheten, motivera det i RSA-redovisningen (se kapitel 6 ”Beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde”).

Ansvarsområde för länsstyrelserna

För länsstyrelserna utgörs ansvarsområdet av det geografiska området (länet). Innebörden kan dock behöva utvidgas, exempelvis i de fall där det skyddsvärda går över länsgränsen eller där länsstyrelsen planerar tillsammans med aktörer utanför länet. I såväl beskrivningar som analyser, lägg fokus på det som är utmärkande och unikt för länet samt på verksamheter som är av regional betydelse.

Att beakta höjd beredskap

MSB:s föreskrifter (MSBFS 2016:7) ställer i 3 § krav på att myndigheter i RSA-arbetet ska beakta situationer med höjd beredskap. Samma paragraf beskriver även hur det ska gå till:

3 § I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska myndigheterna beakta både krisituationer i fredstid och situationer med höjd beredskap. Myndigheterna ska även beakta de scenarion som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar samt de delar av Försvarens försvarsplanering som förmedlas till myndigheterna.

Det går därmed att utläsa tre krav på vad myndigheter ska göra i sitt RSA-arbete:

1. Beakta situationer med höjd beredskap.
2. Beakta de scenarion som MSB beslutar.
3. Beakta Försvarens försvarsplanering.

Nedan beskriver vi vad dessa krav innebär mer konkret.

Vad innebär det att beakta situationer med höjd beredskap?

RSA-arbetet ska göras på ett sådant sätt att analysen även kan bli beslutsunderlag för åtgärder för att stärka förmågan i situationer med höjd beredskap utifrån målet för civilt försvar: värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt stödja Försvarens försvarsplanering.

Beakta höjd beredskap genom att för redovisningspunkterna i 4 och 5 § i föreskrifterna lägga till perspektivet höjd beredskap. I praktiken innebär detta att exempelvis:

- Redogöra för myndighetens uppdrag vid höjd beredskap, eller hur myndigheten tolkar ett sådant uppdrag om det är oklart.
- Beskriva ansvarsområdets funktion vid höjd beredskap, det vill säga hur verksamheter inom området bidrar till målet för civilt försvar.
- Analysera och beskriva hur situationer med höjd beredskap inklusive krig påverkar såväl myndigheten som ansvarsområdet avseende möjligheten att lösa uppgifter och bedriva samhällsviktig verksamhet.

I kapitel 6 beskriver vi vidare hur höjd beredskap kan beaktas kopplat till redovisningspunkterna.

Vad innebär det att beakta de scenarion som MSB beslutar?

Under 2018 tog MSB fram dimensionerande utgångspunkter för totalförsvarsplaneringen. De dokumenterades i en planeringsinriktning som i januari

2019 skickades ut till ett antal myndigheter. I planeringsinriktningen specificeras vad det civila försvaret ska klara av utifrån ett scenario som tydliggör vad en situation med höjd beredskap kan innebära i form av händelseförlopp och påfrestningar på samhället. Genom att myndigheterna i sin analys utgår från detta scenario uppfylls föreskrifternas krav om att beakta de scenarion som MSB beslutar.

Myndigheter som inte har fått planeringsinriktningen med scenariot kan utgå från de öppna typfall som MSB har gett ut.⁸

Vad innebär det att beakta Försvarens försvarsplanering?

Myndigheten ska i analysen inkludera det behov av samverkan och stöd som Försvarens förmedlat att de har från myndigheten och ansvarsområdet. Myndighetens analyser och planläggning ska också utgå från Försvarens planering. Det kan exempelvis handla om att Försvarens pekat ut vissa geografiska områden som särskilt utsatta vid ett väpnat angrepp.

Försvarens planering och behov har förmedlats till flera myndigheter inom ramen för det regeringsuppdrag som gavs till Försvarens och MSB den 11 maj 2017.⁹ Information om Försvarens planering har också förmedlats via planeringsinriktningen.

Myndigheter som inte har fått sådan information från Försvarens eller MSB kan bortse från denna del av föreskrifterna.

