



FOI MEMO

Projekt Behovsanalys som stöd till MSB:s arbete med föreskrifter för RSA 1 (41)

Sidnr

Projektnummer E13728 Kund MSB

FoT-område Inget FoT-område

Datum 2020-12-11 Memo nummer FOI Memo 7425

Handläggare
Vidar Hedtjärn Swaling

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter

Författare

Vidar Hedtjärn Swaling och Per Larsson

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

Sammanfattning

I denna rapport sammanställs och analyseras behovet av att revidera de föreskrifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utfärdar för offentliga aktörers risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Arbetet har utförts av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av MSB:s avdelning för krisberedskap och civilt försvar (KC).

RSA är något som alla kommuner, regioner och statliga myndigheter är ålagda att genomföra för att stärka krisberedskapen, både för den egna organisationen och för samhället som helhet. Arbetet ska i de allra flesta fall rapporteras till MSB och/eller Regeringskansliet, och MSB har rätt att ge ut föreskrifter som reglerar vad som ska ingå i redovisningarna och hur de utformas.

Under 2019 tog MSB fram en vägledning riktad till myndigheter för att bland annat förtydliga RSA-redovisningarnas roll i det svenska beredskapssystemet. Under arbetet med vägledningen identifierades ett antal utvecklingsbehov för RSA-föreskrifterna. I föreliggande rapport kompletteras och analyseras denna behovsbild som stöd i bedömningen av huruvida föreskriftsrevideringen ska fortsätta och vilken inriktning den i så fall ska ha.

Slutsatsen är att reviderade föreskrifter möjligen kan lösa en del av RSA-systemets problem, men att många av problemen kommer att kräva förändringar av helt andra slag. Om MSB gör bedömningen att föreskrifterna likväl ska revideras bör det fortsatta arbetet fokusera på 1) formuleringen om beaktande av höjd beredskap, 2) möjligheten att integrera och samordna olika typer av säkerhetsrelaterade arbeten och processer, 3) begreppsdefinitioner, 4) ett återtagande av förmågebedömningar i någon form samt 5) en gemensam metod och ett mer transparent rapporteringsformat.

Slutligen bör MSB fråga sig om en eventuell revision kommer innebära en kursändring, exempelvis mot mer detaljstyrning. Konsekvenserna av alla ändringsförslag bör därför nogt utredas och testas. Det finns heller inget som säger att alla föreskrifter måste revideras samtidigt, eller i samma avseenden. Det viktiga är att ändringar görs där de får effekt, och att inga ändringar görs där effekten inte är säkerställd.

Nyckelord: Risk- och sårbarhetsanalyser, RSA, krisberedskap, civilt försvar, hot, risk, sårbarhet, förmåga, kontinuitetshantering.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

Innehåll

1	Inledning	5
1.1	Syfte och problemställning	5
1.2	Metod	5
1.3	Målgrupp	7
1.4	Läsanvisning	7
2	Bakgrund.....	8
2.1	RSA-föreskrifterna – kort historik.....	8
2.2	RSA-föreskrifterna – struktur och innehåll.....	8
3	Problembilden	13
3.1	MSB:s preliminära behovsidentifiering	13
3.2	Externa aktörers syn.....	14
4	En tolkningsapparat.....	20
4.1	Mål och intentioner med RSA-arbetet	21
4.2	Styrande och styrda – förstå, kunna, vilja	22
4.3	Styrningsformer och styrningsprecision	25
4.4	Styrmedel.....	26
4.5	Revideringsbehov	27
5	Analys och diskussion	29
5.1	Analys av problembild.....	29
5.2	Kan föreskriftsrevidering lösa problemen?	32
5.3	En modell för perspektiv- och rollfördelning	34
6	Slutsatser och rekommendationer.....	37
7	Referenser.....	40

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

1 Inledning

I denna rapport sammanställs och analyseras behovet av att revidera de föreskrifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utfärdar för offentliga aktörers risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).¹ Arbetet har utförts av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av MSB:s avdelning för krisberedskap och civilt försvar (KC), enheten för försörjningsberedskap (KC-FÖ).

RSA är något som alla kommuner, regioner och statliga myndigheter är ålagda att genomföra enligt lagen (SFS 2006:544) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (LEH) respektive förordningen (SFS 2015:1052) *om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* (den så kallade krisberedskapsförordningen). Enligt den senare är syftet att myndigheten ska ”stärka sin egen och samhällets krisberedskap” genom att ”analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.”²

En RSA kan enligt MSB ses som en dokumentation av myndigheters arbete med beredskapsplanering.³ Arbetet ska i de flesta fall regelbundet redovisas till MSB och Regeringskansliet. MSB har sedan 2009 rätt att ge ut föreskrifter som reglerar vad som ska ingå i redovisningarna och hur de ska utformas.

Under 2019 tog MSB fram en vägledning riktad till myndigheter för att bland annat förtydliga RSA-redovisningarnas roll i det svenska beredskapssystemet.⁴ Under arbetet med vägledningen identifierades ett antal utvecklingsbehov för RSA-föreskrifterna. I föreliggande rapport kompletteras och analyseras behovsbilden som stöd i bedömningen av huruvida föreskriftsrevideringen ska fortsätta och vilken inriktning den i så fall ska ha.

En eventuell revidering av RSA-föreskrifterna behöver vara genomförd hösten 2021 så att föreskrifterna är tillgängliga för berörda aktörer ett år före kommande redovisning. Denna ska göras 2022 för statliga myndigheter och 2023 för kommuner och regioner.

1.1 Syfte och problemställning

Syftet med denna studie är att hjälpa MSB att bedöma huruvida RSA-föreskrifterna behöver revideras och i så fall i vilka avseenden.

Studien utgår från två frågeställningar: För det första behöver vi veta i vilken grad föreskrifterna bidrar till att syftet med RSA uppnås. I källmaterialet förekommer lite olika formuleringar av syftet med RSA, men frågan skulle kunna ställas så här: *Bidrar föreskrifterna till syftet med RSA, dvs. att skapa en systematisk och nationellt sammanhängande process för att identifiera risker och sårbarheter som i sin tur stärker Sveriges beredskap mot samhällsstörningar?*⁵

För det andra, om föreskrifterna inte bidrar till syftet, eller om de gör det i begränsad utsträckning, *kan RSA-föreskrifterna på något sätt ändras så att de i högre grad bidrar till att syftet med RSA uppnås?*

1.2 Metod

Analysen görs huvudsakligen utifrån öppet källmaterial, bland annat FOI-rapporten *Kunskap för beredskap*⁶, samt dokumentation som tagits fram internt på MSB i olika skeden av föreskriftsarbetet

¹ Föreskrifter återfinns i MSBFS 2015:4 (Regioner), MSBFS 2015:5 (Kommuner) och MSBFS 2016:7 (Statliga myndigheter).

² SFS (2015:1052) 8 §.

³ MSB (2019), s. 5.

⁴ MSB (2019).

⁵ Denna formulering av syftet med RSA är hämtad från KBM (2003), s. 6.

⁶ Eriksson (2020).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

(mer om källmaterialet i avsnitt 1.2.1). Viss kompletterande information har inhämtats muntligen i möten med den projektgrupp på MSB som arbetar med föreskriftsrevideringen.

Arbetet har utförts enligt följande upplägg:

1. Sammanställning av tidigare identifierade problem och förändringsbehov vad gäller *aktörernas arbete med RSA*.
2. Sammanställning av identifierade problem och förändringsbehov vad gäller Regeringskansliets och MSB:s *styrning av RSA-arbetet*, i synnerhet MSB:s föreskrifter.
3. Analys av vilka praktiska effekter som principiellt kan förväntas av ändringar i föreskrifterna eller i annan styrning. För att koppla styrningen till RSA-arbetet sätter vi upp en tolkningsapparat.⁷
4. Analys av underlaget med utgångspunkt i tolkningsapparaten. Frågor som ska besvaras är huruvida de önskade förändringarna i punkt 1 (ovan) kan åstadkommas genom ändringar i RSA-föreskrifterna, och huruvida förändringsbehovet i punkt 2 (ovan) är relevant.
5. Slutsatser och rekommendationer kring vilka ändringar i föreskrifterna eller annan styrning, exempelvis vägledningar och allmänna råd, som bör genomföras.

1.2.1 Om källmaterialet

Inför revideringsarbetet har MSB gjort en preliminär behovsidentifiering.⁸ I vår studie kan vi betrakta de behov som MSB har identifierat som redan omhändertagna och därmed avgränsa bort dem ur analysen, men vi kan också behöva verifiera dem eller analysera dem vidare i de fall behovet bara delvis är identifierat. Vi måste även förutsätta att det kan framträda nya förhållanden som motsäger tidigare slutsatser om revideringsbehov eller som gör att de måste omprövas. Resultatet av MSB:s preliminära behovsidentifiering presenteras närmare i avsnitt 3.1.

Den mest aktuella forskningsstudien i sammanhanget är FOI-rapporten *Kunskap för beredskap* (Eriksson m.fl., 2020). Rapporten analyserar och redovisar förutom slutsatserna från en stor egen enkätundersökning även slutsatserna från ett flertal tidigare studier rörande utmaningar med det svenska RSA-systemet och dess omgivande krisberedskapskontext. De mest centrala studierna i sammanhanget är:

- *Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Användande och utnyttjande* (Eriksson, K., 2016),
- *Risk and vulnerability analysis in society's proactive emergency management* (Hassel, H., 2010),
- *Tre steg för ett robustare Malmö* (LUCRAM, 2018) och *Handbok för kommunalt RSA-arbete* Albinsson m.fl. (2019). Dessa båda arbeten analyseras i den av FOI och LUCRAM gemensamt publicerade artikeln *Understanding practical challenges to risk and vulnerability assessments: the case of Swedish municipalities* (Cedergren m.fl., 2018).
- *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar* (Riksrevisionen, 2015).

Därtill kommer iakttagelser i konsultfirman Vergentas (2016) rapport *En samlad bild över MSB:s arbete med risk- och sårbarhetsanalyser* samt en nyligen publicerad studie av FOI rörande kommunerna och deras geografiska områdesansvar (Eriksson m.fl., 2019). Den senare belyser kommunernas förutsättningar att arbeta med RSA och att omsätta resultaten av dessa i konkreta åtgärder.

⁷ Vi har valt att tala om en tolkningsapparat eftersom det rör sig om flera olika modeller och en begreppsapparat som tillsammans skapar en teoretisk grund för analys. Tolkningsapparaten presenteras närmare i kapitel 4.

⁸ MSB (2020).

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

MSB har också i underlaget *Behovsanalys RSA* (2017) sammanställt olika former av återkopplingar från aktörer när det gäller arbetet med RSA. Detta kan ses som ett viktigt jämförelsematerial eftersom det bygger på en delmängd av de ovan presenterade källorna.

1.3 Målgrupp

Rapporten vänder sig i första hand till den enhet inom MSB som arbetar med RSA-föreskrifterna (KC-FÖ), men även till de enheter som arbetar med civilt försvar och totalförsvarsutveckling samt regelgivning och policyskapande i andra sammanhang. I andra hand vänder sig rapporten till RSA-aktörer från andra myndigheter, kommuner och regioner, Regeringskansliet samt till forskare och allmänhet med intresse av säkerhets- och beredskapsfrågor.

1.4 Läsanvisning

I kapitel 2 beskrivs bakgrunden till MSB:s arbete med RSA och föreskrifternas tillkomst. I kapitel 3 följer en redovisning av MSB:s preliminära behovsidentifiering samt externa aktörers synpunkter på RSA. I kapitel 4 presenteras den tolkningsapparat som tagits fram utifrån teorier kring, och diskussioner av RSA-arbetets styrningsförhållanden. I kapitel 5 följer sedan en analys och diskussion och i kapitel 6 dras slutsatser och ges rekommendationer.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

2 Bakgrund

I detta kapitel presenteras RSA-föreskrifternas bakgrund, revisionshistoria och innehåll.

2.1 RSA-föreskrifterna – kort historik

MSB tog 2009 ett initiativ att beskriva hur arbetet med RSA, handlingsprogram och planer kunde förenklas för främst kommuner. En kartläggning hade visat att systemet var svårgenomträngligt och komplext och att det fanns behov av förenkling, utnyttjande av möjliga synergier samt behov av vissa föreskrifter på området.⁹

De första föreskrifterna trädde i kraft 2010 och reglerade dels tidpunkt för redovisningen, dels innehåll och disposition för inrapporterade dokument. Ingen föreskrivning av metodval gjordes eftersom det antogs kunna hämma kommuner och landsting som hade kommit långt i det egna arbetet. En viktig aspekt var också att uppnå jämförbarhet för att möjliggöra kunskapsöverföring och aggregering av resultat.¹⁰

I en utvärdering 2012 drogs slutsatsen att föreskrifterna i stort bidragit till ökad kvalitet, enhetlighet och jämförbarhet. Ett antal brister och utvecklingsområden identifierades, bland annat rörande utformningen av förmågebedömningen. Att inget utrymme gavs att motivera svaren antogs drabba jämförbarheten. Vidare ansågs "efterlevnaden" av föreskrifterna, främst hos kommuner, vara ett problem.^{11, 12} Det ansågs också finnas ett behov av att närma sig de standarder som fanns inom området, bland annat ISO 31000 *Risk Management*. Den andra upplagan föreskrifter började gälla i mars 2015.¹³

Ytterligare en revision gjordes av föreskriften för statliga myndigheter. De uppdaterade föreskrifterna (MSBFS 2016:7) trädde i kraft i augusti 2016 och innebar att myndigheterna i sin RSA även skulle beakta situationer med höjd beredskap.¹⁴

Föreskrifterna från 2015 och 2016, det vill säga MSBFS 2015:4, 2015:5 och 2016:7 gäller fortsatt och är de som är föremål för det nu pågående revideringsarbetet liksom för föreliggande rapport.

2.2 RSA-föreskrifterna – struktur och innehåll

RSA-arbetets lagstöd inklusive dess föreskrifter ingår i en regelhierarki där olika regelformer förhåller sig till varandra på ett förutbestämt sätt och där de enskilda regelformerna i sig utgör styrmedel i en styrningskedja. Överst i regelhierarkin finns grundlagar vilka inga andra lagar får stå i strid med. De övriga underställda lagarna och förordningarna kan innehålla bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter. Föreskrifter kan behövas när den styrning som finns i lagar och förordningar inte är tillräcklig utan måste kompletteras med mer detaljerade regler. När förordningar och föreskrifter skrivs ska de obevekligen hålla sig inom ramen för vad lagarna anger. Innan en myndighet utfärdar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller regioner som inte är oväsentliga, ska regeringens medgivande att utfärda föreskrifterna inhämtas enligt *förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter*. I regelhierarkin under föreskrifter finns myndigheternas allmänna råd. Ett allmänt råd anger hur någon kan eller bör göra för att uppfylla en bindande regel i lag, förordning eller föreskrift. Ett allmänt råd är en rekommendation där en metod eller lösning

⁹ Vergenta (2016), s. 6.