RSA-redovisningens koppling till totalförsvarsplaneringen

Arbeten och redovisningar kopplat till totalförsvarsplaneringen har Försvarens och MSB hittills initierat och drivit i andra processer än de för RSA, såsom planeringsinriktningen med tillhörande mall för områdesvisa programplaner. Om en myndighet inom ramen för detta redan analyserat exempelvis uppdrag, samhällsviktig verksamhet och förmåga vid höjd beredskap, räcker det att hänvisa till dessa analyser i RSA-redovisningen.

Samordna gärna RSA-arbetet med arbetet med programplanerna inom ramen för planeringsinriktningen och övrig totalförsvarsplanering, för att minska dubbelarbete och möjliggöra djupare analys. Arbetena är två sammanlänkade processer med samma mål: att via analys- och planeringsarbete verka för ett säkrare och mer motståndskraftigt samhälle. Därför bör de samordnas.

⁸ "Typfall A", MSB diariernr. 2017-09932.

⁹ Uppdrag till Försvarens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, Fö2017/00688/MFI.

Vägledning för redovisning utifrån 4 och 5 § i föreskrifterna

I avsnittet beskriver vi mer detaljerat vad för slags uppgifter MSB efterfrågar i föreskrifternas 4 och 5 §, och hur de hänger ihop med varandra.

1. Beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde Beskrivning av länsstyrelsen och det geografiska området

Inled arbetet med att analysera vilket ansvar och vilka uppgifter myndigheten och ansvarsområdet har ur ett beredskapsperspektiv, inklusive inför och vid kris och höjd beredskap. Analysen bör utgå från lagar, förordningar, instruktioner och andra relevanta styrdokument. Redogör för vad bestämmelserna innebär mer konkret kopplat till myndighetens roll och ansvar inför och vid kris och höjd beredskap.

Beskrivningen bör utgå från de värden som enligt beslut från riskdag och regering ska skyddas i arbetet med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar:

- människors liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- miljön och ekonomiska värden
- nationell suveränitet.

Beskriv därför vilken roll myndighetens och ansvarsområdets verksamheter spelar för att skydda och upprätthålla värdena.

Utgå även från målet för civilt försvar: att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och stödja Försvarmakten. Beskriv därför vilken roll myndigheten och ansvarsområdets verksamheter spelar för att skydda och upprätthålla målet i situationer med höjd beredskap.

Beskrivning av ansvarsområdet för andra myndigheter än länsstyrelsen

Myndigheterna bör svara på hur de uppfattar sitt ansvarsområde utöver den egna verksamheten (se kapitel 4).

Länsstyrelsens beskrivning av det geografiska området

Länsstyrelsens beskrivning av det geografiska området bör fokusera på vad inom länet som är särskilt utmärkande ur ett beredskapsperspektiv. Det kan exempelvis handla om geografiska särdrag, infrastruktur av stor betydelse, särskilda demografiska förhållanden, omfattande farlig verksamhet eller att länets geografiska placering är av särskild betydelse ur ett totalförsvarsperspektiv (se kapitel 4).

Beskriv tydligt om länsstyrelsen har ansvar för någon särskild verksamhet, till exempel Länsstyrelsernas gemensamma IT-verksamhet.

Hur beaktas höjd beredskap?

Beakta höjd beredskap genom att beskriva myndighetens och ansvarsområdets roll och uppdrag inför och vid höjd beredskap, samt vilken roll myndigheten och ansvarsområdet spelar för att uppnå målet för civilt försvar.

Beskrivning av myndigheten och dess ansvarsområde/ Beskrivning av länsstyrelsen och det geografiska området bör innehålla:

- En redogörelse för och analys av myndighetens uppgifter och ansvar inför och vid kris och höjd beredskap.
- En redogörelse för hur myndigheten ser på sitt ansvarsområde utöver den egna verksamheten inklusive en beskrivning av det och av ansvarsområdets avgränsning, och vilka samordningsbehov som det leder till. Om myndigheten bedömer att den inte har något sådant ansvar, ska det motiveras.
- En redogörelse för vilken roll myndigheten och ansvarsområdet spelar i att skydda och upprätthålla målen för krisberedskap och civilt försvar.
- **För andra myndigheter än länsstyrelsen:** En redogörelse för och analys av ansvarsområdets roll inför och vid kris och höjd beredskap, och vilken roll ansvarsområdet spelar för att upprätthålla målen för krisberedskap och civilt försvar.
- **För länsstyrelser:** En redogörelse för vad som särskilt utmärker länet ur ett kris- och totalförsvarsperspektiv.

2. Beskrivning av arbetsprocess och metod

Redovisningen ska innehålla en beskrivning av hur analysarbetet har gått till.

Ange om myndigheten har använt en etablerad metod, exempelvis FORSA¹⁰, och beskriv eventuella anpassningar eller justeringar i modellen. Redovisa också om det finns brister i metodiken eller risk för felkällor.

En mycket viktig del i beskrivningen är att redovisa och motivera eventuella avgränsningar, både metodologiska och i analysens omfattning. Exempel på sådana avgränsningar är att en viss risk eller verksamhet inte har beaktats av något skäl, eller att vissa typer av hot eller risker inte har inkluderats, exempelvis för att de analyseras i ett annat sammanhang. Tveka inte att redovisa vad som kan tolkas som tillkortakommanden i analysen. Se det i stället som en möjlighet att lyfta behov av stöd och förtydliganden till MSB och andra instanser.

Ange slutligen om RSA-redovisningen är den risk- och sårbarhetsanalys som myndigheten tar fram enligt förordning 2015:1052, eller en sammanfattande redovisning av denna (se kapitel 2).

¹⁰ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/risk--och-sarbarhetsanalyser/stod-i-risk--och-sarbarhetsanalys/>

Varför behöver arbetsprocess och metod redovisas?

Myndigheterna ombeds beskriva arbetsprocess och metod av flera skäl. Ett är att identifiera potentiella felkällor och osäkerheter, så att informationen när den används i nästa steg inte tillskrivs för hög eller låg vikt. Ett annat är att lyfta problem och brister i den analysmetodik som används och som kan visa på bristande stöd från MSB, eller behov av ytterligare stöd och förtydliganden. Slutligen gör beskrivningen att MSB kan hämta in erfarenheter från det praktiska RSA-arbetet, och identifiera goda exempel att sprida och vidareutveckla som en del i den nationella RSA-utvecklingen.

Avsikten är alltså inte att kontrollera om analysen ”gått rätt till”, utan att få in bakgrundsinformation som underlättar läsning och tolkning av redovisningen.

3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde som är av nationell betydelse

Identifierad samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området som är av regional betydelse

Att identifiera samhällsviktig verksamhet är avgörande för att RSA-arbetet ska fungera som underlag för myndighetens beredskapsplanering. Vi rekommenderar därför att utgå från följande analyssteg:

- Identifiera beroenden – Vad måste finnas för att den samhällsviktiga verksamheten ska fungera?
- Identifiera och analysera hot och risker – Vad kan hända som leder till att den samhällsviktiga verksamheten slås ut?
- Identifiera sårbarheter – Var finns bristande förmåga att förebygga eller hantera händelser som kan resultera i att samhällsviktig verksamhet slås ut?
- Ta fram åtgärdsbehov – Vilka åtgärder behöver vidtas för att den samhällsviktiga verksamheten ska bli mer skyddad och för att stärka förmågan att hantera ett bortfall?

Vad är samhällsviktig verksamhet?

Samhällsviktig verksamhet är ett samlingsbegrepp för de verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner inom en samhällssektor.

Vad som är samhällsviktig verksamhet avgörs av verksamhetens betydelse ur ett krisperspektiv. Enligt definitionen i RSA-föreskrifterna och *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet* (MSB1408), är en verksamhet samhällsviktig om den uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- 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.