¹⁰ Eriksson (2020), s. 68.

¹¹ Vergenta (2016), s. 7.

¹² Oklart vad som menas med "efterlevnaden" och på vilket sätt den brast, men troligen handlar det om att rapporteringen inte i tillräcklig utsträckning följde den föreskrivna rubrikstrukturen.

¹³ Vergenta (2016), s. 7.

¹⁴ Eriksson (2020), s. 50f, samt MSBFS 2016:7.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

presenteras, men om exempelvis en myndighet väljer att inte göra på det sätt som anges i det allmänna rådet ska myndigheten kunna visa att de bindande reglerna ändå uppfylls. Ett allmänt råd får myndigheter skriva utan att ha ett bemyndigande så länge det allmänna rådet ryms inom myndighetens verksamhetsområde. Ett allmänt råd kan skrivas direkt till en lag, förordning eller föreskrift.¹⁵

Genom bemyndigande i förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap har MSB föreskriftsrätt när det gäller kommuner och regioners RSA:er. Dessa styrs i sin tur av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

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

2 kap. Förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid

Analys och planering

1 § Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Kommuner och regioner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser.

Härvid har MSB utgivit nu rådande föreskrifter (MSBFS 2015:5) Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser respektive (MSBFS 2015:4) Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om landstings risk- och sårbarhetsanalyser. Båda innehåller allmänna råd som ansluter till föreskrifterna.

MSB har med stöd av förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (21 §) också föreskriftsrätt när det gäller statliga myndigheters RSA:er. Härvid har MSB utgivit nu rådande föreskrift (MSBFS 2016:7) Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, vilka även innehåller allmänna råd som ansluter till föreskrifterna.

¹⁵ Se t.ex. Boverket (2020).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

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

Risk- och sårbarhetsanalys

8 § 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.

1. Vid denna analys ska myndigheten särskilt beakta situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
3. att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten ska minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 § och de myndigheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar i enskilda fall, ska senast vid utgången av oktober månad varje jämnt årtal lämna en sammanfattande redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.

MSB:s RSA-föreskrifter riktade mot *kommuner* och *regioner* (MSBFS 2015:5 respektive MSBFS 2015:4) kan strukturellt sägas vara uppbyggda enligt följande:

1. *Föreskriftsrättens legala stöd (1 §)*. Här anges de lagrum som MSB baserar sin föreskriftsrätt på.
2. *Begreppsapparat och definitioner (2 §)*. Här presenteras centrala begrepp i föreskriften och deras innebörd definieras.
3. *Grad av verkställighetsautonomi och synkronisering med annat riskanalysarbete (3 §)*.¹⁶ Här anges i vagare termer att det faktiska arbetet med RSA kan bedrivas efter egna förutsättningar och metoder samt en uppmaning att samordna och integrera arbetet med eventuellt annat parallellt riskanalysarbete.
4. *Form och innehållsmässig struktur samt tidpunkt och mottagare för rapport (4 §)*. Här klargörs hur rapporten som inlämnas ska sammanställas och innehållsmässig vara strukturerad på rubriknivå samt när, i vilken form och till vem som rapporten ska lämnas.
5. *Uppföljning och rapportering av generell krisberedskap (5 §)*. Här anges när, i vilken form och till vem som rapportering av bedömd generell krisberedskap ska rapporteras.
6. *Sekretessfrågor (6 §)*. Här klargörs hantering av eventuella sekretessfrågor i samband med rapportering.
7. *Indikatorer för bedömning av generell krisberedskap (bilaga)*. I bilagan anges ett fyrtiotal indikatorer på vad MSB anser kan kopplas till en god krisberedskap.
8. *Allmänna råd (bilaga)*. MSB:s förklaringar och rekommendationer för hur aktuell lagstiftning rörande RSA ska verkställas.

¹⁶ Med *verkställighet* avses genomförande, utförande, ikraftträdande eller sjösättande av exempelvis ett beslut, en plan eller en idé.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

MSB:s föreskrifter riktade mot statliga myndigheter är strukturellt uppbyggda ungefär som de för kommuner och regioner. De främsta olikheterna är för det första att statliga myndigheter i arbetet med RSA inte bara ska beakta fredstida kriser utan även höjd beredskap, för det andra att den innehållsmässiga strukturen och uppgifterna i redovisningen ska se delvis olika ut beroende på om det är en länsstyrelse eller en central myndighet som ska utföra RSA:n. För det tredje att grad av verkställighetsautonomi och synkronisering med annat riskanalysarbete inte är angivet i föreskrifterna för statliga myndigheter:

1. *Föreskriftsrättens legala stöd (1 §)*. Här anges de lagrum som MSB baserar sin föreskriftsrätt på.
2. *Begreppsapparat och definitioner (2 §)*. Här presenteras centrala begrepp i föreskriften och deras innebörd definieras.
3. *Beaktande av både fredstida kriser och höjd beredskap (3 §)*. Här anges att både fredstida kriser och höjd beredskap ska beaktas och att scenarier som MSB beslutar ska beaktas. De delar av Försvarsmaktens försvarsplanering som förmedlas till myndigheterna ska också beaktas.
4. *Uppgifter och innehållsmässig struktur för redovisning som ska lämnas in (4 och 5 §)*. Här klargörs vilka uppgifter som ska redovisas och hur dessa ska vara strukturerade på rubriknivå.
5. *Redovisning (6 §)*. Här anges former för redovisning och till vem redovisning sker samt sekretessfrågor.
6. *Indikatorer för bedömning av generell krisberedskap (bilaga)*. I bilagan anges ett knappt fyrtiotal indikatorer på vad MSB anser kan kopplas till en god krisberedskap.
7. *Allmänna råd (bilaga)*. MSB:s förklaringar och rekommendationer för hur aktuell lagstiftning rörande RSA ska verkställas (det vill säga ett komplement till föreskrifterna).

När nu MSB överväger att revidera ovan nämnda föreskrifter åligger det myndigheten att beakta ovan nämnda *förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter*, och vid behov söka vägledning och rådgivning av Ekonomistyrningsverket.¹⁷

¹⁷ Statskontoret konstaterade i en studie från 2016 att endast ett fåtal myndigheter dittills sökt vägledning hos Ekonomistyrningsverket. Statskontoret (2016), s. 32.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

Förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter

- 1 § Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Förordningen tillämpas dock inte på kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen (1998:1474).
- 2 § Innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller regioner som inte är oväsentliga, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas.
- Regeringen ska inför sitt beslut få del av
1. förslaget till föreskrifter, och
 2. den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget. Förordning (2019:1101).
- 3 § Innebär det fara för miljön, rikets säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om föreskrifterna inte beslutas, får regeringens medgivande inhämtas i efterhand.
- 4 § Att regeringens medgivande inte har inhämtats utgör inte hinder mot att föreskrifter tillämpas.
- 5 § Ekonomistyrningsverket ska svara för vägledning och rådgivning med anledning av denna förordning.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

3 Problembilden

I detta avsnitt presenteras först resultatet av MSB:s preliminära behovsidentifiering och därefter sådana problem och utmaningar som har framförts av externa aktörer i de studier som presenteras i avsnitt 1.2.1. Den redovisade problembilden ligger till grund för den analys som görs i kapitel 5.

3.1 MSB:s preliminära behovsidentifiering

MSB:s övergripande planering inför revideringsarbetet omfattade en preliminär behovsidentifiering. Nedan presenteras de identifierade behoven av förändring tillsammans med en bedömning av huruvida det initialt finns anledning att undersöka dem ytterligare. Underlaget är det pm som MSB tagit fram med ingångsvärden till föreskriftsarbetet.¹⁸

1. *Föreskrifternas begreppsdefinitioner behöver ses över:* MSB ställer två frågor i anslutning till föreskriftstexten om begreppsdefinitionerna. Dels huruvida det råder enighet inom MSB kring definitionerna, dels huruvida begreppsdefinitioner bör ingå i föreskrifterna. Den första frågan faller utanför ramarna för denna studie (även om det torde vara fundamentalt för MSB att besvara den). När det gäller den andra frågan så motsäger denna rapport inte att ett utredningsbehov finns.
2. *Skrivningen om att statliga myndigheter ska beakta höjd beredskap upplevs som otydlig:* Flera myndigheter har enligt MSB uppfattat skrivningen som första gången dök upp i MSBFS 2016:7 (se avsnitt 2.2) som otydlig. Inte heller inom MSB råder det full konsensus om vad som avses. Därmed framhålls ett behov av att tydligare beskriva hur höjd beredskap och totalförsvarsplanering förhåller sig till RSA-arbetet för statliga myndigheter. Precis som i föregående punkt konstaterar vi att behovet är relevant, men att en vidare utredning om förhållandet mellan krisberedskap och civilt försvar faller utanför ramarna för denna studie.
3. *Krav på förmågebedömning finns inte med:* I nuvarande RSA-föreskrifter finns inga krav på att aktörerna ska redovisa analyser kopplat till organisationens eller ansvarsområdets förmåga att förebygga och hantera identifierade hot och risker. MSB konstaterar att det därmed ”inte finns någon tydlig ’brygga’ till analys av sårbarhet och identifiering av åtgärdsbehov”.¹⁹ Vi kommer att fördjupa detta identifierade problem, dels eftersom MSB:s analys inte klarlagt något egentligt behov av revidering utan snarare en relevant problematik, dels eftersom kopplingen mellan förmåga och centrala begrepp som sårbarhet och åtgärder har bäring på huruvida en RSA kan genomföras överhuvud taget. MSB konstaterar också att ”det närmaste en förmågebedömning som finns i nuvarande föreskrifter är indikatorerna i bilaga till föreskriften” men att dessa inte ger någon fullständig bild över krisberedskapsförmågan och därmed kan behöva ändras eller tas bort.
4. *Det kan ifrågasättas huruvida de nuvarande föreskrifterna har uppnått sitt mål:* MSB konstaterar att nuvarande RSA-föreskrifter togs fram med syftet att öka jämförbarhet, enhetlighet och kvalitet på RSA:er men att det råder tveksamhet kring huruvida detta syfte har uppnåtts samtidigt som ingen relevant uppföljning har gjorts. MSB ser ett behov av att undersöka om RSA-redovisningarna som inkommit sedan nuvarande föreskrifter trädde i kraft håller högre kvalitet än de tidigare. Om så inte är fallet anser MSB att föreskrifterna behöver ändras. MSB förutsätter här en koppling mellan föreskrifterna och RSA:ernas effekt. Om det stämmer som MSB påstår att syftena endast i liten grad har uppfyllts är det inte säkert att en ändring av föreskrifterna är bästa hanteringen. I första hand måste det undersökas om föreskrifterna kan ha en sådan roll, och i andra hand om det är genom en ändring av föreskrifterna eller i någon annan styrning som effekten bäst uppnås.

¹⁸ MSB (2020).

¹⁹ Ibid, s. 3.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

MSB drar slutsatsen att ”sammanfattningsvis ger ovanstående tillkortakommanden och utvecklingsbehov av nuvarande RSA-föreskrifter skäl för att initiera ett arbete med att revidera samtliga RSA-föreskrifter”. Vi har inte tolkat detta som att föreskrifterna faktiskt kommer att behöva ändras. Däremot innebär det ”initierade arbetet” att flera skäl för revidering kan framkomma, men också skäl att *inte* revidera föreskrifterna.

3.2 Externa aktörers syn

I detta kapitel presenteras sådana problem och utmaningar som direkt eller indirekt kan kopplas till föreskrifterna och som framförts i de studier som presenteras i avsnitt 1.2.1. Presentationen har delats upp i fem områden som vart och ett behandlas under en egen rubrik:

1. Systemet – styrning och rapportering
2. Processen – mål och återkoppling
3. Effekten – arbete med åtgärder
4. Integrera RSA med andra delar av krisberedskapsarbetet
5. Önskemål om stöd i arbetet

3.2.1 Systemet – styrning och rapportering

Styrningen

Arbetet med RSA styrs genom lagen (2006:544) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (LEH) alternativt krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052) och MSB:s föreskrifter. Föreskrifterna styr dock bara själva redovisningen och lämnar stora friheter för aktörerna att själva avgöra hur RSA-arbetet ska organiseras, vilken metod som ska användas och så vidare.²⁰

En vanlig uppfattning bland aktörerna är att lagkravet legitimerar tids- och resurssättning av RSA-arbetet och att det därmed prioriteras. En majoritet av enkätrespondenterna i Erikssons m.fl. (2020) studie instämmer med påståendet att arbetet med RSA vid den egna organisationen skulle avstanna om rapportering inte krävdes eller om det inte stod inskrivet i krisberedskapsförordningen.²¹

En majoritet anser dessutom att MSB:s föreskrifter är tydliga och lätta att följa och att tydlighet när det gäller rapportering bidrar till ett bättre RSA-arbete.²² Som framgångsfaktorer lyfter en kommun ett tydligt rapporterings- och uppföljningsansvar och den statliga ersättningen, samt att styrdokumentet (som ska tas fram enligt kommunöverenskommelsen) ger bra stöd.²³ En annan kommun framhåller i ett fritextsvar att MSB:s föreskrifter om RSA ger ”ett utmärkt stöd” för hur arbetet, analysen och rapporteringen kan läggas upp.²⁴

De tjänstemän på Regeringskansliet som tillfrågats är generellt positiva till att det finns ett rapporteringssystem.²⁵ En uppfattning är att RSA genom att vara inskrivet i krisberedskapsförordningen utgör ett informationssystem mellan offentliga krisberedskapsaktörer ”som andra länder avundas”.²⁶

²⁰ Eriksson (2020), s. 64.

²¹ Ibid, tabell 5.11, s. 65.

²² Ibid, tabell 5.11, s. 65.

²³ Ibid, s. 66.

²⁴ Ibid, s. 86.

²⁵ Här avses det formella systemet, inte specifikt det web-baserade inrapporteringssystem som iland har använts.