Kortfattat handlar det alltså om en verksamhet som kan orsaka kriser som hotar samhället vid störningar i eller bortfall av verksamheten. Det kan även vara en verksamhet som behövs för att hantera en potentiell eller pågående kris.

Hur avgörs om en verksamhet är samhällsviktig på lokal, regional eller nationell nivå?

Av RSA-föreskrifterna framgår det att centrala myndigheter ska identifiera samhällsviktiga verksamheter på *nationell* nivå, medan länsstyrelser ska identifiera samhällsviktiga verksamheter på *regional* nivå. Här är exempel på vad som kan vara samhällsviktigt på respektive nivå inom funktionen ”distribution av livsmedel”:

- På nationell nivå kan samhällsviktig verksamhet till exempel vara ett stort livsmedelslager.
- På regional nivå kan samhällsviktig verksamhet till exempel vara en livsmedelsdistributör till flera kommuner och butiker i länet.
- På lokal nivå kan samhällsviktig verksamhet till exempel vara ett produktionskök eller en livsmedelsbutik.

Hur identifieras den samhällsviktiga verksamheten?

Instruktioner finns i MSB:s *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet* (MSB1408).

Avgränsa den samhällsviktiga verksamheten till de verksamheter som finns inom myndighetens uppdrag och ansvarsområde. Utgå från hur ett bortfall av verksamheten påverkar målen för arbetet med krisberedskap samt civilt försvar.

Den samhällsviktiga verksamheten ska vara verksamheter såsom begreppet definieras i föreskrifternas allmänna råd och MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet. Det räcker alltså inte att endast identifiera samhällssektorer och samhällsfunktioner.

Hur beaktas höjd beredskap?

Analysera vilka verksamheter inom myndigheten och ansvarsområdet som behöver fungera vid höjd beredskap (se kapitel 5). Analysera även om det finns några samhällsviktiga verksamheter som tillkommer eller utgår vid höjd beredskap.

Identifierad samhällsviktig verksamhet bör innehålla:

- **För andra myndigheter än länsstyrelsen:** En redogörelse för de samhällsviktiga verksamheter som finns inom ansvarsområdet och inom myndighetens eget arbete, samt inom vilka funktioner och samhällssektorer de finns (se MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet för definitioner).
- **För länsstyrelser:** En redogörelse för de samhällsviktiga verksamheter som finns inom det geografiska området och inom myndighetens eget arbete, samt inom vilka funktioner och samhällssektorer de finns (se MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet för definitioner).
- En analys av vilka samhällsviktiga verksamheter som eventuellt tillkommer eller utgår vid höjd beredskap.

4. Identifierade kritiska beroenden för den identifierade samhällsviktiga verksamheten

För att kunna identifiera vad som hotar den samhällsviktiga verksamheten är det nödvändigt att identifiera dess kritiska beroenden, det vill säga det som måste finnas på plats för att den samhällsviktiga verksamheten ska fungera.

Vad är ett kritiskt beroende?

I RSA-föreskrifterna definieras kritiska beroenden som ”beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera”. Vidare sägs det att den typen av beroenden karaktäriseras av att ett ”bortfall eller en störning i levererade verksamheter relativt omgående leder till sådana funktionsnedsättningar som kan få till följd att en kris inträffar”.

På vilken nivå ska kritiska beroenden identifieras?

Identifiera kritiska beroenden på objektsnivå. I stället för att till exempel enbart skriva ”transporter” som kritiskt beroende för en viss verksamhet, ange vilka typer av transporter det handlar om och vilka som ansvarar för dem.

När myndigheten inte råder över kritiska beroenden

Om en myndighet inte råder över ett visst beroende, eller saknar tillräcklig kunskap för att hantera det, är det viktigt att det framkommer i RSA-redovisningen. MSB kan då sammanställa stödbehovet, och föreslå för regeringen att någon aktör tar ansvar för ett sådant stöd.