²⁶ Eriksson (2020), s. 91.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

Rapporteringens syfte

Trots det ovan sagda finns tecken på att RSA-systemet i sin helhet inte helt och hållet fungerar, bland annat genom att *syftet med rapporteringen uppgåt* i systemet inte är tillräckligt tydligt. Enligt en kommun är det ”inte någon diskussion” om att arbetet bör göras inom en organisation, men att ”rapporteringen till annan aktör borde motiveras mer”.²⁷ En bevakningsansvarig myndighet anser att värdet av rapporteringen skulle förbättras avsevärt om huvudsyftet tydliggjordes, om syftet med redovisningen förtydligades samt om det tydliggjordes vilken betydelse RSA:erna har för samhällsutvecklingen i stort.²⁸

Det är alltså i första hand oklarheten kring vad de sammanställande aktörerna har för nytta av redovisningarna som gör att vissa aktörer ifrågasätter vikten av att redovisa sitt RSA-arbete. För att tydliggöra detta efterfrågar flera kommuner nationella målsättningar för kommunens beredskap som inriktning för arbetet, exempelvis kopplat till NRFB (Nationell risk- och förmågebedömning). En kommun föreslår att indikatorerna i bedömningen av den generella krisberedskapen kan konkretiseras och återkoppla till de nationella målen för krisberedskap och civilt försvar.²⁹

Rapporteringens omfattning och innehåll

Från många håll argumenteras att rapporteringen idag är alltför omfattande. Kritiken handlar om vad som rapporteras och varför, samt om rapporteringssystemet över huvud taget stödjer beredskapsarbetet. RSA-rapporten beskrivs som ”omfattande” och ”administrativt tung” och en ”pappersprodukt som blir liggande” istället för att bidra till ”faktisk riskreducering” i form av åtgärder.³⁰ Enligt aktörernas uppfattning förefaller MSB samla in mer information inom ramen för föreskriften än vad som med nödvändighet ingår i och dokumenteras under en RSA i exempelvis en kommun.³¹

Medarbetare på Regeringskansliet uttrycker att det finns en diskrepans mellan krisberedskapsförordningen, som anger att risker och sårbarheter ska sammanfattas, och MSB:s föreskrifter som ställer mer omfattande krav på rapporteringen. De föreslår att RSA-redovisningarna ska vara kortare och ha större fokus på vad aktören planerar att åtgärda och vad som är gjort sedan den senaste redovisningen. Även Eriksson (2016) noterar att länsstyrelserna skulle ha mer nytta av korta och koncisa RSA-redovisningar, som fokuserar på att beskriva vad kommunerna inte själva kan hantera, så att länsstyrelsen kan hjälpa till med att sammanföra olika kommuner som skulle kunna ta hjälp av varandra.³²

Rapporteringens utformning

I några fall är kritiken tydligare riktad mot utformningen av föreskrifterna och de allmänna råden, det vill säga själva implementeringen av rapporteringssystemet. En länsstyrelse menar att föreskrifterna och de allmänna råden, inklusive de rubriker som rapporteringen ska utgå från, gör det egna RSA-arbetet ”onödigt komplicerat”.³³ En kommun uttrycker att ”[f]okus har oftare varit på kapitelordning än på innehåll och när det gällt innehåll snarare på språkbruk eller definition än problem och lösningar”.³⁴ Det tycks därmed finnas en uppfattning att RSA-rapporteringen är onödigt komplicerad och att mer fokus borde ligga på nyttan inom den egna organisationen, på själva processen snarare än rapporteringen.³⁵ Somliga tycks emellertid mena att även om systemet har brister så skulle en förändring troligen göra mer skada än nytta. Ett argument är att ett bibehållet system underlättar jämförelse mellan RSA:er från olika år och att berörd personal känner igen sig i arbetet och inte behöver

²⁷ Ibid, s. 82.

²⁸ Ibid, s. 82.

²⁹ Ibid, s. 98.

³⁰ Ibid, s. 81f.

³¹ Vergenta (2016), s. 17.

³² Eriksson (2016), s. 40f.

³³ Ibid, tabell 5.11, s. 65.

³⁴ Ibid, s. 81.

³⁵ Ibid, s. 81-83.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

”starta från noll varje gång”, samt att det är viktigt att förändringar görs med lång framförhållning eftersom arbetet i organisationen startas upp lång tid innan det ska rapporteras.³⁶

När det gäller rapporteringsfrekvensen tycks det inte finnas någon samstämmig åsikt. Vissa kommuner och regioner anser att de bör rapportera lika ofta som de statliga myndigheterna medan andra tycker att det är bra som det är nu.³⁷

3.2.2 Processen – mål och återkoppling

Den ovan redovisade kritiken mot rapporteringens omfattning och utformning kan antas ha ett samband med att många aktörer upplever att de inte får återkoppling från den aktör de rapporterar till. Vergenta (2016) skriver i sin rapport att den återkoppling som ges fokuserar just på form snarare än innehåll och riskerar att bli för generell och därmed inte användbar för utvecklingsarbetet i den egna organisationen.³⁸ På motsvarande sätt får de sammanställande aktörerna mycket information som inte används, men ingen bekräftelse på att tidigare redovisade åtgärdsbehov är tillgodosedda.³⁹

Kritik mot att ingen eller alltför liten återkoppling sker är det enskilt vanligaste svaret på frågan om vad som bör förändras med rapporteringssystemet från alla aktörer.⁴⁰ Kritiken från kommunerna handlar bland annat om att länsstyrelsen inte kontrollerar att åtgärderna i föregående RSA har genomförts.⁴¹ Från länsstyrelsehåll uttrycks i sin tur att återkopplingen inskränker sig till att de får ”betyg i något sammanhang”. Ett förslag som lyfts är att de borde få samma typ av återkoppling som de själva ger sina kommuner, exempelvis med avseende på hur väl föreskriften följs, om det finns en röd tråd mellan risk/sårbarhet och åtgärd, tänkbara utvecklingsområden, samt möjliga samarbetsmöjligheter med andra organisationer med liknande intressen.⁴²

Aktörerna tycks enligt vissa källor få otillräcklig eller främst formalistisk återkoppling på utfört och rapporterat RSA-arbete. I en aktuell statlig offentlig utredning (SOU 2020:23) heter det till exempel att ”[a]rbetet med risk- och sårbarhetsanalys i kommuner och regioner behöver [- -] följas upp tydligare av ansvariga myndigheter. Enligt utredningen får kommuner och regioner sällan återkoppling på sina RSA:er från ansvariga myndigheter, och de saknar därmed vägledning om huruvida nivån på deras analyser är rimliga”.⁴³

3.2.3 Effekten – arbete med åtgärder

Åtgärder, eller arbete med åtgärder, tycks vara något som många ser som det yttersta syftet med RSA. Som redan har antytts tycks arbetet med att identifiera och rapportera hot, risker och sårbarheter, inte alltid, eller ens oftast, leda till konkreta åtgärder.⁴⁴

Mycket tyder på att en förutsättning för att åtgärder ska genomföras är att resultatet av RSA:n når högsta ledningen, där beslutsmandatet finns.⁴⁵ Avgörande faktorer tycks vara att de som arbetar med RSA har möjlighet att påverka viktiga beslutsorgan och verksamhetsprocesser vid organisationen, samt en god dokumentation.

I linje med detta anser många att den statliga styrningen av arbetet med åtgärder bör öka. Förslag som lyfts är krav på redovisning av konkreta resultat samt krav på att identifierade åtgärder faktiskt vidtas. Syftet skulle vara att koppla RSA:n till ett tydligare mandat att följa upp och implementera så att åtgärdsförslagen får tyngd gentemot andra ekonomiska krav i budgetprocess och verksamhetsplanering.⁴⁶

³⁶ Ibid, s. 86.

³⁷ Ibid, s. 84.

³⁸ Vergenta (2016), s. 18.

³⁹ Eriksson (2020), s. 98.

⁴⁰ Ibid, s. 71.

⁴¹ Ibid, s. 82.

⁴² Ibid, s. 82.

⁴³ *Hälsa- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*. Delbetänkande av utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, SOU 2020:23, (2020), s. 37.

⁴⁴ Ibid, s. 81f.

⁴⁵ Ibid, s. 74.

⁴⁶ Ibid, s. 97.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

3.2.4 Integrera RSA med andra delar av krisberedskapsarbetet

Samtliga aktörstyper, men i synnerhet kommunerna, uttrycker att arbetet med RSA måste ses som en del av allt arbete som görs inom beredskaps- och säkerhetsområdet. Förslag på processer och arbeten som ligger nära RSA, med möjligheter till samordning, är kontinuitetshantering, säkerhets-skyddsanalys, civilt försvar, övningar, "FISK:en"⁴⁷, budgetprocess och verksamhetsplanering, samt annat arbete inom LEH och LSO.⁴⁸ Det handlar både om att undvika dubbelarbete och att processerna förväntas kunna stärka varandra. Flera aktörer framhåller att den önskade processintegreringen bör återspeglas i ett mer koordinerat regelverk (lagkrav och förordningar).⁴⁹

På Regeringskansliet konstateras att RSA:n, om den vore bättre integrerad med budgetarbete och verksamhetsplanering, skulle kunna fungera mer som ett styrverktyg för myndigheterna och inte bara en redovisning som görs vid sidan av ordinarie arbete. Ett förslag som lyfts är att RSA integreras i "FISK:en".⁵⁰ Även en av de intervjuade tjänstemännen på MSB lyfter fram RSA som ett potentiellt styrverktyg med argumentet att RSA är det starkaste gemensamma planeringsunderlaget som finns i Sverige när det gäller krisberedskap och att det sedan 2016 även används för planeringen av civilt försvar. Uppfattningen är vidare att styrningen av RSA-arbetet idag inte tvingar fram en integrering i verksamhetsplaneringen vilket gör att RSA-arbetet inte får något genomslag på verksamheten i stort och inte leder till att åtgärder vidtas.⁵¹

Vad som ofta lyfts fram som ett arbete med många beröringspunkter och en stor potential som förstärkande arbete är kontinuitetshantering.^{52, 53} Som argument framförs bland annat möjligheten att hantera vardagshändelser och extraordinära händelser inom samma arbete, att det finns en röd tråd som är viktig och att RSA inte ska ses som ett eget område.⁵⁴ De verksamhetsansvariga påstås också bli mer aktiva i det beredskapshöjande arbetet eftersom de får fokusera på frågor som de har mandat över.⁵⁵ Vergenta (2016) konstaterar att möjligheten till rationalisering och förenkling mellan LEH och LSO var ett behov som uttalades redan i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (*Säkerhet i en ny tid*, SOU 2001:41). Vergenta påpekar också att MSB i sina föreskrifter uppmuntrar samordning av riskanalysarbete i enlighet med annan lagstiftning, men att det är otydligt om möjligheten till förenkling och harmonisering någon gång har undersökts och vad resultatet i så fall blev.⁵⁶

En annan argumentationslinje handlar om att tillräcklig kunskap ofta saknas för att göra riskbedömningar avseende exempelvis svåra väderhändelser, och att de ofta är irrelevanta eftersom det är sekundäreffekter i form av strömavbrott och annat som verksamheterna ser som det omedelbara hotet. Dessutom anses det ineffektivt att analyser av övergripande karaktär görs av många aktörer oberoende av varandra.⁵⁷

Vissa kommuner anser att de redan i stor utsträckning har gått över till att arbeta med kontinuitetshantering eller civilt försvar och därför inte längre gör fler fördjupade RSA:er. Dels kopplas detta till att man närmast sig eller nått ett slags plåtå när det gäller hot- och riskidentifiering, dels att det finns andra perspektiv, exempelvis civilt försvar, som gör att RSA-arbetet prioriteras ner.⁵⁸ En länsstyrelse konstaterar att kontinuitetshantering bör bli uttalat fokus i föreskrifterna i fortsättningen så att arbetsbördan inte ökar.⁵⁹

⁴⁷ Enligt Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁴⁸ Se t.ex. Eriksson (2020), s. 68.

⁴⁹ Ibid, s. 88.

⁵⁰ Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁵¹ Eriksson (2020), s. 99.

⁵² Kontinuitetshantering används ofta, men inte alltid, synonymt med kontinuitetsplanering. I denna rapport används dock bara kontinuitetshantering och vi håller oss till den definition som MSB gör i sin vägledning för kontinuitetshantering (<https://www.msb.se/kontinuitetshantering>).

⁵³ Eriksson (2020), s. 89.

⁵⁴ Ibid, s. 89.

⁵⁵ Ibid, s. 96.

⁵⁶ Vergenta (2016), s. 19.

⁵⁷ Eriksson (2020), s. 95.

⁵⁸ Ibid, s. 89.

⁵⁹ Ibid, s. 97.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

3.2.5 Önskemål om stöd i arbetet

Det finns en efterfrågan på mer anpassat stöd och riktlinjer för olika typer av kommuner. Framför allt mindre kommuner tycker att metoder och vägledningar inte tar hänsyn till deras särskilda förutsättningar. Bland annat anser de sig ha svårt att omhänderta det lokala geografiska områdesansvaret i sitt RSA-arbete på grund av att de saknar tid och personella resurser.

Det finns önskemål om att både användandet av RSA-metoder och rapporteringen av resultat ska bli mer enhetligt. Mer specifikt efterlyses tydligare riktlinjer och föreskrifter för rapporteringen inom specifika områden.⁶⁰ En aktör anser att det finns bra stöd för identifiering av samhällsviktig verksamhet men att motsvarande saknas när det gäller andra moment i arbetet, till exempel riskbedömning, sårbarhetsbedömning och åtgärdshantering.⁶¹ En uppfattning är också att stöden inte alltid förenklar saker, utan istället beskriver arbetssätt som tar stora resurser i anspråk. Därför efterfrågas ”enklare modeller för mindre organisationer men som fortfarande ger ett rimligt gott resultat”.⁶²

Flera av de föreslagna inriktningarna för en ny gemensam metod ger uttryck just för att en sådan kan bidra till att integrera RSA med verksamhetsstyrning och övrigt beredskapsarbete samt att utnyttja erfarenheter från händelser och övningar. En länsstyrelse uttrycker att rapporteringen kan vara mer likriktad och formaliserad för att underlätta länsstyrelsens sammanställning och jämförelser. I samma anda föreslår en kommun ”ett tvingande gemensamt system/verktyg så att RSA-rapporterna ser lika ut för alla 290 kommunerna, men valfri modell för genomförande av utbildningar och workshops”.⁶³

Önskemålen om nya metoder ser alltså ut att ligga i linje med önskemålen om ett tydligare fokus på kontinuitetshantering i kommunala verksamheter. Specifika hot- och riskscenarier skulle enligt förslaget tas fram av aktörer på central nivå, medan aktörer på lokal nivå ägnar sig åt att utveckla generell förmåga.⁶⁴ En kommun föreslår att arbetet bör läggas upp med gemensamma standardbeskrivningar av risker samt en möjlighet att lägga till specifika lokala risker.⁶⁵

Förslag om gemensamma scenarier kommer inte bara från kommunalt håll utan även från regioner, länsstyrelser och centrala myndigheter. En länsstyrelse pekar på att nuvarande föreskrift, allmänna råd och vägledning ger obefintligt stöd avseende ett geografiskt område motsvarande ett län. Ett förslag är att avgränsa fokus för länsstyrelsens analys till verksamhetens regionala ledning och samverkan och att behovet av att beakta annan potentiell samhällsviktig verksamhet av regional betydelse stäms av mellan MSB och de mest berörda centrala myndigheterna.⁶⁶

Även från MSB framförs att analyserna bör göras på samma sätt utifrån dimensionerande scenarier framtagna av expertis på nationell nivå och att det är ”orimligt att varje aktör ska uppfinna hjulet och leta fram grunddata”.⁶⁷

3.2.6 Sammanfattning av problembilden

I detta kapitel har vi redovisat sådana problem som lyfts av aktörerna själva och som vi anser i olika grad skulle kunna vara relevanta vid en eventuell föreskriftsrevidering. Vi har kategoriserat problemen utifrån om de primärt rör systemet/styrningen, processen eller resultatet, där styrningen/systemet är något som MSB har ett tydligare mandat över medan process och resultat är mer kopplade till hur aktörerna själva organiserar sitt arbete. Även om MSB i första hand har mandat och ansvar för systemfrågorna så är det fullt möjligt att bemöta även processaspekter i föreskrifterna, till exempel vad gäller integrering mellan RSA och andra arbeten.

⁶⁰ Ibid, s. 94.

⁶¹ Ibid, s. 85.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid, s. 94.

⁶⁴ Ibid, s. 95.

⁶⁵ Ibid, s. 96.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid, s. 97.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

Detsamma gäller möjligheten till metodstöd varav flera förslag lyfts fram av aktörerna själva. Den kritik som framkommer mot RSA-systemet rör främst RSA-rapporteringens omfattning och oklarheter kring syftet, samt bristen på återkoppling och tydliga mål.

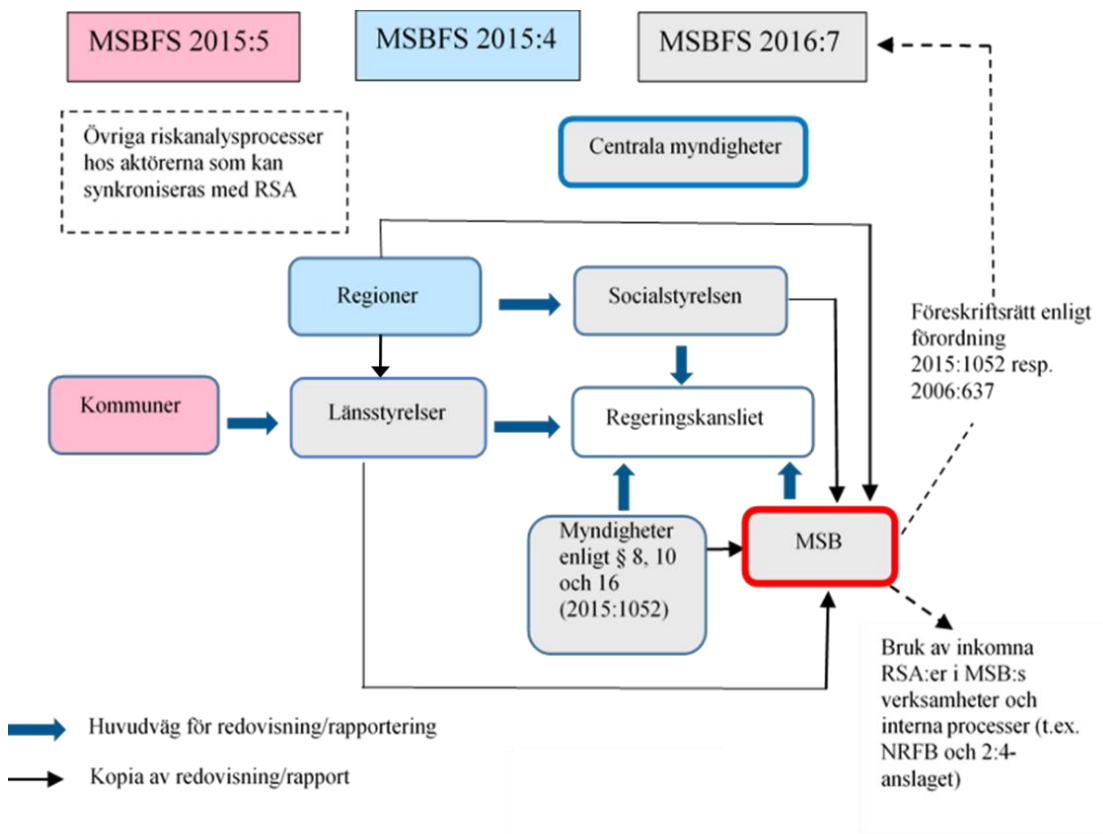
Att RSA är reglerat i lag upplevs som positivt. Dock gör många en skillnad mellan olika delar av RSA:n – själva arbetet upplevs komma organisationen till direkt nytta medan resultatet är något som skickas vidare uppåt i systemet. Process och rapportering ses därmed inte utan vidare som en helhet.

4 En tolkningsapparat

Till grund för studiens analys och slutsatser utvecklar vi i detta kapitel en *tolkningsapparat* avseende RSA-systemets styrningsrelationer. Vi har valt att tala om en tolkningsapparat eftersom det rör sig om flera olika modeller och en begreppsapparat som tillsammans skapar en teoretisk grund för analys.⁶⁸ Syftet med tolkningsapparaten är att vi ska kunna undersöka om problem som rör RSA-arbetet kan kopplas till styrningen, och då i synnerhet MSB:s föreskrifter. Tolkningsapparaten har fem komponenter:

1. Mål och intentioner med RSA-arbetet
2. Styrande och styrda – att förstå, kunna, vilja
3. Styrningsformer och styrningsprecision
4. Styrmedel
5. Revideringsbehov

Dessa komponenter presenteras var och en för sig i följande fem avsnitt. I Figur 1 redovisar vi till att börja med RSA-systemets grundläggande aktörs-, regel- och återkopplingsstrukturer.



Figur 1: RSA-systemets grundläggande aktörs-, regel- och återkopplingsstrukturer.⁶⁹

⁶⁸ Tolkningsapparaten är en vidareutveckling av en tolkningsapparat som återfinns i Larsson (2002) som i sin tur bygger på Lundquist (1989) och Lundqvist (1987).

⁶⁹ Ibid., s. 52.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

4.1 Mål och intentioner med RSA-arbetet

MSB:s RSA-föreskrifter och alla andra styrmedel i sammanhanget (se avsnitt 4.4 nedan) har *ytterst* bara ett syfte och det är att främja de politiska målen med RSA och de därtill hörande övergripande målen med samhällets krisberedskap och säkerhet. Därtill kommer MSB:s egna interna mål med RSA-arbetet och dess utfall. Det är också dessa mål och dess rådande måluppfyllelse som ska vara styrande för om och hur rådande RSA-föreskrifter eventuellt behöver revideras och i vilket avseende det ska ske.

Sedan inrättandet av det svenska krisberedskapssystemet 2002 har RSA av regering och riksdag setts som en hörnsten i detta system. Statliga myndigheter, kommuner och landsting/regioner har sedan 2002, 2004 respektive 2006 kontinuerligt genomfört RSA. De politiska målen och riktlinjerna för RSA-arbetet har hittills enligt denna studies samlade bedömning kretsat kring att RSA ska⁷⁰

- tjäna som underlag för en samlad lokal, regional och nationell inventering av vilka risker och sårbarheter som finns i samhället
- generera underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar riskerna och sårbarheten i kommuner, regioner och inom myndigheternas verksamhets- eller ansvarsområde ("sektorer")
- användas inom Regeringskansliet som ett av flera underlag för regeringens styrning och uppföljning av enskilda myndigheters krisberedskapsarbete och av det tvärssektoriella arbetet med krisberedskap
- tjäna som underlag för nationell förmågebedömning som rapporteras till EU
- tjäna som underlag för förmågebedömningar och övningar på krisberedskapsområdet
- tjäna som grund för statlig uppföljning av krisberedskapsförberedelser på lokal och regional nivå och redovisning av dess bedömda effekter
- tjäna som underlag vid ansökan om statliga medel för krisberedskapsarbete
- tjäna som underlag för beredskapsplanering inom totalförsvaret
- synkronisera med annat riskanalysarbete för bättre samlad effekt och undvikande av eventuellt dubbelarbete när det gäller arbete med risker och hot
- bidra till att skapa en helhetssyn kring risk och hot som genomsyrar samhällelig verksamhet längs hela skalan från riskförebyggande, sårbarhetsreducerande, hanterande och återuppbyggande åtgärder
- öka medvetandet och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom det egna verksamhetsområdet samt allmänt uppmärksamma, upprätthålla och stärka riskmedvetenheten i samhället.

För att dessa syften ska kunna uppnås har det hävdats att RSA-sammanställningarna behöver vara jämförbara och enhetliga vilket var det främsta motivet till att föreskrifterna infördes.

Utifrån det vi läst i underlaget (se avsnitt 1.2.1) anser vi att det är tydligt att regeringens styrsignaler rörande RSA-arbetet historiskt framför allt har gällt: 1) att förbättra kopplingen mellan resultatet av

⁷⁰ Förteckningen ovan är gjord utifrån Vergenta (2016), Prop. (2013:14:144), Prop. (2014/15:109) Försvarsberedningen (2017), samt budgetpropositioner och MSB:s regleringsbrev för perioden 2015-2020. Underlaget är inte heltäckande och allt är inte heller dagsaktuellt, men det bör ge en rimligt bra fingervisning om de politiska målen och riktlinjerna för RSA-arbetet.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

RSA och verksamhetsplaner och genomförda åtgärder, 2) att en högre grad av samordning av arbetet med RSA på lokal, regional och nationell nivå eftersträvas, 3) att myndigheterna förtydligar och utvecklar redovisningarna av RSA:erna, bland annat när det gäller redovisning av vidtagna åtgärder och aktuell förmåga, 4) att förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig utveckling av arbetet avseende bland annat tidpunkter för redovisningar och rapporteringsfrekvensen av RSA-arbetet förbättras samt 5) att RSA understödjer totalförsvarsplaneringen. Detta understryker också vikten av att MSB stämmer av med Regeringskansliet om de aktuella målen (syftena) med RSA-arbetet inför en eventuell föreskriftsrevidering.

4.2 Styrande och styrda – förstå, kunna, vilja

En styrningsrelation i dess enklaste form i en samhällskontext handlar om att part A (exempelvis en myndighet) i strävan att uppnå ett visst mål försöker förmå part B (en annan myndighet) att verkställa en viss åtgärd, på ett visst sätt, vid en viss tidpunkt och så vidare.

När det gäller arbetet med RSA finns för det första en styrningsrelation mellan å ena sidan regeringen och Regeringskansliet och å andra sidan MSB. Regeringen och Regeringskansliet vill att MSB med tilldelad föreskriftsrätt får statliga myndigheter, regioner och kommuner att verkställa intentionerna med förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap respektive lag (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

För det andra finns en potentiell styrningsrelation mellan å ena sidan regeringen och Regeringskansliet och å andra sidan de statliga myndigheterna. Detta genom att Regeringskansliet vid behov kan styra en enskild myndighets arbete med RSA genom främst skrivningar i regleringsbrev och genom den muntliga myndighetsdialogen som sker kontinuerligt.

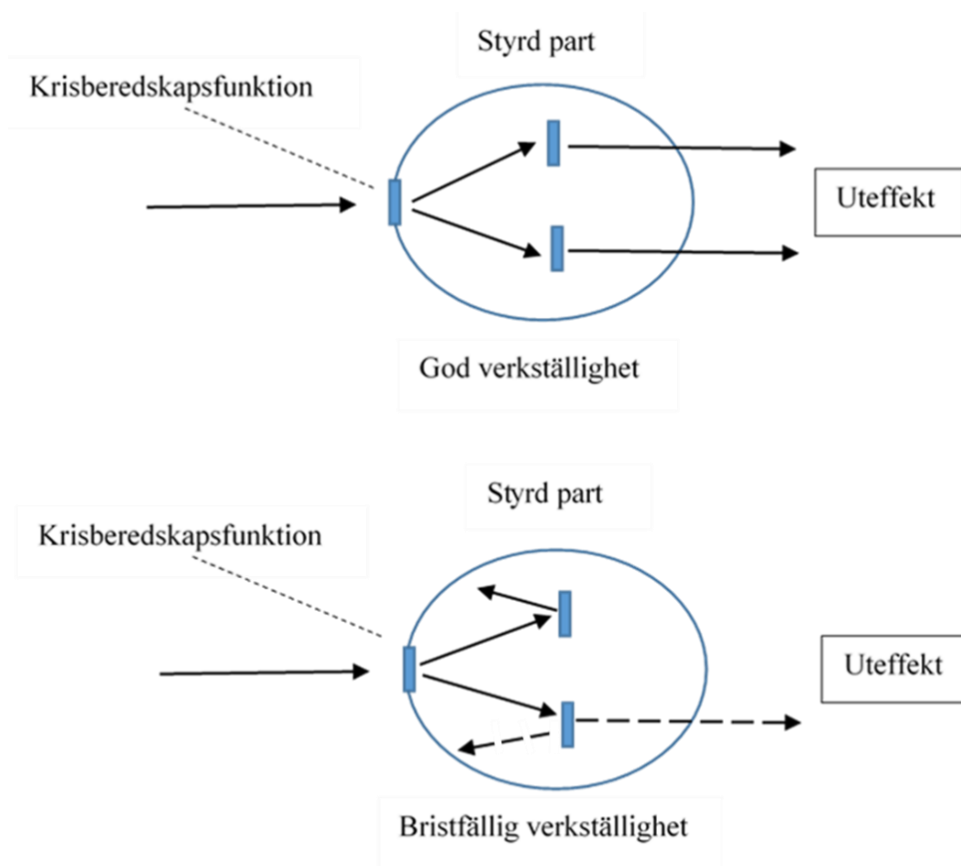
För det tredje finns en styrningsrelation mellan MSB och övriga statliga myndigheter (inklusive länsstyrelserna), kommunerna och regionerna. Förutom rätten att styra via sina föreskrifter har MSB ett antal andra styrmedel till sitt förfogande. Dessa ska belysas närmare nedan. Samtidigt som länsstyrelserna och Socialstyrelsen är styrda part i en styrningsrelation med MSB och Regeringskansliet är de själva styrande i förhållande till kommuner och regioner. Detta genom att de har att följa upp dessa aktörers krisberedskapsarbete inklusive arbetet med RSA, sammanställa deras RSA:er för vidarebefordran i systemet, förmedla kunskap och strategiskt utveckla deras arbete på RSA-området.