Stöd för att identifiera kritiska beroenden

Att identifiera kritiska beroenden för samhällsviktig verksamhet är en del av en myndighets arbete med kontinuitetshantering. Informations- och stödmaterial för detta finns på <https://www.msb.se/kontinuitetshantering>.

Identifierade kritiska beroenden bör innehålla:

- Beskrivningar av de kritiska beroenden som finns för respektive samhällsviktig verksamhet identifierade på verksamhetsnivå.
- Beskrivningar av de kritiska beroenden som myndigheten inte råder över och som därför behöver lyftas till nationell nivå.

5. Identifierade och analyserade hot och risker för myndigheten och dess ansvarsområde

Identifierade och analyserade hot och risker för länsstyrelsen och länets geografiska område

Punkterna 1, 3 och 4 i föreskrifterna (om myndigheten och dess ansvarsområde samt den samhällsviktiga verksamheten och dess beroenden) syftar till att beskriva det som ska skyddas. Utifrån en sådan bild ska myndigheten sedan identifiera och analysera vad som hotar det skyddsvärda.

Vad avses med "hot" och "risk"?

"Hot" och "risk" används idag på olika sätt och det råder en viss oklarhet kring den exakta skillnaden mellan begreppen. I denna vägledning utgår vi från de definitioner som finns i de allmänna råden till RSA-föreskrifterna.

"Hot" är enligt föreskrifternas definition "händelser eller företeelser som medför fara för skada på något eller någon". Med hot avses alltså potentiella orsaker till skada mot enskilda eller samhället. Naturolyckor, terrorism och social oro är exempel på hot. Ett hot är i grunden ett grovt beskrivet generellt riskscenario som utgår från en typhändelse eller en företeelse som kan vara skadlig. Sammanställning av hot kallas även för "riskidentifiering".

"Risk" är enligt föreskrifternas definition "en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till". En risk är med andra ord ett analyserat hot där man har bedömt hur pass allvarligt det är. Detta moment kallas ofta "riskanalys". En förutsättning för att kunna identifiera och analysera risker, det vill säga bedöma sannolikhet och konsekvens, är att vidareutveckla identifierade hot till mer specifika scenarion. Till exempel skulle hotet "översvämning" kunna vidareutvecklas till ett scenario som gör mer specifika antaganden kring översvämningens omfattning, var den inträffar och vid vilken tidpunkt. Därefter kan man analysera sannolikhet och konsekvens utifrån det specifika scenariot.

Beskrivningen av hoten är alltså ett slags bruttointivering av det som kan störa och skada det som ska skyddas. Beskrivningen av risker analyserar hoten och bedömer hur sannolikt det är att scenariot inträffar, samt vilka konsekvenserna blir om hoten realiserar.

Hur identifieras hot?

När hot ska identifieras, utgå från det som ska skyddas, det vill säga målen för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, samt den samhällsviktiga verksamheten. Identifiera alltså sådana händelser som skulle kunna skada eller slå ut myndighetens och ansvarsområdets förmåga att utföra sina uppgifter kopplade till målen och den identifierade samhällsviktiga verksamheten eller som på annat sätt kan skada det skyddsvärda.

Hämta gärna inspiration från den förteckning av hot MSB presenterat i Nationell riskbedömning (NRA) från 2018 (se kapitel 3).¹¹

Vilka hot ska tas vidare till riskanalysen?

Riskanalys innebär att vidareutveckla de identifierade hoten till mer utförligt beskrivna riskscenarion och därefter analysera sannolikhet och konsekvens. Riskanalysen är alltså ett betydligt mer omfattande och komplext arbete än att identifiera hot. Välj därför vilka hot som ska analyseras vidare.

Analysera sådana risker som myndigheten har expertkunskap inom. Sådana analyser kan bidra med bakgrundsinformation och dimensionerande utgångspunkter som andra aktörer kan utgå från i sitt RSA-arbete samt i övrig beredningsplanering.

Länsstyrelserna bör redovisa risker som är utmärkande för det geografiska området. Det kan exempelvis handla om att det finns ett kärnkraftverk i länet, infrastrukturella noder i länet av stor betydelse (till exempel större hamnar eller flygplatser) eller förhållanden som gör länet extra sårbart för olika typer av naturhändelser.

Ta gärna med analyser av risker som det saknas heltäckande hantering eller planering inför, och där behovet av åtgärder därmed är stort. Detta föregriper sårbarhetsanalysen, men redan i riskanalyskedet brukar det gå att bilda sig en övergripande bild av vilken förmåga som finns att förebygga och hantera olika hot.

Hur görs en riskanalys?

Riskanalysen kan göras på flera olika sätt och myndigheten väljer själv tillvägagångssätt. Det viktiga är att analysen görs på ett sådant sätt att åtgärdsbehoven kan identifieras.

Ett vanligt sätt är att kvantifiera sannolikhet och konsekvens utifrån definierade skalor och därefter sammanställa riskerna i så kallade riskmatriser. För MSB är det dock viktigt att bedömningarna av sannolikhet och konsekvens, oavsett tillvägagångssätt i övrigt, inkluderar resonerande texter som beskriver varför olika slags bedömningar gjorts. Sådana resonerande texter kan exempelvis utgå från följande frågor:

- Vilka mer konkreta scenarion kan knytas till ett visst hot? Hur ser typiska händelseutvecklingar ut? Vad finns det för huvudsakliga varianter?

¹¹ Nationell riskbedömning 2018 som underlag till Sveriges rapportering till Europeiska kommissionen - Svar på uppdrag 8 i MSB:s regleringsbrev 2018, MSB diariernr 2018-01094.

- Kan vissa hot och risker vara gränsöverskridande, det vill säga kan hoten och riskerna komma från eller spridas till andra länder?
- Finns det exempel från Sverige eller andra länder på inträffade händelser?
- Finns det aspekter som gör risken särskilt aktuell (till exempel medierapportering, utredningar, pågående åtgärder)?
- Vilka andra aktörer finns med ansvarsområden och expertis som kopplar till risken?
- Vilka informationskällor finns som beskriver risken närmare?

Utifrån detta, bedöm konsekvenserna, alltså hur skyddsvärdena och den samhällsviktiga verksamheten påverkas om störningen inträffar. Bedöm också sannolikheten för att störningen inträffar.

En förutsättning för att kunna bedöma konsekvens och sannolikhet är också att analysera vilken förmåga som finns hos myndigheten eller i samhället i stort att förebygga och hantera risken.

Hur beaktas höjd beredskap?

Beakta höjd beredskap genom att identifiera hot och analysera sammanhängande risker som hör samman med höjd beredskap, exempelvis militära angrepp mot kritiska noder och anläggningar.

Beakta höjd beredskap i riskanalysen genom att utgå från den förmåga och övriga förutsättningar som finns vid höjd beredskap och krig i konsekvensbeskrivningen.

Identifierade och analyserade hot och risker bör innehålla:

- Förteckningar över vilka hot myndigheten identifierat för sin egen verksamhet och sitt ansvarsområde. Hoten bör identifieras utifrån skyddsvärdena och den samhällsviktiga verksamheten.
- Riskanalyser där ett urval av hoten vidareutvecklats och analyserats utifrån händelseförlopp, hur pass sannolikt det är att de inträffar samt vilka konsekvenser som då uppstår.
- **För andra myndigheter än länsstyrelsen:** Riskanalyser för händelser som är utmärkande för myndigheten och dess ansvarsområde (till exempel riskanalyser kopplade till transportområdet från "transportmyndigheterna", till livsmedelsförsörjning från "livsmedelsmyndigheterna" etc.).
- **För länsstyrelser:** Riskanalyser som utgår från vad som är utmärkande för länet (till exempel att det finns ett kärnkraftverk eller att området är särskilt utsatt för olika slags naturhändelser). I riskanalysen vill MSB kunna se hur en viss risk påverkar sådant som är specifikt för länet.