Det är viktigt i sammanhanget att inte se de styrda parterna som styrningsmässiga monoliter utan istället att det finns en styrningsrelation även inom dessa. Det handlar om att krishanteringsansvariga funktioner inom myndigheter, kommuner och regioner inför, under och efter arbetet med RSA står i en styrnings- och verkställighetsrelation till sin myndighetsledning, andra funktioner och förvaltningar samt den politiska ledningen inom kommuner och regioner. Styrningen rörande arbetet med RSA med hjälp av föreskrifter och andra styrmedel måste därför, om de ska bli effektiva, kunna träffa rätt inom den styrda parten (se illustration i Figur 2). Med andra ord kan ett antal olika styrmedel behöva kombineras för att få genomslag hos alla berörda aktörer hos en styrd part.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425



Figur 2: Illustration över vikten att inte se styrda parter som monoliter utan i sig inbegripande egna styrningsrelationer som behöver beaktas vid val och bruk av styrmedel i arbetet med RSA:er. I den undre bilden resulterar styrningen i en sämre verkställighet eftersom den inte träffar rätt inom den styrda parten.

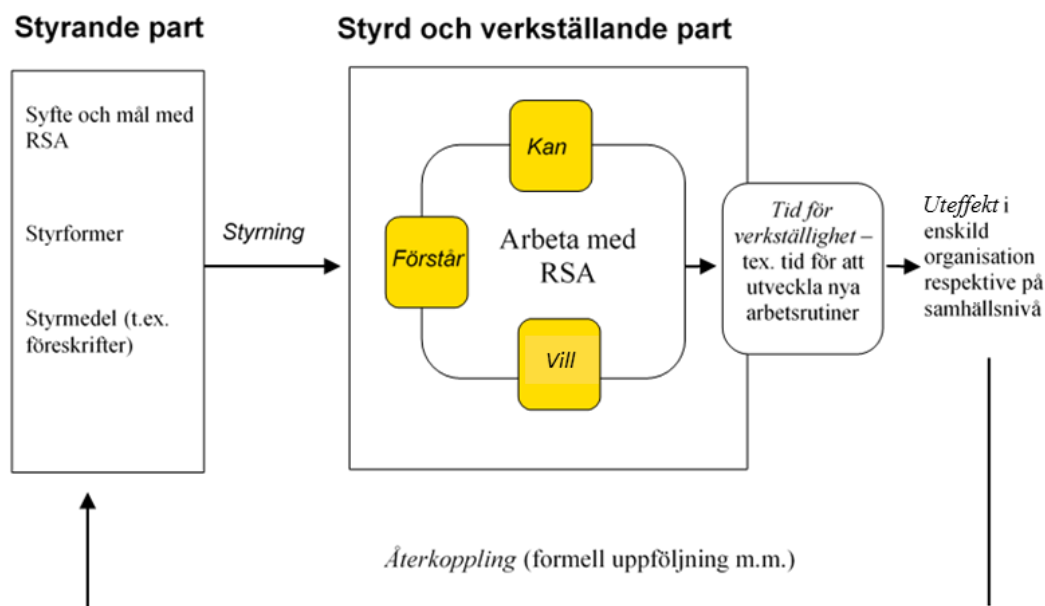
För att den styrande partens styrning ska fungera när det gäller arbetet med RSA måste denna, enligt en grundläggande verkställighetsmodell⁷¹, ha en tydlig uppfattning om vad den vill uppnå och tydligt kunna kommunicera detta till den styrda parten. Sedan måste tre förutsättningar hos den styrda parten vara uppfyllda. Om någon av dessa tre förutsättningar inte är uppfyllda kommer styrningen och verkställigheten att misslyckas. De tre förutsättningarna är: 1) förstår, 2) kan och 3) vill.

⁷¹ Lundquist (1992), s.75-77.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425



Figur 3: Illustration av styrningsprocessen och förutsättningarna att "förstå", "kunna" och "vilja" för att få till stånd önskvärd verkställighet i arbetet med RSA:er.

"Förstår" handlar om att den styrda parten *förstår* (intellektuellt, språkligt etc.) vad det är den ska verkställa, hur den ska verkställa och när den ska verkställa ifråga om arbete med RSA. Om en föreskrift är ofullständig, klumpigt och snårigt språkligt utformad finns risken att den styrda parten inte förstår vad den förväntas verkställa. "Kan" handlar om att den styrda parten har förmåga att verkställa det som efterfrågas genom att ha de kunskaper (exempelvis utbildning) och resurser (exempelvis personal, ekonomiska medel och RSA-verktyg) som krävs för arbetet med RSA. "Vill" handlar slutligen om att den styrda parten har tillräckligt starka incitament i form av piskor (till exempel laga skyldighet) eller morötter (ekonomiska bidrag, nytta för den egna verksamheten eller insikten om att den bidrar till något större) för att känna sig motiverade att arbeta med RSA.

I sammanhanget är det också viktigt att uppmärksamma den tid det tar att verkställa en styrningssignal, exempelvis omsätta en lag, föreskrift och rekommendationer till praktiska rutiner och verksamheter. Inte sällan underskattas det hur lång tid det tar mellan en styrsignal och en synbar effekt. Risken är därmed att nya och kanske annorlunda styrsignaler ges förhastat och skapar osäkerhet kring vilken styrsignal som gäller och varför en förändring genomförts. Det gäller därför att en styrande part säkerställer att verkställighet av en första styrsignal *misslyckats och inte bara dröjer* innan en ny styrsignal ges. I en nyligen genomförd studie som FOI gjort av kommunernas verkställighet av sitt geografiska områdesansvar visade det sig till exempel att effekten av detta av staten pålagda ansvar först nu börjar bli synlig – ca 15 år efter att kommunerna i lag gavs ett lokalt geografiskt områdesansvar.⁷² I samma studie framkom också att den ofta höga omsättningen på personal gjorde att i många processer inom krisberedskapsområdet tvingades kommuner lära sig på nytt hela tiden, vilket fördröjde och försvårade verkställighet.⁷³

Verkställighet är kopplat till *uteffekt*.⁷⁴ Verkställigheten av RSA-arbetet kan få likartad eller olikartad uteffekt på de olika systemnivåer (lokalt, regionalt och nationellt) som är kopplade till regeringens mål med RSA-arbetet. Styrning och verkställighet kan med andra ord fungera olika för enskilda

⁷² Eriksson (2019), s. 11.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Med *uteffekt* avses det samlande resultat hos en enskild aktör eller ett kollektiv av aktörer som åstadkoms vid genomförande av exempelvis ett beslut eller en order.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

organisationer jämfört med samhället i stort. Exempelvis kan de politiska intentionerna med RSA-arbetet ha god uteffekt i samhället i stort, men samtidigt ha sämre uteffekt specifikt för små kommuner.

I styrnings- och verkställighetsprocessen krävs slutligen en fungerande kontinuerlig *återkoppling* mellan den styrda och den styrande med avseende på uppkomna problem och uppnådda effekter. I arbetet med RSA sker det främst vid inrapportering/redovisning av RSA-sammanställning och vid olika former av uppföljning på krisberedskapsområdet. Inkluderad i den aktuella tolkningsapparaten är också styrningsformer och styrmedel som vi belyser härnäst.

4.3 Styrningsformer och styrningsprecision

Val av styrningsform handlar om vilken grad av verkställighetsautonomi som bedöms som lämpligast vid styrning. Den vanligaste styrningsformen i svensk statsförvaltning respektive mellan stat och kommun eller region är mål och resultatstyrning. Mål- och resultatstyrning bygger på en delegering där den styrande parten styr genom övergripande målformuleringar om vad för mål och resultat som ska uppnås, medan det är upp till den styrda parten att själv välja hur man ska nå målet utifrån sina specifika förutsättningar. Bruket av mål- och resultatstyrning utgår just från bedömningen att den som är närmast verksamheten också vet bäst på vilket sätt man uppnår målet. Mål- och resultatstyrningens höga grad av verkställighetsautonomi kringgärdas vanligen av att den styrda partens arbete kontrolleras i efterhand och det därvid ställs höga krav på dokumentation om hur arbetet bedrivits för att nå målet. I motsats till mål- och resultatstyrningen står detaljstyrning. Detaljstyrning innebär att den styrande parten inte bara anger vilka mål och resultat som ska uppnå utan även hur (exempelvis med vilka medel) mål och resultat ska uppnås. Detaljstyrningen kan i sig vara mer eller mindre specifik, det vill säga ha högre eller lägre grad av styrningsprecision. Mål- och resultatstyrning och detaljstyrning kan beroende på omständigheterna i olika grad kombineras, det vill säga en generell mål- och resultatstyrning kan på vissa specifika områden innehålla detaljstyrning.

På krisberedskapsområdet gäller generellt att styrningen handlar om *vad* som ska uppnås men inte *hur* det ska uppnås, det vill säga den vanligaste styrformen är mål- och resultatstyrning. Det är till exempel grunden för lag (2006:544) *om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fred och höjd beredskap* (LEH) och återspeglas i den så kallade kommunöverenskommelsen. Inte minst har det hittills också varit förhärskande när det gäller arbetet med RSA där det till exempel inte ställs krav på bruk av ett standardiserat RSA-verktyg/analysmodell utan det endast ges förslag på olika sådana som kan brukas.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

4.4 Styrmedel

Styrmedel eller policyinstrument är olika former av exempelvis legala, administrativa och ekonomiska verktyg som en styrande part kan använda sig av för att få en styrd part att uppvisa ett visst önskvärt beteende, till exempel att arbeta med RSA och på ett bestämt sätt. När det gäller statlig styrning handlar det främst om följande styrmedel:⁷⁵

- *Legala styrmedel* i form av lagar, förordningar och föreskrifter.
- *Ekonomiska styrmedel* i form av olika statsbidrag och anslag.
- *Formella verkställighetskontrakt*. Dessa kan till exempel baseras på statliga åtagande mot kommuner specificerade i lag. LEH specificerar till exempel statligt stöd till kommuner för verkställighet av lagen. Dettas stöd har sen i sin tur mer noggrant lagts fast i en särskild kommunöverenskommelse.
- *Nationella inriktningsdokument*. Omfattar olika former av nationella strategier, handlingsplaner och handlingsprogram. Syftet med denna typ av styrning är att övergripande påverka utvecklingen inom ett område eller att söka skapa draghjälp från andra aktörer som regeringen har begränsad eller ingen formell möjlighet att styra över, till exempel privata aktörer. Nationella inriktningsdokument kan därtill vara ett sätt att kraftsamla olika aktörer kring en fråga och på så sätt stärka samordningen. Exempel på nationellt inriktningsdokument är den nationella säkerhetsstrategin.
- *Muntliga dialoger och strategisk vägledning*. Det kan exempelvis handla om att länsstyrelser enskilt eller i grupp klargör för kommuner hur staten vill att de jobbar inom ett visst område och att kommunerna ges möjlighet att få stöd i sitt arbete.
- *Kunskapsförmedling*. Olika former av förmedling av kunskap kring arbete med ett specifikt politik- eller verksamhetsområde:
 - *Samverkansplattformar och formella nätverk*. Olika former av mötesplatser för organisationer och befattningshavare som arbetar med ett specifikt politik- och verksamhetsområde. En mötesplats kan till exempel vara en hemsida via vilken alla berörda parter kan ta del av kunskap och dela erfarenheter av att arbeta med ett specifikt politik- eller verksamhetsområde som avfallshantering eller krisberedskap.
 - *Förmedling av goda exempel och öppna jämförelser*. Visar på hur andra aktörer framgångsrikt arbetar med det aktuella politik- och verksamhetsområdet som andra aktörer uppmuntras efterlikna eller inspireras av.
 - *Specifika verktyg och metoder*. Utvecklar eller förmedlar specifika verktyg och metoder som aktörerna rekommenderas eller direkt anmodas använda sig av.
 - *Vägledningar och rekommendationer (se ovan)*. Vägledningar och rekommendationer ges av myndigheter och anger hur någon kan eller bör göra för att uppfylla en bindande regel i lag, förordning eller föreskrift.
 - *Utbildningar*. Det kan handla om kurser, konferenser, nätbaserade självstudier etc. för olika befattningshavare.
- *Nationell samordnare* är en av regeringen utsedd enskild person med uppgift att samordna och genomföra regeringens politik inom ett specifikt politikområde och som arbetar utanför

⁷⁵ Se t.ex. Statskontoret (2016).

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

myndighetsstrukturerna. Oftast utan att förfoga över ekonomiska styrmedel. Nationella samordnare tillsätts främst när många aktörer, utöver statliga, som behöver samordnas för att uppnå politiska mål i en komplex situation. Den nationelle samordnaren ska med hjälp av information, motivation och argument övertyga de berörda aktörerna på ett visst sätt. Hittills har nationella samordnare främst funnits i frågor rörande vård, omsorg och hälsa.

- *Tillsyn, uppföljning och utvärdering.* För att säkerställa att den styrda parten fullföljer sin verkställighet av den aktuella uppgiften (exempelvis regelverket) och vid behov korrigera styrningen tillämpas olika former av tillsyn, uppföljning och utvärdering. Det kan ske direkt av den styrande parten eller genom annan aktör. Tillsynen kan antingen ha ett rent kontrollerande syfte (exempelvis att bidrag används på ett korrekt sätt) eller ha ett mer utvecklande syfte, till exempel att bygga kunskap inom en viss verksamhet och att ge underlag för att utveckla den aktuella verksamheten. Insamling och spridning av öppna jämförelser kan exempelvis vara ett sätt att sprida erfarenheter och goda exempel. Tillsyn kan vid behov följas upp med exempelvis viten som ytterligare styrmedel.

När det specifikt gäller styrmedel i styrningsrelationen mellan regeringen och dess myndigheter så finns framförallt följande:

- *Utnämningsförfarande.* Tillsättande av myndighetschefer m.fl. som bedöms kunna verkställa regeringens politik på ett önskvärt sätt.
- *Myndighetsinstruktioner.* Reglerar vad myndigheten ska arbeta med.
- *Regleringsbrev.* Årliga anvisningar om vad myndighetens ska göra, inkluderat ekonomiska ramar för detta.
- *Regeringsuppdrag.* Särskilt tilldelade uppgifter som åläggs en myndighet.

Effektiv styrning handlar i grunden om att, utöver att själv veta vad man vill uppnå, kombinera ovan nämnda former av styrmedel efter de specifika förutsättningar som råder inom ett område eller verksamhet. Men också om insikten att verkställighetstiden och effekten av ett och samma styrmedel kan variera betydligt mellan olika aktörer.

4.5 Revideringsbehov

Föreskrifter, vägledningar, rekommendationer och liknade styrmedel kan över tid behöva revideras. Detta på grund av förändringar i målsättningar, omvärldsförändringar eller att återkopplingar i en eller annan form visar på att styrmedlet inte längre är funktionellt, eller aldrig har varit funktionellt. Analytiskt kan den aktuella frågan om en eventuell revidering av RSA-föreskrifterna delas upp i fyra delar: 1) revideringshistorik, 2) revideringsorsaker, 3) revideringsobjekt, 4) revideringsförespråkare.

Revideringshistorik handlar om vilka revideringar som tidigare har skett och då framförallt av vilken orsak och med vilket resultat. Men även revideringar som övervägts, men som inte genomförts och orsakerna till detta är intressanta i sammanhanget.

Revideringsorsaker handlar om vad som föranlett övervägande att revidera rådande föreskrifter. Det kan till exempel handla om förändrade målsättningar, otillräcklig eller utebliven effekt på organisations och/eller samhällsnivå, ofullständig eller felaktig formmässig eller innehållsmässig återrapportering. Med andra ord handlar det om vad i RSA-arbetet som inte antas fungera och hur detta kan antas kunna åtgärdas med en föreskriftsrevidering.

Revideringsobjekt handlar om vilka aspekter i RSA-arbetet som behöver åtgärdas och därigenom återspeglas i nya reviderade föreskrifter. Det kan exempelvis handla om själva RSA-processen i fråga om rapporteringstidpunkter och synkroniseringen med andra riskanalysprocesser, styrningsform (mer

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

eller mindre målstyrning), tillämpningen och kombinationen av styrmedel, aktörer (fler, färre, andra typer av aktörer som behöver få ett RSA-ansvar, etc.).

Revideringsförespråkare handlar om vem det är på politisk och/eller tjänstemannanivå som förespråkar en revidering av rådande föreskrifter. Hur starkt eller svagt är stödet för en revision inom olika delar av RSA-systemet?

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

5 Analys och diskussion

I detta kapitel analyseras först (i avsnitt 5.1) den problembild som presenterades i kapitel 3. Därefter (i avsnitt 5.2) förs en mer allmän diskussion om huruvida revidering av föreskrifterna är en påkallad och effektiv styrsignal för att åtgärda problemen. I avsnitt 5.3 föreslår vi slutligen en modell för hur olika aktörers perspektiv och roller kan komplettera varandra i krisberedskapssystemet som helhet.

5.1 Analys av problembild

5.1.1 Syftet med RSA och föreskrifternas roll måste bli tydligare

Många aktörer framhåller att syftet med RSA, i synnerhet rapporteringen till annan aktör, inte är tillräckligt tydligt. Kritiken riktar sig alltså inte i första hand mot RSA som beredskapsarbete, utan mot det hierarkiska informationssystem i vilket det har formaliserats. Kritiken uttrycks ofta i frågor om vem som har nytta av att RSA utförs, den egna organisationen eller någon annan, och hur de egna målen hänger ihop med målen för samhället. Kritiken rör även uppföljningen och hur den är kopplad till målen. Kort sagt – fungerar systemet som det är tänkt, och kan den enskilda organisationen bidra till att dess syfte uppnås?

Även föreskrifterna är en del av detta system och det går således att fråga om något i kritiken mot systemet kan härledas till föreskrifterna snarare än till andra delar. I det perspektivet är det inte så viktigt att föreskrifterna upplevs som tydliga (vilket de gör enligt många aktörer), utan om de upplevs som tydliga i det relevanta avseendet. Om föreskrifterna upplevs som tydliga, men arbetet med RSA i sig inte fungerar, kanske de trots allt inte gör så mycket nytta. Å andra sidan kan det vara så att föreskrifterna har en roll att fylla, men inte gör det fullt ut för att de är oprecisa, ospecifika, eller för att något hindrar dem. I så fall finns en potential som inte utnyttjas.

Ytterst har RSA bara ett syfte – att främja de politiska målen (som presenterades i avsnitt 4.1). En central fråga för denna studie är därmed (vilket också sägs i avsnitt 1.1) huruvida föreskrifterna bidrar till att detta syfte uppnås, och om det finns något som kan göras bättre eller som bör ändras. Frågan skulle kunna formuleras som: *Bidrar föreskrifterna till syftet med RSA, dvs. att skapa en systematisk och nationellt sammanhängande process för att identifiera risker och sårbarheter som i sin tur stärker Sveriges beredskap mot samhällsstörningar?*⁷⁶

5.1.2 Vilka är incitamenten för att nå effekt?

Aktörerna ställer sig överlag positiva till lagkrav och föreskrifter. Men här finns två olika argumentationslinjer, dels en negativ – att RSA inte skulle utföras om det inte var av lagen tvunget, dels en positiv – att lagstöd och föreskrifter ger RSA-arbetet tyngd och stödjer kommunikation uppåt i organisationen. Det senare anföras som en viktig förutsättning för att få till stånd åtgärder. Även om de inte nödvändigtvis representerar någon kollektiv uppfattning kan båda argumenten ses som symptom på en bristfällig incitamentsstruktur. De vittnar om att den utförande organisationen inte har tillräckliga incitament varken för själva utförandet av RSA-arbetet eller för att ta hand om resultatet. Med hänvisning till Figur 3 kan vi se detta som att det saknas tillräcklig organisatorisk vilja, och fråga oss huruvida föreskrifterna skulle kunna ha en mer motiverande funktion. Men vi kan också fundera på om föreskrifterna verkligen träffar rätt i organisationen (med hänvisning till Figur 2). Kan föreskrifterna vara utformade eller kommuniceras på ett sätt så att både utförare och mottagare blir mer engagerade i arbetet, och/eller så att kommunikationen dem emellan underlättas? Är det något tydliggörande eller en skärpning av fokus som krävs, eller är det bara så att organisationen inte på tillräckligt bred front nås av budskapet? Anledningen till att vi ställer dessa frågor är att det är rimligt

⁷⁶ Denna formulering av syftet med RSA är hämtad från KBM (2003), s. 6.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

att förvänta sig att någon del av motivationen kommer ”inifrån” organisationen själv, det vill säga att den ansvarige (exempelvis beredskapssamordnaren) utför RSA-arbetet för att det uppfattas som viktigt för den egna verksamheten, samt att denna uppfattning delas på ledningsnivå. Det är viktigt att fundera på vilka mål som kan motivera aktörerna och hur dessa mål kan kommuniceras.

Det går givetvis att diskutera vad i den eventuellt uteblivna effekten som beror på styrningen och vad som beror på organisationen själv. I det empiriska underlaget finns rikligt med anmärkningar på både bemanning, personalomsättning och resurstilldelning.

Det är således inte helt tydligt om det är ”vilja” eller ”kunna” (med hänvisning till Figur 3) som brister här. Det är emellertid inte heller säkert att det är i dessa två dimensioner som föreskrifterna har sin största potential. Det kan vara så att de istället bör riktas in på ”förstå”, till exempel på att tydliggöra och förenkla.

5.1.3 Sårbarheter, åtgärder, förmåga – tre sidor av samma mynt

Åtgärdsarbetet må vara det praktiska uttrycket för ett lyckat RSA-arbete. Utan att kunna säga vad som ska uppnås menar vi dock att det inte går att avgöra hur viktigt det är att en viss åtgärd genomförs. Med andra ord – poängen med att vidta en åtgärd är att organisationen klarar någonting bättre efter det att åtgärden vidtagits.

För att illustrera detta: Antag att det i en försörjningskedja räcker att slå ut ett enda stödsystem för att hela kedjan ska falla. Bristen på redundans kan då betraktas som en sårbarhet, men bara i förhållande till att kedjan måste leverera på en viss nivå. Kanske är just denna kedja inte lika viktig under alla omständigheter? Kanske behöver den inte alltid fungera optimalt? Om det finns viss tolerans för avbrott kanske den adekvata åtgärden är en reparatör snarare än ett reservsystem?

Vad som ska uppnås utgör således själva utgångspunkten för identifiering av sårbarheter och därtill hörande åtgärder. Om inte sårbarheterna associeras med en sänkt förmåga, kapacitet eller liknande, som i sin tur är relaterad till ett krav, så kan en verksamhet i princip identifiera hur många sårbarheter som helst utan att det för den skull går att dra slutsatser om nödvändiga åtgärder, eller om effekten av eventuella åtgärder. Med andra ord – görs inga bedömningar av förmåga, kapacitet eller liknande, är åtgärderna svåra eller kanske till och med omöjliga att följa upp.⁷⁷ Vidare är det inte rimligt att eftersträva en vidmakthållen förmåga oavsett vad som inträffar. Vi behöver därför ha ett gränssättande scenario, det vill säga en beskrivning av hotet och händelseförloppet, så att kravbilderna blir relevant och tydlig.⁷⁸

Som beskrevs i avsnitt 3.1 togs kravet på förmågebedömning bort ur föreskrifterna i den senaste revideringen och ersattes med indikatorer för bedömning av *generell krisberedskap*. ”Förmåga” finns dock med i definitionen av krisberedskap: ”Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas, förebygga, motstå och hantera krissituationer i fredstid och vid höjd beredskap”.⁷⁹ Förmåga förekommer också i negerad form i föreskrifternas allmänna råd som ett komplement till sårbarheter (”sårbarheter och brister i förmåga”).⁸⁰ Begreppet ”krisberedskapsförmåga” förekommer också på ett ställe i de allmänna råden för myndigheter.⁸¹ I föreskriften för kommuner nämns ”krishanteringsförmåga” och ”förmåga” i en respektive två indikatorer och för myndigheter och regioner nämns ”förmåga att samverka” i en av indikatorerna (samma indikator i båda föreskrifterna).⁸² Förmåga definieras inte i någon av

⁷⁷ Detta resonemang ligger i linje med regeringens förslag på nya mål för totalförsvaret och det civila försvaret: ”Regeringen bedömer dock att målet bör preciseras genom att uttrycket förmåga införs. En sådan precisering förtydligar att förmågebedömningar på olika verksamhetsområden inom totalförsvaret är viktiga för en samlad uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen.” (Prop. 2020/21:30, s. 86)

⁷⁸ Veibäck (2016), s. 17.

⁷⁹ MSBFS 2016:7, s. 1. MSBFS 2015:4, s. 2. MSBFS 2015:5, s. 2.

⁸⁰ Ibid, s. 16.

⁸¹ Ibid.

⁸² MSBFS 2015:5, s. 4, 6, 12. MSBFS 2016:7, s. 10. MSBFS 2016:7, s. 10. MSBFS 2015:4, s. 9.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

föreskrifterna och någon bedömning av förmåga föreskrivs inte annat än i termer av ”generell krisberedskap” via indikatorer.

Det är dock inte säkert att en explicit förmågebedömning (liksom den som föreskrevs fram till 2015) är vad som krävs för en meningsfull identifiering av sårbarheter. Kanske är *åtgärderna*, som vi ovan har beskrivit som den konkreta effekten av RSA, ett mer naturligt styrinstrument? En möjlighet skulle i så fall kunna vara att ställa krav på att identifierade sårbarheter kopplas till *nödvändiga åtgärder* med avseende på verksamhetens åtaganden, och att det tydliggörs vilka av dessa som är prioriterade och/eller av något skäl inte kan utföras utan någon form av samordning. Ett sådant perspektiv kopplar tydligt till det önskemål som aktörerna framför om att de vill se tydligare styrning av åtgärder.

Det viktiga är alltså att de sårbarheter som lyfts har en koppling till nedsatt förmåga (kapacitet, prestation eller liknande) och att de kan omsättas i åtgärdsförslag. Sammanfattningsvis måste sårbarheter, åtgärder och förmåga knytas intimt samman. Alla tre behövs för att ekvationen ska gå ihop.

5.1.4 Verksamhetsnära RSA – integrering med andra processer

Även om det behövs en tydlig hotbild för att sårbarheter ska kunna identifieras är det också viktigt att analysen är förankrad i den ordinarie verksamhetsutvecklingen. Detta poängteras bland annat i Regeringens proposition 2001/02:158: *Samhällets krishanteringsförmåga bör ta sin utgångspunkt i den frestida verksamheten och även utgöra en grund för verksamhet under höjd beredskap.*

En möjlighet är att koppla förmågan till verksamhetsutveckling och verksamhetsmål, vilket skulle ligga i linje med uppfattningen att det är kontinuitetshantering snarare än riskanalys som är det naturliga, eller åtminstone mest lättillgängliga, perspektivet för många aktörer i beredskapssystemet. Det är också ur det perspektivet som det blir intressant att integrera arbetet med andra säkerhetsarbeten och processer. Det skulle vara att förstärka både ”förstå”-aspekten, eftersom det är ett mer bekant perspektiv, och ”kunna”-aspekten, eftersom synergier utnyttjas. Men hur styr föreskrifterna här? Möjligen finns redan tillräckliga incitament för att arbeta med kontinuitetshantering eftersom kopplingen till verksamhetsutveckling av många anses vara tydligare.

5.1.5 Behov av en gemensam metod för att genomföra RSA

Resonemanget om en gemensam metod och ett tydligare metodstöd ansluter till vår tidigare diskussion om balansgången mellan målstyrning och detaljstyrning (se avsnitt 4.3). Målstyrning är gängse i svensk förvaltning men det kan vara möjligt att detaljstyra i vissa specifika avseenden. Det är också viktigt att komma ihåg att det finns tre olika föreskrifter, riktade till tre olika nivåer i krisberedskapssystemet, var och en med sin speciella uppgift.

Ett problem med nuvarande föreskrifter är att de genom att påbjuda en viss struktur på rapporteringen implicerar en metod som är konsistent med ISO 31000 (exempelvis FORSA), dock utan att uttryckligen säga detta. Istället ges utrymme för ett eget metodval. Problemet är att i en RSA som följer ISO 31000 kommer informationen att vara strukturerad enligt en annan logik än i en RSA som följer en annorlunda metod (eller som bristfälligt eller ofullständigt tillämpar ISO 31000). För att illustrera de möjliga konsekvenserna kan man föreställa sig att informationen i en RSA rentav strider mot logiken i ISO 31000, men ändå tvingas in i samma svarsmall. Resultatet skulle då kunna bli starkt missvisande utan att detta tydligt märks. Detta drabbar direkt möjligheterna till meningsfull uppföljning. I ett läge där information riskerar att systematiskt misstolkas är det förmodligen bättre att rapporteringen inte följer den påbjudna strukturen alls.

Med detta sagt är det troligen bättre att öppet och tydligt påbjuda en valfri metod. Det måste dock vara lätt att följa upp aktörernas val utan att styra redovisningen mer än nödvändigt. För den som väljer en

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

egen metod gäller det att kunna motivera valet och försvara kvaliteten i slutsatserna.⁸³ Viktigt att komma ihåg i detta sammanhang är att en integrering med andra fungerande processer kan vara stöd nog.⁸⁴ Det är inte säkert att en särskild metod behövs utöver detta.