6. Bedömning av myndighetens generella krisberedskap enligt indikatorer som framgår av bilagan

Att bedöma sin förmåga är avgörande för att identifiera sårbarheter och brister i förmågan. Bedöm förmågan genom att fylla i föreskrifternas bilaga. För att bedömningen ska bli användbar för MSB är det viktigt att koppla motiverande och resonerande text till ja/nej-svaren.

Inkludera gärna resonemang kring förmåga i riskanalysen, när sannolikhet och konsekvens bedöms.

Bedömning av myndighetens generella krisberedskap bör innehålla:

- Svar på samtliga indikatorer i bilagan med motiverande och resonerande text kopplat till varje indikator, utifrån bilagans format.

7. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom myndigheten

Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom länsstyrelsen och dess geografiska område

Beskrivningen av identifierade sårbarheter är en redogörelse för vilka insikter analysen har genererat. Att identifiera samhällsviktig verksamhet (och dess beroenden), och identifiera och analysera hot och risker syftar till att komma fram till vilka sårbarheter som finns. De identifierade sårbarheterna är i sin tur underlag för att ta fram åtgärder för stärkt samhällsskydd och beredskap, vilket är vad RSA-arbetet syftar till.

Vad är en sårbarhet?

Definitionen i RSA-föreskrifterna av en sårbarhet är ”de egenskaper eller förhållanden som gör samhället, ett system eller egendom mottagligt för skadliga effekter av en händelse”. Med ”förhållanden” avses brister i förmågan att förebygga en viss händelse samt brister i förmågan att hantera konsekvenserna av en inträffad händelse.

Hur beskrivs och identifieras sårbarheter?

Analysera vilka brister i förmåga som finns inom myndigheten och ansvarsområdet att förebygga eller hantera de konsekvenser som beskrivs i riskanalysen. Beskriv sårbarheterna mot bakgrund av de hot och risker som analyserats, så att det finns en tydlig röd tråd mellan de båda redovisningspunkterna.

Vilka sårbarheter är särskilt viktiga att ta med?

De sårbarheter som identifieras kan delas in i två typer:

1. Sårbarheter som myndigheten själv kan lösa inom ramen för nuvarande organisation och uppdrag.

2. Sårbarheter som myndigheten själv inte kan lösa. Det kan exempelvis handla om sårbarheter som kräver lång tid och stora investeringar att lösa, eller sårbarheter som myndigheten inte kan lösa inom ramen för befintligt uppdrag och mandat.

Redovisa även sårbarheter som kommit fram på annat sätt än via RSA-arbetet. Det kan exempelvis handla om sårbarheter som uppdagats vid övningar eller inträffade händelser.

Det är särskilt viktigt att redovisa sårbarheter som myndigheten själv inte kan hantera, eftersom de kan utgöra underlag för Regeringskansliets och MSB:s arbete med att utveckla det svenska beredskapssystemet. Det kan exempelvis röra sig om områden där det krävs betydligt större investeringar än myndigheten disponerar, områden där det saknas kunskap kring och där någon annan aktör skulle kunna bistå med vägledning, eller lagar och förordningar som är otydliga eller otillräckliga och som därför gör det svårt att uppnå god beredskap.

Beskrivning av identifierade sårbarheter bör innehålla:

- Redogörelser för sårbarheter i form av bristfällig förmåga att förebygga, alternativt hantera, analyserade risker.
- Redogörelser för sårbarheter som inte kan lösas av myndigheten själv, utan kräver samordning med eller av andra.

8. Genomförda, pågående och planerade åtgärder sedan föregående rapportering

Åtgärder är aktiviteter till syfte att förebygga en risk eller att bygga upp förmåga att hantera dess konsekvenser. Arbetet med RSA är en iterativ process, där resultatet bygger på tidigare analyser och ska leda till fortlöpande utveckling samt spårbarhet. Eftersom det främsta syftet med RSA-arbetet är att ta fram åtgärder för stärkt beredskap, är det viktigt att följa upp de åtgärdsbehov som identifierats i tidigare analyser. Vid redovisning av åtgärder är det viktigt att även ange vilka sårbarheter de är avsedda att hantera, hur, och vilka målen är.