Vilken information är det som MSB efterfrågar? Den frågan är helt avgörande i sammanhanget. Troligtvis kommer föreskrifterna att se olika ut beroende på om de utformas för att stötta metodmässigt eller för att samla in data på ett specifikt format. Idag är det inte tydligt vad MSB är ute efter. Troligen både och.

5.2 Kan föreskriftsrevidering lösa problemen?

Som föreskriftsansvarig myndighet måste MSB kontinuerligt vara lyhörd för signaler som antyder att det finns behov av revidering. Det kan till exempel vara omvärldsförändringar, missnöje från berörda aktörer eller utebliven förväntad effekt. Samtidigt måste man vara säker på att lösningen ligger i just reviderade föreskrifter och inte någon annan förändring. Risker är annars att revideringen görs i onödan eller i värsta fall förvärrar saker och ting.

Den revidering av statliga myndigheters föreskrifter som gjordes 2016 handlade primärt om att myndigheternas RSA även skulle beakta hot och risker relaterade till höjd beredskap. Detta mot bakgrund av den återupptagna totalförsvarsplaneringen (inklusive förordning 2015:1052) och regeringens planeringsanvisningar till sina myndigheter. Den rådande lagen om extraordinära händelser (2006:544) för kommuner och regioner (LEH) har dock inga krav på RSA för höjd beredskap. Inte heller de särskilda överenskommelserna om civilt försvar mellan staten och kommuner respektive regioner från 2018 ställer några sådana krav.⁸⁵

Denna studie har inte kunna identifiera några politiska styrsignaler som ger uttryck för att MSB bör revidera sina rådande RSA-föreskrifter. De RSA-föreskrifter som är föremål för eventuell revidering är från 2015 och 2016. De kan därmed anses vara tämligen nya. Samtidigt skulle de stora förändringar av totalförsvaret som har initierats sedan dess kunna motivera en justering redan nu.

Den modell som presenteras i Figur 3 klargör att för en framgångsrik verkställighet av RSA-arbetet behöver berörda aktörer "förstå", "kunna" och "vilja" arbeta med RSA. Här kan MSB:s föreskrifter ha en mer eller mindre central roll att spela som ett av flera styrinstrument. Det handlar om att MSB först måste besvara frågan om vilket eller vilka problem som reviderade föreskrifter som styrinstrument kan tänkas lösa, och i vilket tidsperspektiv, eller om det finns andra styrinstrument som är lämpligare att tillgripa givet den rådande problembilden.

5.2.1 Vilja

När det gäller viljan och incitamenten ("vill" i Figur 3) att arbeta med RSA så finns i botten ett tvingande element genom de lagstiftningar som säger att myndigheter, regioner och kommuner har skyldighet att utföra RSA. När det gäller kommuner och regioner finns också en särskild kommun- respektive regionsöverenskommelse som ytterligare binder dessa aktörer vid det lagstiftande åtagandet. Detta tvingande incitament tenderar även att, av det empiriska underlaget att döma, underbyggas av ett existerande icke-tvingande incitament, närmare bestämt att tjänstemän som ansvarar för RSA-arbetet till stor del finner arbetet meningsfullt. Samtidigt finns det (som redovisades i avsnitt 3.2.1) tecken på att arbetet knappast skulle kunna vara frivilligt. För att RSA-arbetet ska kunna resultera i genomförda åtgärder krävs vanligen också någon form av beslut från myndighetsledningar eller politiska ledningen i regioner och kommuner. Det är oklart i vilken utsträckning berörda myndighets- och politiska ledningar ställer sig lika positiva till RSA-arbetet som deras tjänstemän. I

⁸³ Det finns en fråga i föreskrifterna om vilken metod som har använts. Men för att denna fråga ska säkerställa rapportens validitet krävs en ganska detaljerad redogörelse för tillvägagångssättet, inte bara ett namn på en metod eller en standard. Det intressanta är hur väl den metod som faktiskt har använts matchar rubrikernas logik.

⁸⁴ En utmaning kan naturligtvis bli att visa att dessa stödprocesser i sin tur fungerar.

⁸⁵ MSB & SKL (2018a, 2018b).

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

FOI:s nyligen genomförda studie av kommunal beredskap upplever dock merparten av de intervjuade tjänstemännen att det politiska intresset för krisberedskap och civilt försvar, inklusive RSA-arbetet, har ökat under senare tid. Corona-pandemin har troligen ytterligare underblåst en sådan utveckling hos kommunerna. Intresset för beredskapsfrågor, inklusive RSA, bör rimligen också av samma orsak ha ökat hos regioner och myndigheter.

Sammantaget är denna studies bedömning att verkställighetsaspekten ”vilja” inte är påtagligt begränsande eller försvårande när det gäller arbetet med RSA och att den inte heller direkt är kopplad till MSB:s rådande föreskrifter.

5.2.2 Förstå

När det gäller förståelse (”förstår” i Figur 3) för RSA-arbetets genomförande så syns i studiens empiriska underlag vissa aspekter som kan riskera att försvåra verkställigheten av RSA-arbetet:

1. Hos vissa aktörer kan det upplevas som oklart var fokus i RSA-arbetet främst ska ligga. Ska det ligga på risker, hot och sårbarheter som är mer vardagliga eller kopplade till större potentiella kriser?
2. Vissa kommuner upplever att det är svårt att tillgodogöra sig exempelvis vägledningar och utbildningar från MSB och länsstyrelserna då dessa är utformade för någon form av ”genomsnittskommun”. Det upplevs med andra ord inte tas tillräcklig hänsyn till de många olika förutsättningar som finns bland landets 290 kommuner vid förmedling av kunskap och styrning på RSA-området.
3. Det finns indikationer på brister i kommunernas förståelse av det lokala geografiska områdesansvaret och en osäkerhet vad gäller gränsdragningen gentemot det regionala geografiska områdesansvaret, vilket kan antas få återverkningar på RSA-arbetet och den nationella aggregerade riskbilden.
4. Det finns indikationer på att alltför frekventa förändringar i begrepp, definitioner och koncept inom RSA-området riskerar att skapa osäkerhet och leda till omfattande ”tolkningsarbete” hos aktörerna. Det riskerar också att försämra enhetlighet och jämförbarhet.
5. Det finns indikationer på att bristande återkoppling på rapporterade RSA-sammanställningar försvårar ett effektivt lärande på RSA-området hos berörda aktörer.

Sammantaget är denna studies bedömning att verkställighetsaspekten ”förstå” kan ha vissa försvårande effekter på verkställighet av RSA-arbetet som möjligen har bäring på MSB:s rådande föreskrifter. Troligen är dock utformningen av, och aktörernas möjligheter att tillgodogöra sig, de vägledningar och utbildningar som omgärdar föreskrifterna av minst lika stor betydelse för verkställigheten. Brister i återkoppling på inrapporterade RSA-sammanställningar kan vara av väsentlig vikt i sammanhanget. Att en majoritet av tjänstemännen anser att rådande föreskrifter är ganska eller mycket tydliga och lätta att följa pekar dock inte på ett akut behov av föreskriftsrevideringar ur en förståelseaspekt.

5.2.3 Kunna

När det gäller olika former av praktiska förutsättningar (”kan” i Figur 3) för RSA-arbetets genomförande så finns det aspekter som kan riskera att försvåra verkställigheten av RSA-arbetet:

1. Aktörerna anser sig inte sällan sakna tillräckliga resurser personellt, tidsmässigt och finansiellt för att kunna genomföra RSA-arbetet på det sätt som föreskrivs och är förväntat. Inte minst gäller det framtagande av scenarier att arbeta med.
2. Det är ofta svårt att involvera privata aktörer i RSA-arbetet samtidigt som deras medverkan kan vara vital för att ge en korrekt hot- och riskbild. Privata aktörer ansvarar idag för en stor del av den samhällsviktiga verksamheten. Privata aktörer har samtidigt generellt ingen

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

skyldighet att genomföra RSA. Aktörer med geografiskt områdesansvar och sakområdesansvar har därtill inte sällan svårigheter att på frivilligbasis involvera privata aktörer i RSA-arbetet. Även här har kommunerna stora utmaningar.

3. Berörda aktörer, främst länsstyrelserna, tenderar att uppleva det som svårt att aggregera hot- och riskbilder uppåt i systemet på grund av att de är så ojämna och olika i kvalitet och ansats.
4. RSA-arbetet leder inte alltid, eller ens oftast, till konkreta åtgärder, bland annat för att de personer som ansvarar för RSA-arbetet inte är samma personer som har ansvar för att fatta beslut om eller verkställa åtgärderna som behöver vidtas utifrån RSA:n.
5. Aktörer upplever det som svårt att integrera olika former av riskanalyser som regleras i annan lagstiftning, bland annat på grund av olika rapporteringscykler.
6. En ökad medvetenhet om säkerhets- och sekretessfrågor kan mot bakgrund av en återupptagen totalförsvarsplanering komma att begränsa den information som delges till olika aktörer under RSA-arbetet och som öppet redovisas i RSA-sammanställningar. Med andra ord kan hanteringen av sekretessfrågor resursmässigt komma att ytterligare belasta RSA-arbetet.

Sammantaget är denna studies bedömning att verkställighetsaspekten ”kan” troligen är den som har mest försvårande effekt på verkställighet av RSA-arbetet. Här återfinns både företeelser som kopplar an till, och som möjligen kan påverkas av, revideringar av föreskrifter och allmänna råd, och de som inte gör det. I det senare fallet handlar det exempelvis om aktörernas interna resursallokering.

5.2.4 Verkställighet i relation till uteffekt

I en av de tidigare presenterade tolkningsmodellerna (se Figur 2) framhölls att styrningsförsök kan ha olika uteffekt på organisatorisk nivå och på systemnivå. Denna studie kan mot bakgrund av tillgängligt underlag se en blandning av uteffektsproblem på både organisatorisk nivå och systemnivå när det gäller RSA. Exempel på problem på organisationsnivå är att RSA-arbetet ska leda till konkreta åtgärder i den egna verksamheten men att detta är svårt att uppnå om resultatet från RSA-arbetet i liten utsträckning används i den enskilda aktörens övergripande verksamhetsplanering. Exempel på problem på systemnivå är att en samlad risk- och hotbild är svår att uppnå eftersom det är svårt att aggregera RSA-sammanställningar. Detta främst på grund av olikartad utformning och kvalitet på kommuner och regioners RSA:er. Vid bruk av föreskrifter som styrinstrument på RSA-området är det därför viktigt att MSB bestämmer sig för om myndigheten ska ha fokus på uteffektsproblem som relaterar till den ena eller till båda nivåerna. I den aktuella tolkningsmodellen lyftes vikten av att tillåta tillräckligt med implementeringstid innan beslut om nya styrsignaler fattas. Vi har inte tillräckligt med underlag för att kunna kommentera implementeringstiden för RSA-arbetet och de rådande föreskrifterna, men vi vill understryka att implementeringstiden för krisberedskapsarbete i framförallt kommunerna kan vara mycket lång.

Sammantaget kan reviderade föreskrifter som styrinstrument möjligen lösa en del av RSA-systemets problem, men många grundläggande problem kommer att kräva förändringar i helt andra styrinstrument. Det är därför fundamentalt att det först är klarlagt vilka problem som ska hanteras innan en revidering vidtas.

5.3 En modell för perspektiv- och rollfördelning

Många menar att det är i den egna organisationen som RSA kan ha verklig effekt, men att den då måste samordnas med andra processer. Men innebär detta att även nyttan för systemet stärks? Och hur säkerställer man att aktörerna kan utföra det nödvändiga praktiska arbetet? Lösningen tror vi kan finnas i skärningen mellan de två perspektiv som representeras av kontinuitetshantering respektive

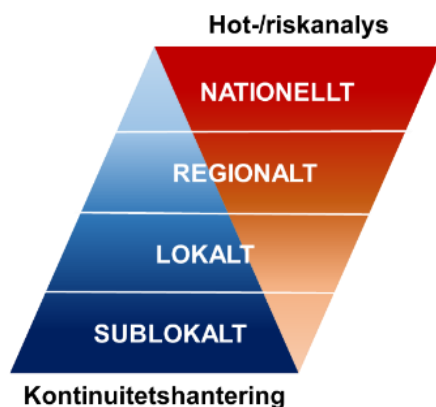
Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

hot-/riskanalys. De två perspektiven kompletterar inte bara varandra utan förutsätter varandra, i likhet med hur perspektiven bottom-up och top-down kompletterar och förutsätter varandra.⁸⁶

De två perspektiven samsas i den modell som presenteras i *Kunskap för beredskap* (Eriksson m.fl., 2020) och som presenteras i Figur 4. Enligt modellen bör RSA på lägre nivåer i krisberedskapssystemet genomsyras av ett *kontinuitetshanteringsperspektiv*, medan hot- och riskperspektivet bör dominera på högre nivåer. Det finns ett antal viktiga aspekter som följer av detta synsätt som skulle kunna kasta nytt ljus över mycket av det som har lyfts fram som problem i denna rapport.



Figur 4: Modell för hur aktörers perspektiv kan komplettera varandra i krisberedskapssystemet som helhet.

5.3.1 Två kompletterande perspektiv

Säkerhetsarbete enligt principerna för kontinuitetshantering ligger nära ett ordinärt verksamhetsutvecklingsperspektiv. Man eftersträvar generell snarare än specifik robusthet, det vill säga en förmåga att upprätthålla verksamheten oavsett vad som händer. Fokus är alltså snarare att eliminera kritiska beroenden än att skydda sig mot extrema händelser. Kontinuitetshantering torde vara lättare att integrera med andra mer verksamhetsnära processer.

Problemet är att man med kontinuitetshanteringsperspektivet kan missa händelser som är mycket ovanliga och/eller mycket speciella sett till konsekvensbilden (typiskt pandemier, CBRNE-händelser, cyberattacker och krig). Att fokusera på sådana händelser är förmodligen lättare för expertmyndigheter, eller för MSB, exempelvis i arbetet med NRFB. Inom ramarna för ett sådant hot- och riskorienterat perspektiv skulle man även kunna utveckla scenarier som kan förmedlas nedåt i hierarkin för analys av specifika händelser (liksom i den tidigare "särskilda förmågebedömningen").⁸⁷

Lite tillspetsat kan man säga att kontinuitetshanteringen missar sällanhändelserna och riskanalysen missar vardagshändelserna. Att olika aktörer har tydligt olika perspektiv och roller betyder att en dialog blir nödvändig.

5.3.2 Implikationer för styrning och stöd

Synsättet får konsekvenser för hur ett metodstöd (till RSA-arbetet) bör eller kanske till och med måste utformas. Samma stöd kan ju inte ges till alla nivåer eftersom de har olika uppgifter. Ett metodstöd

⁸⁶ Man kan inte leva sitt liv enbart utifrån hypoteser och teorier (top-down). På motsvarande sätt går det inte att enbart dra slutsatser från praktiska fall (bottom-up) utan att någon gång framställa en hypotes eller teori. I analogi med detta är det praktiskt omöjligt att kalkylera varenda potentiell risk i tillvaron, men det går heller inte att bygga en verksamhet som *a priori* är robust mot alla händelser.

⁸⁷ Denna innebär att ett fåtal specifika scenarier (t.ex. skyfall 2014) analyserades inom ramarna för RSA, se t.ex. MSB (2013) och MSB (2014).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpä? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

riktat till centrala myndigheter kanske ska handla om scenarioframtagning och hotbedömningar medan ett stöd till länsstyrelser ska fokusera på identifiering av samhällsviktig verksamhet, uppföljning och återkoppling, eller geografiskt anpassade scenarier. Om kommunerna ska ägna sig åt verksamhetsutveckling, kontinuitetshantering och annat som de kan antas ha ett starkt egenintresse och (i vissa fall) stor erfarenhet av, så kanske de inte behöver *eller ens bör* ha så mycket stöd eller styrning. Kanske är det bara i vissa specifika fall, exempelvis när det gäller små och särskilt utsatta kommuner, som hård styrning via föreskrifter hjälper snarare än stjälpä?

Här kan vi återknyta till resonemanget om styrningsprecision i avsnitt 4.3 och den tanke som uttrycks i modellen i Figur 2. Om vi ser krisberedskapen som en enda stor organisation och uteffekten som beroende av träffsäkerheten i styrningen ser vi att det handlar om att nå rätt delar i krisberedskapssystemet och att anpassa budskapet efter utföraren. Föreskrifterna som de är konstruerade idag anlägger samma perspektiv över hela linjen.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

6 Slutsatser och rekommendationer

Denna rapport har syftat till att identifiera behovet av reviderade RSA-föreskrifter. Vilket är då behovet? Ett mycket kort och enkelt svar är att inget överväldigande behov finns. Ett mer nyanserat svar är att det finns flera saker som skulle kunna ingå i föreskrifterna, men också saker som inte behöver eller ens bör göra det, eller där det har föga betydelse om de gör det eller inte.

Av de tre **verkställighetsaspekterna** ”vilja”, ”förstå” och ”kunna” är det i första hand ”kunna” som har mest försvårande effekt på verkställigheten av RSA-arbetet. Här finns aspekter som kan påverkas av föreskriftsrevideringar men också de som inte gör det. Ett exempel på det senare är aktörernas interna resursallokering. I tidigare studier har det framkommit att det i framförallt kommuner ofta saknas både resurser och organisatoriska förutsättningar för ett framgångsrikt RSA-arbete. I det perspektivet skulle ändrade föreskrifter troligen få liten effekt. Även verkställighetsaspekten ”förstå” har viss betydelse, särskilt kopplat till rapportering och återkoppling. Troligen är dock utformningen av, liksom aktörernas möjligheter att tillgodogöra sig, de vägledningar och utbildningar som omgärdar föreskrifterna av minst lika stor betydelse för verkställigheten. Att en majoritet av tjänstemännen anser att rådande föreskrifter är tydliga och lätta att följa pekar inte på ett akut behov av föreskriftsrevideringar ur en förståelseaspekt. Dock finns vissa skillnader beroende på organisation som kan vara värda att ta hänsyn till.

Det kanske största problemet är att RSA inte har något överordnat syfte. Frågan om RSA är till för organisationen eller för systemet är ständigt närvarande och har starka implikationer för styrning, rapportering och återkoppling. När det gäller rapporteringen så förefaller MSB idag samla in mer information än vad som med nödvändighet ingår i, och dokumenteras under, en RSA i exempelvis en kommun. Från Regeringskansliet uttrycks till exempel en önskan om att rapporteringen borde bli mindre ambitiös. Vidare är återkopplingen den aspekt som aktörerna är mest missnöjda med. Exempel på frågor som måste besvaras är: Hur hänger analyserna på de olika nivåerna samman? Vilken information ska rapporteras och vad ska den användas till? Vad matas tillbaka? Vilken roll ska NRFB ha? Redan i det revideringsarbete som påbörjades 2016–2017 identifierades syftet med RSA som något som måste ha fokus i utvecklingsarbetet. En relaterad fråga är om satsningarna på civilt försvar kommer att sätta RSA:erna i en än mer central position. I så fall kommer alla förestående vägval att skärpas ytterligare.

Vi konstaterar att om det överordnade syftet inte tydliggörs, liksom om aktörerna av resursbrist eller av organisatoriska skäl är förhindrade att utföra sin RSA, kommer ändringar i föreskrifterna att kunna bli tämligen effektlösa. I det fall MSB gör bedömningen att föreskrifterna likväl ska revideras anser vi att följande aspekter bör hanteras:

1. Skrivningen om **höjd beredskap** är en av de saker som kanske är enklast att justera eftersom den är relativt ny och bara förekommer i föreskriften för myndigheter (MSBFS 2016:7). För att formuleringen ska bli tydlig och bra krävs emellertid att relationen mellan krisberedskap och totalförsvar är utredd, särskilt med avseende på möjligheten att använda scenarier där det fredstida lagrummet delvis är satt ur spel.
2. **Integreringen mellan olika processer** behöver förbättras för att ge säkerhetsarbetet ytterligare incitament samt för att undvika dubbelarbete. Att undersöka möjligheten till rationalisering och förenkling mellan LEH och LSO var ett behov som uttalades redan i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41). Detta behov kvarstår och kräver en hel del klargöranden. Här är det troligt att andra former av insatser kan spela en viktigare roll än ändringar i just föreskrifterna.
3. Behovet av att se över **begreppsdefinitionerna** identifierades redan tidigare av MSB och vi anser att det är fortsatt relevant. Den första frågan som ska ställas är om definitioner är nödvändiga för att uppnå ett tillförlitligt och relevant resultat, det vill säga väsentligen att alla aktörer utför arbetet på ett likartat sätt och att önskade effekter nås. Den andra frågan som ska ställas är huruvida det är möjligt att fastslå definitioner som sedan ligger kvar för överskådlig

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

tid. Det är möjligt att en flexiblere lösning är att lägga in begreppsdefinitioner i vägledningarna och allmänna råd.

4. **Förmågebedömningar** bör i någon form återtas. "Förmåga" utgör den logiska bryggan mellan sårbarheter och åtgärder och har därmed ett värde för begripliggörandet av RSA-arbetet. Därmed inte sagt att en *explicit* förmågebedömning behövs. En indirekt förmågebedömning skulle kunna bestå i att ett noll-läge fastslås, exempelvis i termer av "upprätthållande av prioriterade åtaganden", och att åtgärder *skall* vidtas om noll-läget underskrids. Då måste varje åtgärd relateras till sårbarheten som i sin tur relateras till den bristande kapaciteten eller förmågan. Vidare är det inte rimligt att eftersträva en vidmakthållen kapacitet oavsett vad som inträffar. För en väl avvägd förmågebedömning behövs ett gränssättande scenario så att kravbilderna blir relevanta och tydliga. Att i någon form återinföra förmågebedömningarna är troligen mindre kontroversiellt eftersom de togs bort i den senaste föreskriftsrevideringen (2015).
5. **En gemensam metod eller arbetsgång** behöver slås fast och explicitgöras, och rapporteringsformatet väljas på ett transparent sätt utifrån metoden. Valet av format beror på hur detaljerad styrningen ska vara och om syftet är att påverka själva innehållet eller hur det rapporteras. Samtidigt har vi svårt att se hur en meningsfull rapporteringsstruktur skulle kunna vara metodneutral. Metoden eller arbetsgången är också intimt kopplad till möjligheten till uppföljning och återkoppling. En tydligare metod, och därmed en mer transparent rapportstruktur, skulle kunna bidra starkt till att arbete och rapportering blir logiskt kopplade, vilket är en förutsättning för uppföljningen.

Den modell som presenteras i avsnitt 5.3, där perspektivet fördelas utifrån aktörernas position i beredskapssystemet, tror vi skulle kunna stödja flera av de föreslagna ändringarna. Till att börja med skulle modellen kunna bidra till att föreskrifternas träffsäkerhet skärps. Modellen är från början framtagna för att förenkla själva RSA-arbetet, men den kan också tolkas som att aktörerna, i och med att de har olika perspektiv, behöver olika styrning. Idag styrs alla aktörer på ungefär samma sätt och förväntas rapportera på ungefär samma format. Men givet att kontinuitetshandling är något som kommunerna har en viss vana att arbeta med måste styrningen troligen bli mindre detaljerad och rapporteringen mindre omfattande. Andra aspekter som modellen skulle kunna hjälpa till att lösa ut är

- balansen mellan RSA för den egna organisationen och RSA för den nationella bilden
- möjligheten att integrera olika processer
- motiveringen till att rapportera respektive samla in information.

I viss mån beskriver modellen hur arbetet bedrivs idag, och hur många aktörer önskar bedriva det. Om modellen ska implementeras behöver dock ett flertal detaljer redas ut. Det gäller i första hand att vissa organisationer befinner sig på flera nivåer samtidigt, det finns till exempel centrala myndigheter med både regional och lokal representation.

Det är även viktigt att komma ihåg att föreskrifterna infördes för att öka **jämförbarhet och enhetlighet**, bland annat för att underlätta aggregering, men att det inte har gjorts någon uppföljning av om så blev fallet. Utifrån den kunskap vi har idag bör i själva verket (åtminstone) fyra frågor besvaras; för det första *vad* som ska vara jämförbart och enhetligt (risker, sårbarheter, hot, åtgärder, något annat?), för det andra *hur* man uppnår jämförbarhet och enhetlighet, för det tredje *om* detta kan uppnås eller har uppnåtts med dagens föreskrifter, och för det fjärde om något *kan ändras* så att detta uppnås. I annat fall finns det goda skäl att ifrågasätta poängen med föreskrifterna.

Detta leder oss slutligen in på frågan vad som skulle bli skillnaden om föreskrifterna togs bort helt. Trots allt kanske inte så mycket eftersom styrningen utgår från krisberedskapsförordningen (2015:1052). Dock ska detta inte tolkas som att det är "högt i tak" och fritt fram för ändringar i föreskrifterna. En ändring är i sig en stark signal. Kanske finns det mer att förlora än att vinna? Vi tror att det i vissa fall kan vara bättre att behålla bristfälliga föreskrifter än att justera något som i sig är till

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

det bättre. Det finns gott om andra styrningsalternativ genom exempelvis vägledningar och utbildningsinsatser. Den centrala frågan är vilka av de identifierade behoven som sammantaget är viktiga, eller till och med akuta, och som inte har någon alternativ hantering, det vill säga där en föreskriftsrevidering är helt nödvändig. Regeln måste vara att endast de ändringar bör genomföras som med stor sannolikhet leder till förbättringar, eller som eliminerar allvarliga tillkortakommanden.

Sammantaget kan reviderade föreskrifter möjligen lösa en del av RSA-systemets problem, men många grundläggande frågor kommer att kräva förändringar av helt annat slag. Till dessa hör frågor om det överordnade syftet (som i sin tur påverkar rapportering och uppföljning) och aktörernas praktiska förutsättningar att arbeta med RSA. MSB bör också fråga sig om revisionen innebär någon kursändring, exempelvis mot mer detaljstyrning, och vilka möjligheter som finns att backa längre fram. Konsekvenserna av alla ändringsförslag bör därför noga utredas och testas. Det finns heller inget som säger att alla föreskrifter måste revideras samtidigt, eller i samma avseenden. Det viktiga är att ändringar görs där de får effekt, och att inga ändringar görs där effekten inte är säkerställd.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Hjälpa eller stjälpä? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

7 Referenser

- Albinsson, P-A, Bengtsson, J., Denward, C., Sparf, A., Swaling, V. H. (2019). *Handbok för kommunalt RSA-arbete*. FOI-R--4656--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Boverket (2020). *Regelhierarki – från lag till allmänt råd*. (<https://www.boverket.se/sv/lag--ratt/forfattningssamling/regelhierarki/>) (Hämtad 2020-03-31).
- Eriksson, C., Denward, C., Mickelsson, L., Swaling, V. H. (2020). *Kunskap för beredskap – Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och kan nyttan öka?* FOI-rapport, FOI-R--4804--SE.
- Eriksson, K. (2016). *Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Användande och utnyttjande*. SP Rapport 2016:40. Lund: SP Sveriges tekniska forskningsinstitut.
- Eriksson P., Larsson, P., Welander, F. (2019). *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*. FOI-R--4800--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Försvarsberedningen (2017). *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Ds. 2017:66.
- KBM (2003). *Risk- och sårbarhetsanalyser: Vägledning för statliga myndigheter*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Larsson, P. (2002). *Att studera civil ledning och samverkan: Perspektiv på ett forsknings- och kunskapsområde*, FOI-R--0372--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- LUCRAM (2018), *Tre steg för ett robustare Malmö*.
- Lundquist, L. (1987). *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Lund: Studentlitteratur/Chartwell-Bratt.
- Lundquist, L (1989). ”Ledarskapet och följarna”, *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol. 92 Nr 3.
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- MSB (2013). *Beslut om redovisning av risk- och sårbarhetsanalys inklusive särskild förmågebedömning 2014*. Dnr 2013-3955.
- MSB (2015). *Risker och förmågor 2014 – Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk- och förmågebedömning*. MSB818. ISBN: 978-91-7383-542-8.
- MSB (2019). *Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020*. MSB1457.
- MSB (2020). *Övergripande planering inför revidering av föreskrifter MSBFS 2015:4, MSBFS 2015:5 och 2016:7*. MSB 2020-07606.
- MSB & SKL (2018a). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020*. Dnr: SKL18/01807/MSB2018-05681.
- MSB & SKL (2018b). *Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018-2020*. Dnr SKL18/02653/MSB2018-05682.

Titel

Memo nummer

Hjälpa eller stjälpas? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter FOI Memo 7425

MSBFS (2015:4). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om landstings risk- och sårbarhetsanalyser*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSBFS (2015:5). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSBFS (2016:7). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Prop. (2013/14:144). *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Prop. (2014/15:109). *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Prop. (2020/21:30). *Totalförsvaret 2021–2025*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

SFS (2006:544). *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS (2006:942). *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

SFS (2015:1052). *Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SOU (2001:41). *Säkerhet i en ny tid*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*, rapport 2016:24.

Veibäck, E., Johansson, B., Jonsson, D. K., Mittermaier, E., Sonnsjö, H., Dover, A-S. S. (2016). *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. FOI-R--4241--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Vergenta (2016). *En samlad bild över MSB:s arbete med risk- och sårbarhetsanalyser som underlag för vidare utvecklingsarbete*. Vergenta AB.