Genomförda, pågående och planerade åtgärder sedan föregående rapportering bör innehålla:

- En redogörelse för de åtgärdsbehov som identifierades i den föregående RSA-redovisningen med svar på följande frågor:
 - Vilka åtgärder har vidtagits?
 - Vilka åtgärder har inte vidtagits och hur hanteras detta?
- En beskrivning av eventuella åtgärder som inte togs med i den föregående RSA-redovisningen, men som identifierats och eventuellt också vidtagits sedan dess.

9. Behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

Att komma fram till åtgärdsbehov för stärkt beredskap är det främsta syftet med RSA och det som gör arbetet meningsfullt. Redovisa därför konkreta förslag på åtgärder som kan användas för beredskapsplanering inom myndigheten och ansvarsområdet.

Redovisa sådana åtgärder som behöver vidtas för att reducera risker, säkra kritiska beroenden, åtgärda förmågebrister samt minska sårbarheter genom förebyggande åtgärder eller genom att utveckla hanteringsförmågan.

Knyt åtgärderna till förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och samhällets skyddsvärden inom ansvarsområdet och myndigheten i fred och vid höjd beredskap. Prioritera åtgärderna enligt en enkel kostnads-nyttoanalys och beskriv översiktligt vilka resurser de kräver. Syftet är att det ska utgöra ett fullgott planeringsunderlag. Se till att det framgår om åtgärdsförslagen är beslutade.

Låt det också framgå om myndigheten inte råder över åtgärderna, eller saknar resurser för att genomföra dem.

Behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat bör innehålla:

- Vilka åtgärdsbehov som kommit fram i den aktuella risk- och sårbarhetsanalysen.
- Om åtgärdsförslagen är beslutade att genomföras.
- Prioriteten mellan förslagen.
- Åtgärdsbehov som myndigheten inte råder över samt där man behöver stöd.

RSA och sekretess

Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) reglerar när myndigheter ska frånga offentlighetsprincipen och belägga delar av handlingar med sekretess. Vissa förutsättningar (skaderekvisit) ska då vara uppfyllda. En risk- och sårbarhetsanalys innehåller sannolikt uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL 15 kap. 2 § ("försvarssekretess") eller 18 kap. 13 § ("RSA-sekretess").

Varje myndighet behöver därför göra en sekretessbedömning av sin RSA för att säkerställa att eventuella känsliga uppgifter i den hanteras på ett korrekt sätt. Säkerhetspolisens föreskrifter och vägledningar ger stöd kring sekretessbedömningen.¹²

Det som omfattas av sekretess är just *uppgifter* i en handling, och inte handlingen i sin helhet. Inte heller de delar av RSA-dokumentet som berör höjd beredskap kan med automatik beläggas med sekretess. Även för detta område gäller principen att det endast är uppgifter som kan beläggas med sekretess, och att ett eller flera skaderekvisit enligt OSL måste vara uppfyllda.

Att belägga hela risk- och sårbarhetsanalysen eller redovisningen med sekretess kan göra det svårt att kommunicera kring riskerna. Å ena sidan kräver en användbar analys i många fall att känslig information som omfattas av sekretess ingår. Å andra sidan kan en RSA enkelt behöva delas för att fungera som underlag till den egna myndighetens, andra myndigheters, regeringens och MSB:s beredskapsplanering och riskkommunikation.

En möjlighet är att dela upp analysen eller redovisningen i två delar. Dels en huvuddel som endast innehåller öppen information, men som är tillräckligt utförlig för att ge användbar information om risker, sårbarheter och åtgärdsbehov. Dels en eller flera sekretessbelagda bilagor med de uppgifter som omfattas av sekretess.

Instruktioner för hur RSA-redovisningar med sekretessbelagda uppgifter rent tekniskt ska redovisas till MSB och Regeringskansliet kommer att meddelas under våren 2020.

¹² Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2);
Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd: Informationssäkerhet*, juni 2019.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap