



Kunskap för beredskap

Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?

Camilla Eriksson, Carl Denward, Lovisa Mickelsson
och Vidar Hedtjärn Swaling

Camilla Eriksson, Carl Denward, Lovisa
Mickelsson och Vidar Hedtjärn Swaling

Kunskap för beredskap

Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills
och hur kan nyttan öka?

Titel	Kunskap för beredskap
Title	Knowledge for contingency planning
Rapportnr/Report no	FOI-R--4804--SE
Månad/Month	Januari
Utgivningsår/Year	2020
Antal sidor/Pages	142
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Justitiedepartementet
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	Ej FoT
Projektnr/Project no	A1190806
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys
Exportkontroll	

Bild/Cover: Brinnande fackla, Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

Sammanfattning

Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) utgör en betydande del av det svenska beredskapssystemet. Alla statliga myndigheter, regioner och kommuner är ålagda av Regeringen att arbeta med RSA. I denna rapport undersöker vi om RSA har haft avsedd effekt på uppbyggnaden av beredskapen mot samhällsstörningar samt vilka förändringar som bör göras för att öka nyttan med RSA-systemet.

RSA infördes för att analysera en bred hotbild där bland annat naturkatastrofer och terrorism ingår. Arbetet, som styrs genom lagstiftning, föreskrifter och vägledningar, förväntas användas som beslutsunderlag för verksamhetsplanering och samhällsplanering samt generera en riskbild för samhället för såväl ansvariga myndigheter som allmänheten. I rapporten redovisas en enkätundersökning ställd till samtliga aktörer samt en intervjuundersökning med experter. Resultaten visar bland annat att RSA sällan används som underlag för verksamhetsplanering och att många aktörer anser att den statliga styrningen måste öka för att säkerställa att arbetet leder till att åtgärder vidtas och beredskapen stärks.

Rapporten avslutas med ett förslag om att uppgifter fördelas mellan olika nivåer i beredskapssystemet så att riskanalys huvudsakligen görs högre upp i hierarkin och tillhandahålls som underlag till de aktörer som befinner sig på lägre nivåer. Dessa kan i större utsträckning istället ägna sig åt kontinuitetshantering för att upprätthålla verksamheten vid samhällsstörningar.

Nyckelord: RSA, risk- och sårbarhetsanalys, risk, sårbarhet, kontinuitetshantering, kontinuitetsplanering, krisberedskap, beredskapssystem, extraordinära händelser, säkerhet.

Summary

Risk and Vulnerability Assessments (RVA) make up a significant part of the Swedish contingency planning system. It is mandatory for all state authorities, counties, and municipalities to carry out RVA. In this report, we investigate whether the introduction of RVA has delivered its intended effects as well as if, and if so what, changes should be introduced to make the system more useful.

RVA's were introduced to analyse a broad range of threat scenarios including natural catastrophes and terrorism. The work is governed through legislation and regulations and is expected to be used in operations planning as well as to inform national risk assessments. In this report, we account for a questionnaire sent to all actors who report RVA's and an interview study with experts. Our results show that the RVA is rarely used as a basis for planning and that many actors argue that the governance of RVA's should be stricter in order to ensure that the work results in capacity building measures.

We propose a new division of tasks in the contingency planning system where risk analysis are carried out mainly by central authorities, to be used by counties and municipalities for continuity planning.

Keywords: Risk and Vulnerability Assessments, risk, vulnerability, continuity planning, crisis management, contingency system, safety.

Förord

Mot bakgrund av den viktiga funktion som arbetet med risk- och sårbarhetsanalys är tänkt att ha för uppbyggnaden av beredskap i Sverige har Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, utfört denna studie på uppdrag av Regeringskansliet (Justitiedepartementet). Studien syftar till att undersöka om införandet av risk- och sårbarhetsanalyser haft avsedd effekt på uppbyggnaden av beredskapen mot samhällsstörningar samt om, och i så fall hur, RSA-systemet bör förbättras för att stärka denna beredskap. Studien har definierats inom ramen för projektet Samhällets beredskap för kris och krig (SABEK), som utgör en del av Regeringskansliets inriktning till FOI avseende Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA).

Vi vill rikta ett varmt tack till alla som har svarat på enkätundersökningen samt till er som har deltagit i intervjustudien för att ni tagit er tid att besvara våra frågor. Vi vill också tacka alla som agerat bollplank under arbetet med att ta fram enkätfrågorna – vår samarbetspartner Anna Törneke och hennes grupp på Statistiska Centralbyrån (SCB), Johan Bengtsson, Pär-Anders Albinsson, Johan Nordström och Per Larsson på FOI, Eva Leth på Region Skåne, Ulrika Kumlien på Region Uppsala, Jim Kronhamn och Jacob Nordfors på MSB, Lina Ringberg på Malmö stad, Tiina Saksman på Svenska Kraftnät, Andreas Lundberg på Länsstyrelsen Östergötland, Hannes Sonnsjö på Länsstyrelsen Skåne samt Fredrik Lindgren på Länsstyrelsen i Uppsala län.

Ett särskilt tack riktas även till Björn Nevhage och Anna Sundberg som har bidragit med viktiga underlag till arbetet, Peter Bäckström som har kvalitetsgranskat vår statistiska bearbetning av materialet samt Ester Veibäck som har kvalitetsgranskat rapporten som helhet.

Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Syfte och frågeställningar	10
1.3	Disposition.....	11
2	Metod och material	13
2.1	Kvantitativ analys	13
2.2	Kvalitativ analys	19
2.3	Metodreflektion.....	23
3	Tidigare studier	25
3.1	Översikt av forskningsläget.....	25
3.2	Arbetet med RSA	27
3.3	Systemkritik och förbättringsförslag	32
4	Hur har den statliga styrningen av RSA förändrats över tid?	37
4.1	Det civila försvarets hotbilder vidgas	37
4.2	Styrningen av RSA växer fram.....	43
4.3	RSA-systemet idag	47
5	Vilken effekt har införandet av RSA gett?	55
5.1	Vem gör risk- och sårbarhetsanalysen och hur?	55
5.2	Vilken nytta genererar RSA-systemet?.....	64
5.3	Leder arbetet med RSA till att åtgärder genomförs?	71
6	Hur bör RSA-systemet förändras?	81
6.1	Mindre analys och mer åtgärdsarbete	81
6.2	Förtydliga RSA-arbetets roll inom beredskapsarbetet	88
6.3	Öka den statliga styrningen	93

7	Analys och diskussion	101
7.1	RSA-arbetets effekter.....	101
7.2	En ny struktur för arbetet med RSA	108
8	Slutsatser	113
	Referenser	119
	Bilaga 1: Enkäten	125
	Bilaga 2: Intervjuguide	141

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Inom krisberedskapen har risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) införts för att utgöra ett kunskapsunderlag samt ett beslutsunderlag för beredskapsstärkande åtgärder. Krisberedskap är den benämning som sedan början av 2000-talet har använts för den verksamhet samhället bedriver för att ha en beredskap för samhällsstörningar. Dessförinnan samordnades sådant arbete under benämningen civilt försvar, som tog sin utgångspunkt i hot om krig. Arbetet med krisberedskap tar sin utgångspunkt i en bredare förståelse av hot mot samhällets säkerhet, som inkluderar exempelvis naturkatastrofer och terrorism.

I det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2015 *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020* (Prop. 2014/15:109) beslutades att planeringen för civilt försvar ska återupptas och att det ska bygga på arbetet inom krisberedskapen. Det gör att det finns anledning att undersöka och värdera hur väl styrningen av arbetet med och redovisning av RSA fungerar idag för att det i framtida utvecklingsarbete ska gå att avgöra hur RSA kan samordnas med eller ingå i totalförsvarsplaneringen.

Alla kommuner, regioner och myndigheter under staten är ålagda att genomföra RSA enligt krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052), samt lagen (SFS 2006:544) om kommuners och landstings¹ åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Samtliga kommuner, regioner och länsstyrelser men enbart ett urval av statliga centrala myndigheter ska redovisa sitt arbete med RSA regelbundet, i huvudsak till Regeringskansliet och MSB. De som ska redovisa RSA är de bevakningsansvariga myndigheterna. I tillägg till dessa kan MSB besluta att ytterligare myndigheter ska redovisa sitt arbete med RSA ett visst år.

Arbete med RSA har varit obligatoriskt sedan 2002 för statliga myndigheter och sedan 2006 för kommuner och regioner. RSA utgör en viktig del av dessa aktörers verksamhet inom krisberedskap och förväntas utgöra ett underlag för beslutsfattande och förmågeutveckling, där det sistnämnda är oundgängligt för att aktörer enskilt och samhället som helhet, ska kunna förebygga och hantera samhällsstörningar samt återhämta sig efter dessa.

Införandet av RSA har därmed gett upphov till en omfattande verksamhet hos aktörerna med att analysera och värdera risker och sårbarheter samt att redovisa

¹ Sedan den 1 januari 2019 använder alla landsting benämningen region. Vi använder därför generellt benämningen region i rapporten, men när vi redogör för äldre dokument eller redovisar direkta citat som använder benämningen landsting har vi inte ändrat benämningen.

dessa. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har föreskrifträtt på området och styr således arbetet utifrån föreskrifter men också med mjukare styrformer såsom vägledningar, utbildningar och konferenser.

Några aktörer har dessutom till uppgift att sammanställa och analysera andra aktörers redovisning av RSA. Länsstyrelserna ska sammanställa RSA-redovisningar som görs av kommuner inom länet, Socialstyrelsen ska sammanställa de RSA-redovisningar som görs av regionerna och MSB ska sammanställa RSA-redovisningar som görs av statliga myndigheter. Därtill analyserar även Regeringskansliet de statliga myndigheternas RSA-redovisningar. Den verksamhet som införandet av RSA har gett upphov till – aktörernas arbete med och redovisning av RSA, sammanställningar av RSA, lagstiftningen inklusive föreskrifterna och den övriga styrningen, väljer vi i denna studie att definiera som *RSA-systemet*.

1.2 Syfte och frågeställningar

Denna studie syftar till att undersöka om införandet av risk- och sårbarhetsanalyser haft avsedd effekt på uppbyggnaden av beredskapen mot samhällsstörningar samt om, och i så fall hur, RSA-systemet bör förbättras för att stärka denna beredskap. Följande frågeställningar har varit styrande för arbetet:

1. Hur har den statliga styrningen av RSA förändrats över tid?
2. Vilken effekt har RSA-systemet gett?
3. På vilka sätt bör RSA-systemet förändras för att öka nyttan med arbetet?

Studien avgränsas till att utvärdera om styrningen av arbetet med och redovisningen av RSA, enligt aktörerna själva, har skapat förutsättningar för att uppnå syftet med RSA-systemet – att stärka Sveriges beredskap mot samhällsstörningar. De redovisningar av RSA som aktörerna gör eller de åtgärder eller andra effekter som dessa har gett upphov till har i sig inte utvärderats, därmed inte heller de uppföljningar som MSB gör av projekt som beviljats inom anslag 2:4 Krisberedskap (se exempelvis MSB 2018). Samtliga aktörer som redovisar och sammanställer RSA ingår i studien, det vill säga kommuner, regioner, länsstyrelser, centrala myndigheter som antingen har bevakningsansvar eller är av MSB utsedda att redovisa RSA samt MSB och Regeringskansliet. Däremot har inte mer övergripande arbetsformer som berör arbetet med RSA undersökts, som exempelvis det arbete som utförs inom MSB:s samverkansområden som bland annat bereder anslag 2:4 Krisberedskap.

Den första frågeställningen, hur den statliga styrningen av RSA har förändrats över tid, undersöks genom att dels fokusera på grunderna till att RSA infördes samt vilka hotbilder som RSA skulle bidra till att hantera, dels hur lagstiftning och föreskrifter har vuxit fram för att reglera arbetet med RSA. Detta görs i

huvudsak genom en dokumentanalys av offentliga utredningar, föreskrifter, vägledningar och andra styrdokument, men också genom en intervjustudie med tjänstemän som arbetade med att konceptuellt utveckla den statliga styrningen av RSA när det infördes.

När det gäller den andra frågeställningen, vilken effekt RSA-systemet har gett, så har vi valt att operationalisera effekt på tre sätt. För det första i termer av vilken typ av *organisation* som införandet av RSA har gett upphov till samt hur den arbetar, för det andra vilken *nytta* RSA-systemet anses generera, och för det tredje i vilken mån arbetet med RSA anses kunna resultera i att *åtgärder* vidtas. Detta undersöks genom en enkätundersökning där samtliga aktörer som redovisar RSA har inbjudits att svara.

Den tredje frågeställningen om hur RSA-systemet bör förändras för att öka nyttan med arbetet har undersökts i den enkätundersökning som använts även för att besvara den andra frågeställningen. Dessutom har en intervjustudie med tjänstemän som sammanställer RSA-redovisningar på Regeringskansliet, MSB, Socialstyrelsen och länsstyrelser genomförts.

1.3 Disposition

I kapitel 2, *Metod och material*, redogör vi för materialinsamlingen som har gjorts inom studien samt de metoder som har använts för att analysera materialet. I kapitel 2.1 ges en redogörelse för de val och överväganden som har gjorts när det gäller kvantitativ metod under arbetet med enkätundersökningen. I avsnittet ges en beskrivning av population, framtagandeprocessen och distributionen av enkäten, svarsfrekvens och bortfall samt upplägg för redovisning av resultat. I kapitel 2.2 redogör vi för de två typer av kvalitativt primärmaterial som samlats in i studien – dels intervjustudien med representanter från länsstyrelser, Socialstyrelsen, MSB och Regeringskansliet, dels frågor i enkäten som enbart kunde besvaras med fritext. Även dokumentanalysen av styrdokument beskrivs närmare här. I kapitel 2.3 förs en metoddiskussion om potentiella begränsningar i den kvantitativa respektive kvalitativa analysen.

I kapitel 3, *Tidigare studier*, ger vi en översikt av tidigare studier om RSA av relevans för vår studie. I det första avsnittet beskrivs viktiga forskningsprogram som finns eller har funnits tillsammans med den relativt stora litteratur som finns om hur RSA bör genomföras. I den litteratur som vi har valt att redovisa mer djupgående har vi fokuserat på två huvudfrågor (som följer vår frågeställning 2 respektive 3). Dels vad tidigare studier säger om de arbetssätt som vuxit fram, samt om och i så fall hur arbetet med RSA kan leda till att åtgärder vidtas för att stärka beredskapen (kapitel 3.2). Dels vad litteraturen säger om systemkritik samt förbättringsförslag av RSA-systemet (kapitel 3.3). Litteraturoversikten ligger,

tillsammans med enkät- och intervjustvar samt dokumentanalysen, till grund för analysen i kapitel 7.

Rapportens resultatkapitel utgörs av kapitel 4, 5 och 6. Där redovisas resultatet av det insamlade materialet. Framställningen följer de tre frågeställningar som styrt arbetet. Den första frågeställningen, hur den statliga styrningen av RSA har förändrats över tid står i fokus i kapitel 4. Kapitlet baseras i huvudsak på dokumentanalysen men också på intervjustudien med tjänstemän som arbetar eller har arbetat med att utforma den statliga styrningen av RSA. I kapitel 5 redovisas relevanta resultat för den andra frågeställningen, om vilken effekt RSA-systemet haft. I kapitlet används såväl den kvantitativa och kvalitativa analysen av enkätundersökningen som intervjustudien med tjänstemän som arbetar med att sammanställa RSA-redovisningar. Detsamma gäller för kapitel 6 där relevanta resultat för att besvara den tredje frågeställningen, hur RSA-systemet bör förändras, redovisas. Även här har samtliga insamlade primärmaterial använts, men tyngdpunkten ligger på den kvalitativa analysen av enkätundersökningen.

I kapitel 7, *Analys och diskussion*, sammanfattar, analyserar och diskuterar vi den bild som har trätt fram i resultatkapitlen (kapitel 4, 5 och 6), utifrån den tidigare litteraturen (kapitel 3). I det första avsnittet sammanfattas vad som har identifierats som särskilt intressanta resultat från de tre resultatkapitlen och en diskussion förs kring vilka mönster som kan skönjas i materialet. I kapitel 7.2 presenterar vi vårt förslag på hur en ny struktur för arbetet med RSA skulle kunna se ut baserat på den framförda kritiken.

I det avslutande kapitlet, kapitel 8, dras slutsatserna på våra tre frågeställningar. Kapitel 8 kan även läsas som en sammanfattning av rapportens resultat.

2 Metod och material

I följande kapitel beskriver vi ansats och tillvägagångssätt för de tre typer av material som har insamlats i studien: en enkät som har skickats till samtliga aktörer som redovisar RSA, intervjuer med experter på de myndigheter som har till uppgift att sammanställa RSA-redovisningar och med tjänstemän som arbetar eller har arbetat med att utforma den statliga styrningen på området, samt en dokumentanalys av styrdokument. Enkäten (se bilaga 1) innehöll i huvudsak frågor med fasta svarsalternativ som har analyserats kvantitativt, men den innehöll också ett antal fritextfrågor som har analyserats kvalitativt.

Metodbeskrivningen är uppdelad i två avsnitt. Det första avhandlar den kvantitativa analysen som har gjorts av enkätundersökningen. Framställningen bygger på och är delvis samma som redovisningen av metoden i den separata rapporten Uppföljning av risk- och sårbarhetsanalyser (Mickelsson 2020) där deskriptiv statistisk för samtliga variabler i enkäten redovisas. I föreliggande rapport redovisas enbart de variabler som är av särskild vikt för de frågeställningar som har väglett arbetet (se kapitel 1.2).

2.1 Kvantitativ analys

Population

En enkätundersökning har genomförts för att undersöka RSA-systemets aktörers arbete med, och redovisning av, risk- och sårbarhetsanalyser. Enkäten (se bilaga 1) skickades ut till kommuner, länsstyrelser, regioner och bevakningsansvariga centrala myndigheter samt de myndigheter som MSB hade beslutat skulle redovisa RSA-arbetet vid det senaste rapporteringstillfället 2018 (MSB 2017) – sammanlagt 374 aktörer.

De statliga myndigheter som förvisso är ålagda att arbeta med RSA, men som inte är ålagda att redovisa RSA, har inte betraktats som ingående i populationen. Detta på grund av att de myndigheter som är ålagda att redovisa sitt arbete med RSA är de som regeringen och MSB anser är särskilt viktiga för det svenska beredskapssystemet. De myndigheter som inte ingår i detta har därför också bedömts vara mindre viktiga för syftet med vår studie.

Undersökningens population utgörs därmed av de aktörer som redovisar RSA. Varje aktör som redovisar RSA har utsett en person som mottagare av enkäten genom ett förfarande som beskrivs mer i detalj i nästa avsnitt. Enkäten har alltså skickats enbart till en person vid varje organisation. Inget krav har ställts på hur stor erfarenhet mottagaren ska ha för att besvara enkäten, enbart att personen arbetar i RSA-systemet och har identifierats som rätt mottagare av den egna organisationen. Enkäten har därmed skickats till mottagare som arbetar på

organisationer som ska redovisa arbetet med RSA men personligen kanske aldrig har gjort det vid tidpunkten för enkätbesvarandet. Det finns inget krav att organisationer som ska redovisa RSA ska ha en dedikerad person som arbetar med detta. Det skulle med andra ord kunna skilja sig från år till år vem eller vilka i organisationen som arbetar med RSA.

Med detta i åtanke är det vår uppfattning att en totalundersökning har genomförts då hela populationen, som innehåller en representant för varje aktör som redovisar RSA, vid undersökningstillfället gavs möjlighet att delta i enkätundersökningen.

Framtagande av enkäten

Processen att utforma enkäten genomfördes i flera steg. Projektgruppen (rapportens författare) har ansvarat för att utforma enkätfrågorna. Statistiska Centralbyrån (SCB) har anlitats för att kvalitetssäkra enkäten och för att distribuera och samla in enkätsvaren samt göra en första sammanställning av resultat samt bortfallsanalys.

Arbetet med att ta fram enkäten inleddes med att flera gruppdiskussioner genomfördes inom projektgruppen där det övergripande syftet – om arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har haft avsedd effekt på uppbyggnaden av beredskapen mot samhällsstörningar samt om, och i så fall hur, RSA-systemet bör förbättras – operationaliserades till en uppsättning empiriska frågor. Dessa frågor omsattes sedan till ett första utkast av enkätfrågor.

Det första enkätutkastet genomgick därpå intern och extern remiss där en expertgrupp av totalt tretton företrädare för olika aktörer och med omfattande erfarenhet av arbete med och utveckling av RSA lämnade synpunkter. Av dessa tretton kom fyra personer från FOI, en från Region Skåne, en från Region Uppsala, två från MSB, en från Malmö stad, en från Svenska kraftnät samt tre från länsstyrelser varav en från Länsstyrelsen i Östergötland, en från Länsstyrelsen i Uppsala län samt en från Länsstyrelsen Skåne. Deltagarna i expertgruppen gav återkoppling på utformningen av enkäten individuellt. Återkopplingen togs om hand av projektgruppen varpå ett andra utkast av enkätfrågor upprättades.

I ett tredje steg skickades enkätutkastet till SCB för att genomgå en mätteknisk granskning. Granskningen är en djupgående analys av frågeblankettens disposition, frågeformuleringar och svarsalternativ (SCB 2019, s. 3). Efter den granskningen genomfördes en ytterligare revidering av enkäten.

Statliga myndigheter har skyldighet att samråda med Sveriges kommuner och regioner (SKR)² vid statistikinsamling från kommuner eller regioner. Efter att

² SKR har tidigare hetat Sveriges kommuner och landsting (SKL).

projektgruppen hade omhändertagit SCB:s mättekniska granskning och ett tredje utkast av enkätfrågor hade färdigställts skickades detta därför till SKR för samråd. Efter omhändertagande av SKR:s synpunkter genererades det slutgiltiga enkätformuläret som redovisas i bilaga 1.

Insamling av e-postadresser till respondenter skedde i början av 2019 genom att sända e-post till registraturen för respektive organisation. I e-posten redovisades uppdraget som FOI hade åtagit sig från Justitiedepartementet. Registraturen ombads att identifiera rätt person inom organisationen som mottagare av enkäten och meddela oss dennes kontaktuppgifter (utskicket finns som bilaga i Mickelsson 2020). Viss handpåläggning gjordes för att finna en mottagande adress till samtliga organisationer i form av påringning till respektive organisations växelfunktion.

Enkäten skickades ut av SCB den 20 maj 2019 till 374 mottagare som en webbenkät med ett medföljande missiv som hade tagits fram gemensamt av SCB och FOI (missivet finns som bilaga i Mickelsson 2020). Insamlingen och all administration under tiden enkäten var öppen förvaltades av SCB. Enkäten stängdes den 16 september 2019 och sammanlagt utgick tre påminnelser elektroniskt från SCB under perioden.

Enkäten bestod av 51 numrerade frågor, med delfrågor uppgick det totala antalet frågor till 107. Enkäten var frivillig att besvara och det var möjligt att klicka sig vidare i webbverktyget utan att besvara en specifik fråga. När enkäten stängdes genomfördes en sista kvalitetskontroll av SCB genom frekvenstabeller för att säkerhetsställa att det bara fanns valida värden i resultatet (SCB 2019, s. 5). FOI fick sedan resultatet levererat i en Excelfil för vidare bearbetning och analys.

Svarsfrekvens och bortfall

Av 374 respondenter besvarades enkäten av 232 vilket ger en sammanlagd svarsfrekvens på 62 procent, se tabell 2.1. Kategorin övriga myndigheter avser de myndigheter som MSB uppmanade att redovisa RSA i den senaste rapporteringsomgången 2018 (MSB 2017). Kategorin bevakningsansvariga myndigheter avser nationella bevakningsansvariga myndigheter exklusive länsstyrelserna som redovisas för sig. Svarsfrekvensen är särskilt hög bland länsstyrelser och nationella bevakningsansvariga myndigheter. Av de 232 svarande är 172 anställda vid en kommun i Sverige, vilket betyder att de utgör sammanlagt 74 procent av de som svarade på enkäten.

Tabell 2.1. Sammanställning av svarsfrekvens.

Typ av organisation	Antal i population	Antal svar	Svarsfrekvens
Bevakningsansvarig myndighet	25	18	72
Övriga myndigheter	17	11	65
Länsstyrelse	21	19	91
Region	21	12	57
Kommun	290	172	59
Totalt	374	232	62,0

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys. Data bearbetat av FOI.

Bortfallet är högst bland kommuner och regioner. Av de 118 kommuner som inte svarat är det kommuner i Kalmar län, Blekinge län och Jämtlands län som framförallt utmärker sig i låg svarsfrekvens, se tabell 2.2 för en sammanställning av svarsfrekvensbortfall bland kommuner fördelat efter län. Geografiskt är dessa kommuner utspridda och det kan därför inte anses att det är ett systematiskt bortfall bland särskilda områden i Sverige. När det kommer till storlek på kommunen finns ingen tendens att specifika typer av kommuner skulle ha valt att inte besvara enkäten, se tabell 2.3 för en sammanställning av svarsfrekvensbortfall bland kommuner fördelat efter SKR:s kommungruppsindelning (SKL 2016).

Några enkätmottagare från kommuner har kontaktat SCB eller FOI under tiden enkäten varit öppen och meddelat att de har svarat en gång på enkäten men att de arbetar med RSA på flera kommuner och har angetts som mottagare för flera kommuners enkät. SCB och FOI:s projektgrupp har då bett personen besvara en enkät per kommun eftersom det är aktören, i detta fall kommunen, som ses som en svarande, inte personen. En möjlig förklaring till bortfall är dock att personer som har varit mottagare för flera kommuner eller andra organisationers enkät har valt att inte besvara enkäten mer än en gång. Det är dock omöjligt att fastställa i hur hög grad detta är orsak till bortfall.

Det partiella bortfallet, när den svarande av olika skäl har valt att inte besvara en fråga, varierar för de allra flesta frågorna mellan 0 och 2 procent förutom fritextsvaren där det finns en högre andel partiella bortfall (SCB 2019, s. 5).

Tabell 2.2. Svarsfrekvensbortfall bland kommuner.

Län	Antal totalt	Antal svar	Svarsfrekvens
Stockholms län	26	15	58
Uppsala län	8	6	75
Södermanlands län	9	6	67
Östergötlands län	13	9	69
Jönköpings län	13	8	62
Kronobergs län	8	5	63
Kalmar län	12	4	33
Gotlands län	1	1	100
Blekinge län	5	2	40
Skåne län	33	20	61
Hallands län	6	4	67
Västra Götalands län	49	27	55
Värmlands län	16	12	75
Örebro län	12	6	50
Västmanlands län	10	5	50
Dalarnas län	15	10	67
Gävleborgs län	10	8	80
Västernorrlands län	7	5	71
Jämtlands län	8	3	38
Västerbottens län	15	8	53
Norrbottnens län	14	8	57
Totalt	290	172	59

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys. Data bearbetat av FOI.

Tabell 2.3. Svarsfrekvensbortfall efter kommungruppsindelning.

Typ av kommun	Antal totalt	Antal svar	Svarsfrekvens
Storstäder och storstadsnära kommuner	46	26	57
Större städer och kommuner nära större stad	108	71	66
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	136	75	55
<i>Totalt</i>	290	172	59

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys. Data bearbetat av FOI.

Bearbetning av statistik

Resultatet av enkätundersökningen redovisas med hjälp av tabeller. I resultat-redovisningen presenteras oviktad deskriptiv data, i regel för alla aktörskategorier sammanlagt men i vissa fall uppdelat på typ av organisation för att tydligare se skillnader mellan de svarande vid respektive aktörskategori. Resultatet är redovisat genom andelar (i procent) eller antal svar och det framgår i eller vid varje tabell hur många som har svarat på respektive fråga. I varje tabell framgår även vilken fråga som redovisas.

I några fall har vi valt att testa om det finns ett samband mellan två enkät-frågor/variabler, utifrån hypoteser som har uppkommit i samband med analysen av fritextsvaren och intervjuerna. För att undersöka sambanden har korstabeller då skapats. För alla samband uppställda i korstabeller har även Spearmans rangkorrelation använts för att testa sambandens riktning och styrka. Spearmans korrelation är ett vanligt förekommande korrelationsmått för variabler på ordinalskala, vilken är den nivå som majoriteten av frågorna i enkäten befinner sig på. Spearmans korrelation kan anta ett värde någonstans mellan -1 till 1, där -1 indikerar ett perfekt negativt samband och 1 ett perfekt positivt samband (Dahmström 2011, s. 245f.).

All bearbetning av data har genomförts i Stata version 15.1 och Excel. Notera att på grund av att avrundning till närmaste heltal har gjorts summerar totalen inte alltid till 100. Svensk avrundning har använts, det vill säga att alla tal under 0,5 avrundas ned och alla tal som är 0,5 eller över avrundas uppåt.

2.2 Kvalitativ analys

Enkätundersökning - fritextsvar

I enkäten ingick sex frågor som enbart kunde besvaras genom fritextsvar. Tabell 2.4 visar vilka frågor som har analyserats med kvalitativa metoder. I varje ruta anges det antal svar som har getts på respektive enkätfråga från varje aktörskategori. I rapporten refererar vi till fritextsvaren genom att skriva Fritext följt av enkätfråga (se bilaga 1) och en förkortning för vilken typ av organisation som har avgett svaret. En referens till exempelvis Fritext 39Ö innebär alltså att det är ett svar på fråga 39 från kategorin övriga myndigheter som redovisas.

Fritextsvar från enkäten refereras alltså enbart till aktörskategori, det vill säga kommun eller länsstyrelse och så vidare, inte till en specifik aktör. Detta görs i syfte att värna de svarandes integritet. Det är vår uppfattning att risken hade ökat att en viss persons identitet röjs om det hade varit möjligt att lägga samman alla svar från en viss svarande. När direkta citat görs till fritextsvaren är svaren återgivna såsom de är skrivna i original, förutom att de milt redigerats för läsbarhet när språkliga eller grammatiska misstag förekommit.

Fritextsvaren har analyserats kvalitativt i NVivo, som är en programvara utvecklad för kvalitativ analys. De inkomna svaren har kodats utifrån prioriterade teman för analysen. Kodningen har använts för att se generella mönster och tendenser i intervjustvaren kring frågor som vilken nytta det nuvarande RSA-arbetet medför, vilka faktorer som anses vara avgörande för att få till stånd åtgärder respektive hindrar att åtgärder vidtas samt hur arbetet bör förändras för att öka nyttan. Frågor där det råder en hög grad av samstämmighet har på så sätt kunnat särskiljas från frågor där det finns tydliga skiljelinjer i vilka synpunkter som framförts.

Intervjustudie

Vi valde att genomföra en intervjustudie som komplement till enkätundersökningen. Dels ville vi samla information om vad orsakerna var till att RSA infördes från tjänstemän som arbetade med att utforma systemet kring millennieskiftet. Dels ville vi fånga upp åsikter från de som arbetar med att sammanställa andra aktörers RSA-redovisningar på hur systemet fungerar samt eventuellt bör förändras. Därtill har intervjuerna fungerat som tillfällen för mer djupgående diskussioner med centrala aktörer inom RSA-systemet kring studiens frågeställningar samt för de intervjuade tjänstemännen att framföra synpunkter kring frågor de själva har valt att lyfta.

Tabell 2.4: Fritextsvar som analyserats kvalitativt.

Enkätfråga	Kommun	Region	Länsstyrelse	Bevaknings- ansvarig myndighet	Övriga myndigheter
31: Vilken eller vilka anser du har varit de avgörande framgångs-faktorerna för att få till stånd åtgärder?	Fritext 31K Svar: 52	Fritext 31R Svar: 5	Fritext 31L Svar: 11	Fritext 31B Svar: 6	Fritext 31Ö Svar: 6
32: Vilken eller vilka svårigheter har du upplevt när det gäller att åstadkomma åtgärder till följd av arbetet med RSA?	Fritext 32K Svar: 65	Fritext 32R Svar: 6	Fritext 32L Svar: 5	Fritext 32B Svar: 8	Fritext 32Ö Svar: 3
39: Vad anser du fungerar bra med hur arbetet med RSA är organiserat idag?	Fritext 39K Svar: 118	Fritext 39R Svar: 9	Fritext 39L Svar: 16	Fritext 39B Svar: 12	Fritext 39Ö Svar: 7
40: Anser du att organiseringen av arbetet med RSA bör förändras? I så fall hur?	Fritext 40K Svar: 109	Fritext 40R Svar: 10	Fritext 40L Svar: 15	Fritext 40B Svar: 12	Fritext 40Ö Svar: 9
50: Anser du att rapporteringen av arbetet med RSA bör förändras? I så fall hur?	Fritext 50K Svar: 74	Fritext 50R Svar: 7	Fritext 50L Svar: 14	Fritext 50B Svar: 11	Fritext 50Ö Svar: 7
52: Till sist – finns det något du vill tillägga?	Fritext 52K Svar: 34	Fritext 52R Svar: 5	Fritext 52L Svar: 6	Fritext 52B Svar: 3	Fritext 52Ö Svar: 3

Eftersom enkätundersökningen enbart har skickats till dem som arbetar i RSA-systemet idag utgör intervjuerna med tjänstemän som arbetade med RSA kring tiden när det infördes ett komplement till enkätundersökningen. Det ingick inga frågor kring sammanställning av RSA i enkätundersökningen vilket innebär att intervjustudien ska ses som ett komplement kring denna aspekt av RSA-arbetet.

Samtliga intervjuade personer har valts ut för att de haft särskild kompetens och erfarenhet av införandet av statlig styrning av RSA-arbete samt med att sammanställa redovisningar av RSA från andra aktörer. Tabell 2.5 visar vilka aktörer som har intervjuats. I rapporten anges inte personnamn eller tjänstetitlar på de intervjuade tjänstemännen i syfte att värna deras integritet. I rapporten refererar vi till intervjuerna genom att skriva Intervju + aktörsnamn i enlighet med tabellen. En referens till exempelvis Intervju, MSB ska alltså utläsas som att informationen bygger på vad någon av experterna sagt vid någon av de två intervjuerna som har genomförts med experter på MSB.

En av intervjuerna med MSB gjordes med två tjänstemän som bland annat arbetar med att analysera RSA-redovisningar som underlag för den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB) som görs vid MSB varje år. De ses alltså i vår studie som sammanställande aktörer. Den andra intervjun gjordes med tre tjänstemän som arbetar med att utveckla MSB:s arbete med föreskrifter och vägledningar för kommunernas, regionernas och myndigheternas RSA. De har med andra ord intervjuats för sin roll i systemet som utformare av den statliga styrningen av RSA.

Från Regeringskansliet har vi på motsvarande sätt intervjuat två nuvarande myndighetshandläggare för två olika bevakningsansvariga myndigheter. Dessa handläggare betraktar vi som sammanställande aktörer. För att kunna ställa frågor kring vilken effekt införandet av RSA förväntades ha när det infördes har vi intervjuat två tidigare anställda vid enheten för samordning av samhällets

Tabell 2.5: Intervjuade aktörer.

Aktör	Funktion	Antal intervjuade	Antal intervjutillfällen
Regeringskansliet	Myndighets- handläggare	2	2
SSK	Experter	2	2
MSB	Experter	5	2
Socialstyrelsen	Experter	2	1
Länsstyrelsen	Experter	2	2

krisberedskap (SSK) på Justitiedepartementet som vi därmed betraktar som tjänstemän som har bidragit till att utforma den statliga styrningen. Båda dessa personer arbetade med civila beredskapsfrågor när RSA infördes, på motsvarigheten till den enhet som idag heter SSK. Idag arbetar ingen av dem kvar på Regeringskansliet. För läsbarhetens skull refereras dessa ändå till i texten som Intervju, SSK.

Intervjuerna har fokuserat på frågor om hur RSA-rapporterna har tagits om hand vid myndigheten, vilken återkoppling som ges till rapporterande aktörer samt åsikter om hur arbetet med RSA eventuellt bör förändras för att öka nyttan för krisberedskapen i stort. Intervjuerna har varit semistrukturerade samtalsintervjuer (se exempelvis Kvale & Brinkmann 2014), styrda av en på förhand utformad intervjuguide (bilaga 2) med teman som vi ville diskutera under samtalet. Informanterna har också getts möjlighet att själva initiera diskussion kring frågor som de har ansett viktiga att belysa. Intervjuerna har i likhet med fritextsvaren analyserats i NVivo för att underlätta analysen av vilka frågor det har funnits stor samstämmighet respektive tydliga skiljelinjer kring.

Dokumentanalys

I analysen av styrdokument har vi fokuserat på att undersöka vilka ursprungliga syften som ligger till grund för aktörernas åläggande att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. Dessutom undersöktes vilken effekt RSA-systemet förväntades generera när det infördes. Resultatet av dokumentanalysen redovisas i kapitel 4.

Dokument som har analyserats är lagar och förordningar, statliga utredningar samt vägledningar och föreskrifter från MSB och den tidigare Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Relevanta dokument har identifierats genom flera olika förfaranden, till exempel genom genomgångar av tidigare litteratur vid uppstarten av projektet. Dokument har även identifierats genom slagningar på sökord som "risk- och sårbarhet" på lagrummet.se samt genom sökningar i Svensk författningssamling och på MSB:s hemsida (där bland annat föreskrifterna för RSA och MSB:s övriga styrdokument såsom vägledningar återfinns).

I arbetet med dokumentanalysen har vi även tillgodogjort oss opublicerade underlag som har tillhandahållits av Björn Nevhage, som under 2018 inom ramen för SABEK³ genomförde en analys av hur syftet med RSA har förändrats över tid. Även opublicerade underlag från Anna Sundberg som under 2019 har analyserat centrala myndigheters RSA-redovisningar, även det inom ramen för SABEK har använts som bakgrundsmaterial till rapporten.

³ SABEK står för "Samhällets beredskap för kris och krig" vilket är det projekt som även denna studie utförts inom. SABEK utgör en del av Regeringskansliets inriktning till FOI avseende Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA).

2.3 Metodreflektion

Intervjuundersökningen som har genomförts i denna studie har, när det gäller intervjuade experter på MSB samt tidigare anställda vid enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK) på Justitiedepartementet, genomförts med informanter som vi sedan tidigare vet har stor erfarenhet och kunskap att tillföra studien. När det gäller intervjuer med länsstyrelserna samt myndighets-handläggare på Regeringskansliet utgör de däremot ett stickprov. Ytterligare intervjuer med fler representanter från länsstyrelserna respektive Regeringskansliet hade troligtvis breddat vår förståelse för vilka utmaningar som finns med och synpunkter som finns på arbetet med sammanställning av andra aktörers RSA-redovisningar. Syftet med att genomföra intervjuundersökningen är dock inte att skapa generaliserbara resultat. Samtliga utlåtanden, bedömningar och synpunkter som förs fram av de intervjuade experterna ska ses som exempel på vad experter som arbetar med frågorna anser – *inte* som en generell bild av vad alla personer som arbetar med frågorna anser.

Detta gäller även för fritextsvar – de fritextsvar som vi redogör för här ska inte betraktas som representativa för alla personer som arbetar med frågorna. Även dessa svar ska alltså ses som exempel på vad personer som arbetar med frågorna anser. Till skillnad från intervjuerna så har vi dock i enkäten ställt samma frågor till 232 personer, vilket möjliggör att se mönster och tendenser i vilka synpunkter som framförs samstämmigt av många svaranden respektive kring vilka frågor det finns tydliga skiljelinjer i de inkomna svaren.

Enkätundersökningar är, liksom andra metoder, förenade med utmaningar som kan bli föremål för diskussion. Webbenkäter är generellt behäftade med en risk om lågt deltagande (Eljertsson 2014, s. 10). Medvetna om detta valde projektgruppen ändå i konsultation med SCB att genomföra en webbenkät med anledning av att enkäten har skickats direkt till tjänstemän som arbetar med RSA och att deras motivation att besvara enkäten därmed kan antas vara hög. Med tanke på enkätens stora omfattning och antal mottagare ansågs också direktinmatning från de svarande vara ett fördelaktigt alternativ (se Eljertsson 2014, s. 10f.). Att enkäten har skickats direkt till den som arbetar med RSA, inte till registraturen, utifrån en egeninsamlad och därmed aktuell kontaktlista är också en åtgärd som medfört att risken för bortfall har minskat.

En viktig fråga är om och i så fall hur bortfallet (38 procent) har påverkat resultatet i en viss riktning. Det är svårt att utan kostsamma utvärderingsinsatser (exempelvis ytterligare utskick eller telefonintervjuer) veta om resultaten som presenteras överskattar eller underskattar det sanna värdet. Frågan blir istället om det är skäligt att anta att uppfattningarna om RSA-systemet skiljer sig mellan de organisationers respondenter som har svarat och de som inte har svarat på

enkätundersökningen. Slutsatser från enkätundersökningen bör alltså dras med viss försiktighet.

Ett sätt att hantera bortfall är att vikta enkätsvaren från dem som har svarat på undersökningen så att svaren blir representativa för hela populationen. Det skulle ha varit möjligt att exempelvis vikta resultaten efter typ av organisation för att kompensera för bortfallet när redovisning av resultat görs för den sammanlagda populationen. Vid redovisning av enkätresultaten i denna rapport används dock oviktade resultat. Anledningen till detta är att de frågor som anses särskilt viktiga för uppföljningen av RSA har redovisats uppdelat på organisation. Kontroller mot ett viktat resultat från SCB har dock gjorts och endast små avvikelser på totalnivå har kunnat upptäckas.

Vad gäller enkätundersökningens validitet kan en begränsning följa av att RSA-systemet har många definitioner som kan tolkas olika av personer som arbetar i systemet. I kapitel 4 redogör vi för komplexiteten i RSA-systemet som visar bland annat att syftet med RSA har förändrats över tid och att det finns många uppfattningar om vad systemet är tänkt att leverera. För enkäten har detta inneburit utmaningar varför instruktioner har skrivits till vissa frågor och olika delar av enkäten som innehåller beskrivande definitioner eller klargöranden⁴ (se bilaga 1).

I och med detta bedömer vi att validitetsproblem har motverkats. Det går ändå inte att utesluta att missförstånd och oklarheter kan ha uppstått.

⁴ Som exempel kan enkätfråga 12, *Hur många personer ingår i gruppen som har i uppgift att arbeta med RSA i din organisation?*, ha uppfattats olika beroende på hur den svarande definierar såväl *har i uppgift som arbeta med RSA* då det finns olika tolkningar vad gäller exempelvis om workshopdeltagare ska räknas in, eller vad som ingår i arbete med RSA. Enkätens instruktion löd: *Nu kommer några frågor om den grupp av personer som i sin tjänst i din organisation arbetar med RSA. Vanligtvis arbetar dessa personer vid en del av organisationen som har ansvar inom säkerhet och beredskap, inklusive RSA. Om arbetet vid din organisation organiseras på annat sätt, tänk på de personer som inom sin tjänst arbetar med RSA som den grupp du svarar för nedan.*

3 Tidigare studier

I det här kapitlet går vi igenom tidigare forskning och analys av RSA-systemet av relevans för vår studie. Vi har fokuserat på forskning och utredningar som på olika sätt relaterar till våra frågeställningar genom att beskriva de effekter av införandet av RSA, den kritik mot RSA-systemet och de förbättringsförslag som har lyfts i forskningen. Kapitlet inleds med en översikt av forskningsläget.

3.1 Översikt av forskningsläget

Relevanta forskningsprogram

Det finns bara ett fåtal tidigare studier gjorda av relevans för våra frågor om hur arbetet med RSA har styrts över tid, vilken effekt systemet har gett samt hur det bör förändras för att ge maximal nytta. Den litteratur som finns har i huvudsak fokuserat på utveckling av metoder för RSA.

Det finns dock ett par forskningsprogram som har varit av särskild betydelse för utvecklingen av arbetet med RSA. Båda återfinns vid centrubildningen Lund University Centre for Risk Assessment and Management (LUCRAM). Det första är forskningsprogrammet *Framework Program on Risk and Vulnerability Analysis* (FRIVA) som pågick mellan 2004 och 2011 och producerade ett antal relevanta arbeten. Det andra är det MSB-finansierade ramforskningsprogrammet *Program for Risk and Vulnerability Analysis Development* (PRIVAD) mellan 2011 och 2015.

PRIVAD har varit organiserat i fyra kluster där i första hand klustret *Risk- och sårbarhetsanalys i ett horisontellt och vertikalt samhällsperspektiv*⁵ är relevant för syftet med vår studie. Resultaten från detta kluster sammanfattas i Månsson (2015). Både FRIVA och PRIVAD har studerat risker och sårbarheter såväl som teorier och metoder kopplat till många olika samhällssektorer och nivåer i det svenska beredskapssystemet.

Studierna inom FRIVA och PRIVAD är inte i första hand utvärderande med avseende på det svenska RSA-systemet utan har en mer allmän riskinriktning med fokus på metodutveckling och tillämpning av teorier på olika delar av samhället, inte minst teknisk infrastruktur. Bland de arbeten som är av mer direkt relevans för vår studie märks en rapport av Abrahamsson (2009) och en avhandling av Hassel (2010). Abrahamsson (2009) föreslår en metod för att analysera och utvärdera RSA-system och använder i en senare studie

⁵ Övriga kluster är "Risk- och sårbarhetsanalys för beroende kritiska infrastrukturer", "Utveckling av samhällets resiliens genom multi-organisatoriska förberedelser" och "Informationssäkerhet i verksamhet och krishantering".

(Abrahamsson & Tehler 2013) denna metod på svenska RSA-redovisningar. Abrahamsson drar bland annat slutsatsen att några av de studerade redovisningarna saknar de nödvändiga egenskaperna för att analysen ska kunna ge en nationell bild av risker, sårbarheter och krishanteringsförmåga. Hassel (2010) utvärderar hur väl kommunala RSA-redovisningar möter två av de syften som framställs i MSB:s föreskrifter (att RSA ger nytta via processen i sig, respektive genom att processen leder till användbara beslutsunderlag). Arbetet har därmed stor relevans för våra ändamål, med reservation för att det är omkring tio år gammalt.

Litteratur om hur en RSA bör genomföras

Det finns en mängd studier som har målsättningen att tillföra RSA-konceptet en ny dimension, inkludera en specifik riskkategori eller tillämpa teorierna på ny teknik. Exempel är Hallins (2013) arbete med sociala risker, rapporten *Områdesbaserad risk- och sårbarhetsanalys* av Blom *et al.* (2013) samt rapporten *Integrering av klimatanpassning i risk- och sårbarhetsanalyser* av Mossberg Sonnek *et al.* (2011). Andra studier belyser och diskuterar RSA-metodens analytiska särdrag, exempelvis *Metoder för risk- och sårbarhetsanalyser ur ett systemperspektiv* av Johansson & Jönsson (2007) eller *Fem kommunala riskanalyser – en granskning och diskussion* av Harms-Ringdahl (1995).

Det finns även en omfattande produktion av rapporter och handböcker från exempelvis MSB, FOI, SKR (tidigare SKL) och Försvarshögskolan (FHS) som syftar till att ge metod- och processtöd. En omfattande kartläggning av RSA-relevant metodstöd gjordes av FOI på uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götaland och återfinns i Albinsson och Bengtsson (2016). Där beskrivs stöd som ORSA, FORSA, MVA, IBERO och ROSA, stöd för t.ex. beroendeanalyser, samt vägledningar och standarder. Dessa kommer dock inte att beröras närmare här.

De tre mest relevanta källorna för vår studie

Vi har identifierat tre huvudkällor som har en utvärderande och granskande karaktär, vilka är speciellt relevanta för vår studie. Den första är en artikel av Cedergren *et al.* (2018) som utgör ett aggregat av två större studier utförda av FOI respektive LUCRAM som var och en bygger på intervjuer med ett tjugotal kommunrepresentanter, samt ett stort ackumulerat kunskapsmaterial (Swaling *et al.* 2016, Malmö stad 2018, Albinsson *et al.* 2019). Den andra är en rapport av Eriksson (2016) om kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Den tredje är Riksrevisionens (2015) rapport *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*. Syftet med Riksrevisionens granskning var att bedöma om det finns brister i länsstyrelsernas regionala krisberedskapsarbete samt att bedöma om resurserna för regional krisberedskap kan användas mer effektivt (Riksrevisionen 2015, s. 9).

Två av våra huvudkällor (Cedergren *et al.* 2018, Eriksson 2016) har alltså fokus på kommunal RSA medan en (Riksrevisionen 2015) har fokus på den regionala nivån. Det är i huvudsak dessa tre dokument som ligger till grund för redovisningen i följande avsnitt. Övrig litteratur redovisas mer översiktligt, såsom Hassel (2010) och Månsson (2015). Genom att redogöra i närmare detalj för denna, förvisso begränsade litteratur, täcker vi in relevanta delar av äldre arbeten antingen för att författarna är desamma (gruppen svenska forskare och analytiker med intresse för detta område är överskådlig) eller att övrig litteratur utgör ett viktigt kunskapsunderlag och refereras i dessa tre mer nyutkomna arbeten.

3.2 Arbetet med RSA

Hur ska arbetet med RSA avgränsas?

Eriksson (2016) avser med sin rapport att beskriva hur arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser fungerar och om, och i så fall hur, resultatet av arbetet kommer till användning. Eriksson menar att förberedelse- och planeringsarbete påverkar hanteringen av kriser positivt men att detta arbete samtidigt inte är ett enkelt recept för en lyckad hantering av en kris. ”Vi har inte en full förståelse för kopplingen mellan planering och hantering” konstaterar Eriksson (2016, s. 7). Eriksson påpekar att det parallellt med utvecklingen av lagstiftningen inom området i Sverige har skett en utveckling av metoder för genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyser, och att det bedrivs omfattande forskning inom riskområdet (med hänvisning till FRIVA och PRIVAD) men att det trots detta till stor del saknas studier om hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser genomförs och utnyttjas i svenska kommuner.

Kopplat till krishantering påpekar Eriksson (2016) att det enligt MSB:s vägledning finns ”två perspektiv som risk- och sårbarhetsanalyserna måste tillgodose, dels egennyttan för den egna organisationen eller verksamheten, dels att tillgodose behovet av att kunna ge en samlad riskbild för hela samhället” (Eriksson 2016, s. 57). Eriksson drar slutsatsen att egennyttan borde vara det viktigaste på både kommun- och länsstyrelsenivå och att lärandet är en aspekt som ofta glöms bort, liksom frågan om hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kan leda till en ökad krishanteringsförmåga.

Eriksson menar att det ”finns en tendens att arbetet slutar när analysen är klar och att spridning ses som en uppgift som sköter sig själv” (Eriksson 2016, s. 57) och vidare att (ibid.):

Möjligheten till aggregering av risker och skapande av riskbilder för hela Sverige måste ifrågasättas. Fokus bör istället ligga på att skapa ett lärande genom analysarbetet hos de aktörer och organisationer som ska förebygga och förbereda för kriser och hur olika aktörer kan bidra till detta lärande.

Enligt Eriksson (2016) bör man också fundera på om något av målen, egennytta respektive samlad riskbild för hela samhället, är viktigare än det andra. Enligt Eriksson argumenterar framförallt länsstyrelserepresentanterna i hennes studie för att det viktiga är att kommunerna känner egennytta med arbetet. Eriksson frågar sig vidare om skapandet av en samlad riskbild för hela samhället ens är möjligt (2016, s. 49). Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna tar fram analyserna i enlighet med de formella kraven, men att de inte alltid är fullt användbara, varken som underlag för att vidta åtgärder i länen eller som underlag för nationella riskbilder och bedömningar av samhällets krisberedskap (Riksrevisionen 2015, s. 11f.).

Enligt Eriksson (2016) finns det två aspekter av RSA-arbetet där kommunen kan välja inriktning. Det handlar dels om huruvida kommunen ska fokusera på säkerhet i vardagen eller på större potentiella kriser, dels om i vilken utsträckning analysen ska omfatta enbart den kommunala verksamheten eller hela det geografiska områdesansvaret (Eriksson 2016, s. 46).

Den dominerande uppfattningen när det gäller säkerhet i vardagen eller potentiella kriser är enligt Eriksson att det viktiga är säkerhet i vardagen. Detta, påpekar Eriksson, ligger i linje med det ökande intresset för kontinuitetshantering, även om det alltsedan attackerna mot World Trade Center även i Sverige finns en motriktad trend att fokusera på det som verkar osannolikt. Enligt Eriksson finns en diskussion om hur långt scenarierna ska drivas och hur osannolika de ska vara, där en uppfattning är att genom fokus på en säker vardag blir kommunen även bättre på att hantera osannolika händelser. Det finns också de som anser att analys av osannolika händelser är svårt i sig och dessutom innebär ett sämre utnyttjande av resurser (Eriksson 2016, s. 46ff.).

När det gäller avgränsning av analysen till kommunens verksamhetsområde eller det geografiska området tycks den dominerande uppfattningen enligt Eriksson (2016, s. 18) vara att externa aktörer ska tas med i analysen men att de flesta kommuner bara involverar kommunorganisationen i risk- och sårbarhetsanalys-arbetet. Att studera enbart den egna kommunorganisationen kan dock, enligt Eriksson, ses som en hanterbar avgränsning för att få ett grepp om arbetet, särskilt i ett uppstartskede. Utmaningen med att enbart analysera de egna kommunala verksamheterna är däremot att det i en sådan analys saknas ett helhetsbegrepp över samhällets komplexitet. Eriksson påpekar att det är extra viktigt att hela kommunens geografiska område studeras eftersom det svenska samhället idag präglas av decentralisering och privatisering, vilket innebär att olika funktioner som kan vara kritiska för krisberedskapen i många fall har utkontrakterats (Eriksson 2016, s. 43f.).

RSA har många parallella processer

Enligt Eriksson (2016, s. 52f) är det svårt att uttala sig om hur RSA-arbetet används i kommunerna, vad i arbetet som används och hur det går till. En kommunrepresentant i Erikssons studie beskriver att den kontinuerliga krishanteringsprocessen ger nytta för verksamheterna, men att de RSA-redovisningar som skickas till länsstyrelsen och MSB inte är något de själva har nytta av (Eriksson 2016, s. 23). Med den kontinuerliga krishanteringsprocessen avses arbete enligt lagen om extraordinära händelser, LEH (SFS 2006:544, 2 kap., 1 §) som anger att kommunen ska ”med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser”.

Cedergren *et al.* (2018) påpekar att det, förutom att förstå och bemästra olika begrepp, är viktigt att kunna orientera sig i de många närliggande och ibland parallella processerna till arbetet med RSA. Olika typer av riskrelaterade analyser utförs, utöver LEH, även inom andra lagrum såsom lagen om skydd mot olyckor (LSO), samhällsplanering, informationssäkerhet och farliga ämnen. Cedergren *et al.* (2018) menar att RSA ofta utförs separat från dessa processer, vilket kan resultera i dubbelarbete och ineffektivitet, och att möjligheten för kvalitetsstyrning och uppföljning minskar.

Enligt Eriksson (2016) är det otydligt hur olika förberedelse- och krishanteringsaktiviteter hänger ihop. Eriksson tar som exempel hur RSA hänger ihop med de andra aktiviteter som ska genomföras enligt LEH (SFS 2006:544), såsom övningar och utbildningar. Eriksson menar också att det är oklart hur kopplingen mellan förberedelse- och krishanteringsarbetet och övrig kommunal verksamhet ser ut i praktiken. Ett exempel är risk- och sårbarhetsanalysernas möjliga relation till de riskanalyser som görs inom samhällsplaneringen eller stadsplaneringen. Eriksson påpekar att det i MSB:s vägledning står att risk- och sårbarhetsanalysen syftar till att ”ge underlag för samhällsplaneringen” (MSB 2011, s. 16).

I Erikssons studie är det endast ett fåtal kommuner som tycks använda, eller har som mål att använda, risk- och sårbarhetsanalyserna som ett underlag i samhällsplaneringen. I de fall detta görs är det dock inte nödvändigtvis själva RSA-redovisningen utan exempelvis underlag som använts för analysen som används. Andra informanter beskriver att arbetet inte används alls eller att det är otydligt om och hur det används. Även när det gäller samhällsviktig verksamhet går uppfattningarna isär. I några kommuner tycks det inte finnas någon tydlig koppling, medan andra beskriver samhällsviktig verksamhet som en viktig utgångspunkt (Eriksson 2016, s. 29f.).

Få kommuner i Erikssons (2016) studie beskriver kopplingen mellan RSA och planen för extraordinära händelser. En av informanterna beskriver att de har använt analysprocessen som grund för en generell ledningsplan medan andra

beskriver att någon koppling inte finns. I LEH nämns också att kommuner ska arbeta med krishanteringsövningar, men det står inget om kopplingen till RSA. Erikssons informanternas beskrivningar av kopplingen mellan analys och övning är emellertid överlag tydligare än mellan analys och plan. Vidare beskriver några kommuner i Erikssons studie att de arbetar relativt integrerat med arbetet för LSO (SFS 2003:778) och LEH (SFS 2006:544) genom att exempelvis utöka det LSO-baserade handlingsprogrammet till att också innehålla LEH-aspekter.

Leder RSA till åtgärder?

Beskrivningar och analyser i RSA-redovisningar präglas enligt Riksrevisionen (2015) i större utsträckning av bredd än av djup vilket de ser bekräftat av flera länsstyrelser. I deras granskning har MSB uppgett att de anser att flera RSA-redovisningar i för stor utsträckning har haft karaktären av en punktvis redovisning baserad på de åtta rubrikerna i föreskrifterna (se kapitel 4.3) och att det saknas en klar koppling mellan å ena sidan de hot, risker och sårbarheter som har identifierats av länsstyrelserna och å andra sidan planerade åtgärder. Även flera länsstyrelser har i Riksrevisionens granskning bedömt att kopplingarna mellan risker och planerade åtgärder är eller har varit otillräckliga. Analyserna har också i praktiken mindre betydelse vid krisberedskapsfunktionens verksamhetsplanering än ett flertal andra aspekter, exempelvis tillgängliga medel från förvaltningsanslag. När RSA-redovisningar används, så utnyttjas de framför allt av funktioner som ansvarar för krisberedskap, kommunikation samt klimat och miljö. De flesta länsledningar har däremot en begränsad användning av dessa analyser (Riksrevisionen 2015, s. 25).

En av länsstyrelserepresentanterna i Erikssons (2016, s. 53f.) studie beskriver att RSA-arbetet idag blir väldigt analystungt. Fokus i föreskriften ligger på att identifiera, analysera och redovisa och för en kommun kan det innebära att ”energin inte alltid räcker till att även åstadkomma de förändringar och åtgärder som kommunen identifierat under arbetets gång” (citatt återgivet i Eriksson 2016, s. 53). Det påpekas också att det bara är en av punkterna i redovisningen som fokuserar på åtgärder och att kommunerna istället borde redovisa åtgärderna först, eftersom det är det viktigaste.

Liknande argument förs fram av Cedergren *et al.* (2019, s. 787). Här hänförs svårigheterna med att genomföra åtgärder till bristande ekonomiskt utrymme, men framförallt till sociala och organisatoriska faktorer. I brist på mandat att säkerställa att åtgärder blir genomförda blir den RSA-ansvariges status i organisationen, personliga nätverk och tillgång till ledningen i den egna och i andra organisationer, avgörande. En annan viktig faktor är att den politiska ledningen med sitt fyraåriga mandat, vanligen prioriterar kortsiktiga investeringar snarare än riskreducerande åtgärder som har längre avräkningshorisont, eller vars nytta kanske inte låter sig mätas i pengar. Frånvaron av

konkret avkastning på investeringar gör att riskreducerande initiativ anses svåra att använda i politiskt styrda verksamheter där opinionsbildningen ges stor vikt. Behovet av bred politisk enighet kring risk- och säkerhetsfrågor skapar en motsträvighet hos ledningen att engagera sig i dessa frågor. En risk med utebliven implementering av åtgärder är att hela processen förlorar sin legitimitet och att deltagarna därmed tappar engagemang och känsla av ägarskap.

Enligt Cedergren *et al.* (2018, s. 788) är RSA-arbetets kvalitet i kommuner i stor utsträckning beroende av hur väl samordnaren lyckas involvera aktörer inom det geografiska områdesansvaret. Det gäller såväl den egna ledningen som myndighetsföreträdare, kommunala bolag, sektorsmyndigheter, offentlig förvaltning och näringsliv. Det råder enligt Cedergren *et al.* (2018) en stor konsensus om att detta är av avgörande betydelse, likväl som att det är en av de största utmaningarna. Speciellt utmanande är det att engagera förvaltningar och privata bolag som inte är ålagda att delta och som kanske inte ens uppfattar sig själva som en viktig del av kommunens krisberedskap. Enligt Eriksson (2016, s.16) är det avgörande att deltagarna ser en nytta med arbetet. Några av de faktorer som enligt Eriksson påverkar engagemanget positivt är ledningens engagemang, involvering av verksamheter och erfarenheter av tidigare kriser.

Eftersom det bara ska göras en större uppdatering av RSA i och med redovisningen vart fjärde år är det enligt Eriksson (2016, s. 45) närmast naturligt att bara ett fåtal av kommunerna har ett arbete som kan kallas en kontinuerlig process. Kontinuitet kan enligt Cedergren *et al.* (2018, s. 788) vara svårt att åstadkomma i praktiken, särskilt med tanke på den höga personalomsättningen som i sin tur beror på att RSA-samordnaren har låg status i organisationen, hög arbetsbelastning, och arbetar mer eller mindre isolerad med otydliga uppgifter. Cedergren *et al.* (2018) menar att återkommande ändringar i lagstiftning och vägledning och den ständiga uppkomsten av nya ord och begrepp bidrar till den bristande kontinuiteten, så att nästa gång arbetet ska rapporteras så måste det göras om mer eller mindre från början.

3.3 Systemkritik och förbättringsförslag

Behov av stöd

Riksrevisionens (2015) granskning visar att många kommuner efterfrågar stöd från länsstyrelserna, framför allt vad gäller övningar och utbildningar och för att prioritera insatserna inom krisberedskapsområdet. Granskningen indikerar också att kommuner uppfattar att de inte fått tillräckligt stöd i sitt arbete, vare sig av länsstyrelserna eller av MSB (Riksrevisionen 2015, s. 23). Enligt Eriksson (2016, s. 19) finns det olika åsikter om huruvida det behövs fler metoder och mer styrning för RSA-arbetet. Medan somliga argumenterar för behov av mer styrning och hjälp anser andra att det idag finns en alltför stor tilltro till färdiga metoder. Några informanter efterfrågar färdiga metoder och några efterfrågar även att länsstyrelsen, MSB eller någon annan lämplig aktör gör de delar av analyserna som är giltiga för alla aktörer. En uppfattning som förs fram i Eriksson (2016) studie är också att länsstyrelsen borde kunna beskriva vad de vill ha för att själva kunna göra en bra analys på regional nivå baserat på de kommunala analyserna.

Cedergren *et al.* (2018) konstaterar att existerande vägledningar inte är anpassade för att möta behoven hos många kommuner, och att framförallt små kommuner har svårt att hänga med i utvecklingen inom praxis och metod. Detsamma gäller kunskap om händelsers sannolikheter, samhällets och medborgarnas förmåga samt beroenden och aktörer utanför det geografiska områdesansvaret. Små kommuner har heller inte samma tillgång till aktörer på nationell och internationell nivå.

Eriksson (2016) påpekar, som tidigare nämnt, att det är viktigt att designa ett stöd så att lärande som skapas genom arbetet kommer den egna organisationen tillgodo. En relaterad aspekt är att procedurer och liknande behöver bäddas in i den praktiska verksamheten av de personer som ska använda dem. Om externt stöd används i arbetet genom exempelvis en konsult, är det viktigt att arbetet inte helt delegeras till de externa aktörerna, utan fortfarande lever kvar i organisationen (s. 47f.).

När det gäller möjligheten att skapa ett bättre beslutsunderlag konstaterar Hassel (2010) att kommunen bör involvera relevant expertis inom olika risker och hot och att sträva efter att använda faktiska data och vetenskapliga resultat. Hassel (2010) menar, å ena sidan, att eftersom kommunerna har begränsade resurser är det viktigt att myndigheterna erbjuder denna typ av stöd. Å andra sidan, för att inte motverka den nytta som processen i sig kan ge, så anser Hassel att det är viktigt att expertkunskap och vetenskapliga data på lämpligt sätt *integreras* i

analysen. Andra förslag på förbättringar rör möjligheten till ökad interaktion mellan personer från olika organisationsenheter, och möjligheten att involvera fler externa aktörer, inklusive allmänheten.

Alternativa metoder och begrepp

Att nya begrepp och koncept hela tiden dyker upp inom riskanalysen tas upp av både Eriksson (2016) och Cedergren *et al.* (2018). Två begrepp som anses ha fått genomslag på senare tid är *resiliens* och *kontinuitetshantering* (ibland - planering).

När det gäller *resiliens* påpekar Eriksson (2016) att det idag finns en uppsjö olika definitioner på resiliens där många mer eller mindre beskriver dagens riskhantering, fast med ett nytt namn. Andra menar att resiliens handlar om ett nytt sätt att tänka, ett paradigmskifte, och ifrågasätter de antaganden som finns i dagens säkerhetsarbete och menar att vi behöver tänka om. Dessa synsätt på resiliens kopplar enligt Eriksson (2016) ofta till diskussionen om komplexitet, som en beskrivning av dagens samhälle (s. 45).

Kontinuitetshantering kommer från näringslivets *business continuity management* och beskrivs av Eriksson (2016) som en metod som ”syftar till att upprätthålla verksamheten på en acceptabel nivå oavsett vilka händelser som drabbar organisationen” (Eriksson 2016, s. 15). Eriksson lyfter i sin studie (2016) fram ett flertal argument som anförs för kontinuitetshantering på kommunal nivå. En kommunrepresentant beskriver fördelen med kontinuitetshantering som att det är givande att identifiera de grundläggande åtagandena, och vad de behöver upprätthålla i en krissituation, samt att kontinuitetsplanering är ett sätt att bli bättre samordnade mellan förvaltningarna inom kommunen och att de inom kommunen får en bättre bild av beroenden (s. 15).

En annan kommunrepresentant i Erikssons (2016) studie framhåller kontinuitetsplaneringens fördelar i förhållande till problemen med att arbeta med scenarier, eftersom ett specifikt scenario kanske inte är relevant för alla kommunens verksamheter. Genom kontinuitetsplaneringen utgår de idag ”helt och hållet ifrån sin verksamhet och bedömer risker som är relevanta för sin verksamhet” (Eriksson 2016, s. 15). En tredje av Erikssons informanter anser att ett problem med att arbeta med scenarier är att det finns ett oändligt antal men att det inte spelar någon roll vad det är som får verksamheterna att gå ner eftersom det viktiga är vad kommunen ska kunna upprätthålla för verksamheter eller åtaganden (ibid.).

Informanterna i Erikssons studie är oense om huruvida det är tillräckligt att arbeta med kontinuitetshantering eller om det också finns ett behov av att analysera större krisscenarier. En av länsstyrelserepresentanterna ställer sig tvekan till om kontinuitetsplanering helt kan ersätta risk- och

sårbarhetsanalyserna eftersom kontinuitetshanteringsarbetet missar större krissituationer (Eriksson 2016, s. 15). Andra informanter ser inga motsättningar utan anser att det finns en tydlig koppling mellan risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshantering. En säkerhetssamordnare ser t.ex. kontinuitetshantering som en fortsättning på, eller som ett extra steg på, risk- och sårbarhetsanalysen för att lägga in en analys av beroenden mellan olika aktörer (Eriksson 2016, s. 15).

Svårt att uppnå en aggregerad nationell riskbild

Eriksson (2016) påpekar att det i MSB:s vägledning för RSA uttrycks en önskan att aggregera kommunala riskanalyser för att i slutändan ta fram en riskbild över hela Sverige. Eriksson (2016, s. 54ff.) lyfter fram att det både i en proposition om krisberedskapens utveckling (Prop. 2013/14:144, s. 31) och i Riksrevisionens (2015, s. 25) granskningsrapport påtalas brister i samordning mellan krisberedskapssystemets olika nivåer och svårigheter att utnyttja varandras arbeten. Därvid väcks frågan om vad aggregering är och om och i så fall hur det fungerar, en fråga som även är framträdande hos Månsson (2015). I MSB:s vägledning (2011) beskrivs att det handlar om ”att länsstyrelsen på ett enkelt sätt ska kunna använda kommunernas och landstingens analyser vid framtagandet av den regionala analysen” (MSB 2011, s. 57).

Eriksson (2016) anser inte att någon av de studerade länsstyrelserna aggregerar kommunernas analyser, men att de ”samordnar och jämför dem” (s. 55). Enligt Eriksson (2016) ser länsstyrelserna egennyttan, det vill säga nyttan för den egna organisationen med att genomföra RSA, som den huvudsakliga poängen med kommunernas analyser. Även Hassel (2010) drar slutsatsen att processen i sig uppfattas som viktigast av kommunerna själva, snarare än data och formella beslut som resultat av processen. Hassel (2010) påpekar att processens roll även betonas i litteraturen om katastrofberedskap, men att den generellt sett inte brukar framhållas som syftet med riskanalys.

Enligt Riksrevisionen (2015, s. 11, 25) försvåras MSB:s arbete med att ta fram nationella riskbilder och övergripande bedömningar av samhällets krisberedskap av att RSA-redovisningarna brister i enhetlighet och jämförbarhet. Motsvarande gäller Länsstyrelsens möjligheter att använda de kommunala RSA-redovisningarna, som enligt Riksrevisionen utgör ett av de viktigare underlagen till de regionala RSA-redovisningarna (s. 26).

Länsstyrelserepresentanterna i Erikssons (2016) studie menar däremot att de inte kan använda kommunanalyserna för att skapa sin egen analys. Ingen av länsstyrelserna i Erikssons studie använder kommunernas analyser som enda källa till sina egna analyser. En av länsstyrelserepresentanterna beskriver till och med att det är dålig koppling mellan kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser och länsstyrelsens. En annan av länsstyrelserepresentanterna beskriver att som

det ser ut idag är det inte möjligt att aggregera kommunernas analyser. Svårigheterna anses bero på att kommunerna är för olika, både geografiskt och organisatoriskt, och har helt olika förutsättningar och behov vilket oundvikligen leder till olika analyser (Eriksson 2016, s. 40f.).

Enligt Riksrevisionen (2015, s. 27) skiljer sig kommunernas analyser åt avseende form och kvalitet, och analyserna har brister. De stora variationerna antas bero på att kommunerna har olika förutsättningar när det gäller hur många som arbetar med krisberedskap samt på att de gör olika prioriteringar och riskbedömningar.

Något som Eriksson (2016) uppfattar att länsstyrelserna skulle ha mer nytta av är korta och koncisa RSA-redovisningar, som fokuserar på att beskriva vad kommunerna inte själva kan hantera och behöver ha hjälp med. Länsstyrelsen skulle då få en bild av var gränsen för kommunernas förmåga går. Vidare kan länsstyrelsen hjälpa till med att sammanföra olika kommuner som skulle kunna ta hjälp av varandra. En av informanterna i Erikssons studie menar att länsstyrelsernas uppgift då borde vara att beskriva var gränsen för länets förmåga går och rapportera det till central nivå (Eriksson 2016 s. 40f.).

Bristande uppföljning och återkoppling

När det gäller uppföljningen av LEH, lagen om extraordinära händelser (SFS 2006:544) och den återkoppling som kommunerna får för att kunna utveckla sitt arbete beskriver Eriksson (2016) att det är svårt för länsstyrelserna att genomföra uppföljning och återkoppling då det inte är tydligt vad de ska bedöma mot eftersom anvisningar för uppföljningen saknas. Vidare ifrågasätter Eriksson återkopplingen kommunerna får och hur den stundtals kan uppfattas som obefintlig eller fokuserad på fel aspekter. Eriksson frågar sig vilka aspekter som faktiskt stöttar kommunerna i att skapa ett lärande i organisationen och inte bara rapporter som är enkla att kontrollera (s. 55f).

Erikssons (2016) informanter kritiserar MSB:s återkoppling till länsstyrelserna som de menar fokuserar på detaljer i själva rapporteringen, till exempel huruvida de har med rätt rubriker (Eriksson, 2016, s. 40). Riksrevisionens (2015) granskning visar att länsstyrelserna överlag är nöjda med MSB:s återkoppling, exempelvis vid tillsynsbesök, men flera länsstyrelser efterfrågar återkoppling om sitt eget samlade krisberedskapsarbete, framför allt i form av en bättre dialog med, och tätare besök av, MSB. En länsstyrelse föreslår att MSB en till två gånger under en fyraårsperiod gör en samlad stödjande uppföljning av respektive länsstyrelses arbete. Det finns också efterfrågan på återkoppling från MSB vad gäller länsstyrelsens metoder, prioriteringar och arbetssätt (Riksrevisionen 2015, s. 59f).

Något som delvis kopplar till frågan om uppföljning och återkoppling är frågan om spridning av RSA-redovisningen och integreringen av arbetet i all verksamhet. På vissa länsstyrelser har RSA-redovisningen inte använts i någon större utsträckning och är heller inte känd i organisationen (Riksrevisionen 2015, s. 24). Eriksson (2016, s. 51f.) poängterar att det inte är helt enkelt att undersöka om arbetet integreras i kommunen, eller i samhället, eftersom det inte är tydligt vad integrering betyder. På samma sätt anser Eriksson att det är svårt att undersöka om det finns en kännedom om RSA-arbetet i kommunerna.

Eriksson (2016) framför också en kritik mot vad hon uppfattar som ett alltför stort fokus på mätning och metod, som hon benämner revisionssamhället. Kritiken går ut på att influenserna inom RSA-systemet i första hand kommer från *New Public Management* (NPM) som styrnings- och ledningsmetodik inom offentlig verksamhet. NPM slår enligt Eriksson inte helt rätt inom RSA-systemet eftersom det är komplext och snarast kan ses som ett *wicked problem*, i den meningen att ”bilden av både problemet och lösningen förändras under arbetets gång och är beroende av varandra” (s. 44). Eftersom det är ett väl integrerat arbete som efterfrågas, menar Eriksson att om integreringen kopplas till idén att vi lever i ett revisionssamhälle uppstår ett problem i och med att ett väl integrerat arbete är svårare att göra revision på (ibid.).

Cedergren *et al.* (2018) lyfter ett annat perspektiv på informationsspridning, där fokus istället är på balansen mellan att öka medvetenheten bland berörda aktörer och risken att förse illasinnade aktörer med information som kan utnyttjas för att orsaka skada. En väl genomförd kommunal RSA involverar många aktörer vars vittgående interna kopplingar möjliggör spridningen av information om risker och konsekvenser över deras respektive organisatoriska gränser. För att få en komplett riskbild måste relevant information spridas och kommuniceras mellan dessa aktörer. I detta perspektiv är det enligt Cedergren *et al.* (2018, s. 789) viktigt att förstå vilken information som faktiskt behövs i den lokala kontexten. Snäva snarare än generösa avgränsningar kan bidra till mer framgångsrika kommunala RSA-redovisningar, och en nyckelfaktor är att förstå behoven hos de som ska använda och ta del av analysen.

4 Hur har den statliga styrningen av RSA förändrats över tid?

Det här kapitlet inleds med att sätta in införandet av risk- och sårbarhetsanalyser i sin kontext vad gäller vilka hotbilder som RSA är avsett att hantera. Därefter följer en genomgång av hur den statliga styrningen av RSA har växt fram över tid när det gäller samordnande myndighet, lagstiftning och finansiering. I det sista avsnittet ges en överblick av vad detta resulterat i genom att beskriva hur RSA-systemet fungerar idag med avseende på vad det tänkta syftet med RSA är, vad föreskrifterna för RSA innehåller samt hur rapporteringssystemet är uppbyggt.

4.1 Det civila försvarets hotbilder vidgas

Från militärt hot till svåra påfrestningar i fred

Under hela det kalla kriget var arbetet med beredskap för samhällsstörningar styrt av militära hotbilder: hot om militärt angrepp av Sverige eller krig i vårt närområde. Under början av 1990-talet började begreppet ”svåra påfrestningar i fredstid” bli alltmer vanligt förekommande i den svenska förvaltningsorganisationen (Intervju, SSK).

I regeringens proposition *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* (Prop. 1996/97:11) återberättas att behovet att utöka den fokus som varit på militära hotbilder till fredstida påfrestningar först väcktes i samband med 1992 års totalförsvarsbeslut (Prop. 1991/92:102). I december 1992 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté för att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället, vilken fick namnet Hot- och riskutredningen som 1995 presenterade utredningen *Ett säkrare samhälle* (SOU 1995:19).

Utredningens huvudbetänkande delar i stort in de fredstida händelserna i två kategorier: stora olyckor (inom vilka räddningstjänsten har ett ansvar att agera) samt allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Betänkandet argumenterar för en integrering av åtgärder med inriktning mot hela hotskalan mellan fred och krig (SOU 1995:19, s. 19):

Utredningen anser det naturligt att statsmakterna som ett nästa steg i den här utvecklingen formulerar en ny syn – en helhetssyn – på ansvar och befogenheter för civila organ inom området säkerhet och skydd i fred och krig. En helhetssyn utgår från att samhället är berett att ingripa vid alla slag av plötsligt inträffade påfrestningar. Kriget är den allvarligaste av dessa påfrestningar. De myndigheter och andra organ som använder sina resurser för att vidta beredskapsåtgärder ska göra det i hela hotskalan fred-krig.

Därefter följde propositionen *Totalförsvar i förnyelse* (Prop. 1995/96:12), som betonade behovet av att kunna hantera svåra påfrestningar i fred vid sidan av

hanteringen av väpnat angrepp samt förmågan att genomföra internationella insatser. Hot- och säkerhetsutredningens förslag omsattes dock tydligast i propositionen *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* (Prop. 1996/97:11). I propositionen valdes följande svåra påfrestningar ut som särskilt viktiga att ta hänsyn till, med utgångspunkt i resonemang från Hot- och riskutredningen (s. 13f.):

- nedfall av radioaktiva ämnen
- svåra störningar i viktiga infrastruktursystem:
 - elförsörjning
 - telekommunikationer
 - hälso- och sjukvårdens el- och vattenförsörjning
 - radio och TV
 - försörjning med vatten
- översvämningar och dammbrott
- massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige
- allvarlig smitta
- terrorism
- kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss m.m.
- störningar i samhällsviktiga datasystem.

Dessa svåra påfrestningar anges som dimensionerande för uppbyggnaden av beredskapen mot bakgrund av ett resonemang om att en uppbyggd beredskap mot dessa svåra påfrestningar kommer att möjliggöra att även andra typer av störningar kan hanteras. I samband med detta skriver regeringen följande (s.12):

Naturligtvis bör en beredskap finnas för alla de svåra påfrestningar som kan inträffa. Det är emellertid, enligt regeringens mening, inte möjligt att i förväg förutse alla de händelser som kan innebära en svår påfrestning på vårt samhälle. Det är inte heller möjligt att uttrycka ett generellt behov av beredskapsåtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred. De tänkbara situationerna får nämligen mycket olikartade konsekvenser för samhället.

I samma proposition (Prop. 1996/97:11, s. 13) ges departementen i uppdrag att årligen, i budgetpropositionen till riksdagen, redovisa beredskapsläget för de utvalda svåra påfrestningarna (för exempel på sådana redovisningar se Skr. 1998/99:33, Skr. 2000/01:52).

Den rådande tidsandan under 1990-talet innebar alltså att arbetet med civilt försvar skulle utvecklas, inte avvecklas, genom att skapa ett sammanhållet arbete med beredskap för svåra störningar (Intervju, SSK). En av de intervjuade experterna uttryckte det som att det fanns en känsla av att bygga upp något nytt, samtidigt som det som fungerade bra med planeringen av civilt försvar skulle behållas (Intervju, SSK).

En utmaning var att få till en fungerande finansiering, eftersom den finansiering som fanns för utvecklingen av civilt försvar, den civila ekonomiska planeringsramen, ofta kallad *civila ramen*, inom totalförsvarsplaneringen, endast

fick användas för uppbyggnad av beredskap mot krigshot. Det gick alltså inte att under rådande budgetarbete göra den önskade utvidgningen till arbete för att stärka beredskapen för svåra påfrestningar i fred. Sådan planering fick utföras inom departementens och myndighetens ordinarie verksamhet efter ansvarsprincipen (Intervju, SSK). Om ansvarsprincipen skriver Statskontoret (2014, s. 13):

Grunden för samhällets krisberedskap utgörs av ansvarsprincipen. Principen innebär att den myndighet eller utförare som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden även har motsvarande ansvar i en krissituation.

De intervjuade tjänstemännen som arbetade med frågorna vid Regeringskansliet vid denna tid ansåg dock att det skulle krävas en särskild budget för att realisera ambitionen om en ny beredskap för svåra påfrestningar. Eftersom den nya hotbilden skulle kräva deltagande från många fler aktörer än det totala centrala myndigheter som tidigare hade ansvarat för totalförsvarsplaneringen skulle den behöva utökas från vad som då fanns inom den civila ramen. Den myndighet som samordnade det civila försvaret vid denna tid, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) var enligt en av de intervjuade tjänstemännen pådrivande i frågan om att den civila ramen skulle kunna användas för andra hotbilder än krigshot, men frågan fick inte sin lösning förrän Krisberedskapsmyndigheten (KBM) inrättades (Intervju, SSK). Vi kommer att återkomma till detta under kapitel 4.2.

Ytterligare en utredning tillsattes i juni 1999 för att utreda hur den nya helhetssynen på beredskap för krig och svåra påfrestningar i fred skulle organiseras. Arbetet redovisades i *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen 2001* (SOU 2001:41). Det är i denna utredning som begreppet risk- och sårbarhetsanalyser för första gången sätts i ett sammanhang, även om viss metodutveckling för denna typ av analyser tidigare hade pågått i ÖCB:s och Svenska kommunförbundets regi (SOU 2001:41, s. 102).

Utredningen var omfattande och rekommenderade bland annat ett nytt planeringssystem att ersätta den planeringsprocess som hittills hade använts inom det civila försvaret. Kritiken mot det civila försvarets planeringsprocess bestod i att den uppfattades som "... starkt koncentrerad på frågor som avser fördelningen av den ekonomiska planeringsramen och att processen endast omfattar ett knappt tiotal myndigheter på central nivå" (SOU 2001:41, s. 97).

Läsaren bör notera att många, men inte samtliga, av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag implementerades. Eftersom Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) har lagt grunden för dagens svenska beredskapssystem anser vi att utredningens förslag är relevanta att redogöra för oavsett graden av

implementering, då de ger insikter kring vad utredningen ville åstadkomma med ett nytt beredskapssystem. I följande avsnitt går vi därför igenom utredningens huvudförslag.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens (SOU 2001:41) huvudförslag var att införa ett nytt planeringssystem för att möta den utvidgade hotbilden och bygga ett nytt svenskt beredskapssystem för att ta hand om såväl fredstida som militära hotbilder. Det nya planeringssystemet föreslogs omfatta fler myndigheter (SOU 2001:41, s. 97) och bygga på fyra delar:

- en målformulerings- och inriktningsprocess för samhällets krishanteringsarbete
- ett system för kunskapsuppbyggnad
- ett system för uppföljning och utvärdering
- ett system för avvägning och resursstyrning.

Inom arbetet med en *målformulerings- och inriktningsprocessen för samhällets krishanteringsarbete* föreslogs att mål skulle formuleras för 1) krishanteringssystemets förmåga, 2) den grundläggande säkerhetsnivån inom samhällsviktiga områden samt 3) kompletterande åtgärder för civilt försvar och höjd beredskap. Utredningen betraktade dessa tre målkategorier som starkt sammankopplade och förordade att dessa skulle tas fram i en sammanhållen målformuleringsprocess som dessutom skulle bejaka en målhierarki i fyra nivåer (SOU 2001:41, s. 99f).

Planeringssystemets andra komponent föreslogs bestå av ett *system för kunskapsuppbyggnad* som "... behöver finnas till för att det ska vara möjligt att ge planeringsverksamheten en lämplig inriktning på längre sikt" (SOU 2001:41, s. 101). Här underströks vikten av att exempelvis kunna identifiera och värdera trender i samhällsutvecklingen som kan öka sårbarheten inom olika områden eller ha inverkan på säkerheten hos viktiga samhällsverksamheter. Vidare föreslogs ett förbättrat underlag vad gäller omvärldsanalyser som ett viktigt inslag i ett planeringssystem. Utredningen framhöll att material som tas fram dels bör tjäna som "... underlag för totalförsvarsbesluten och andra beslut av statsmakterna inom säkerhets- och beredskapsområdet dels styra myndigheternas planering inom detta område" (SOU 2001:41, s. 101). Utredningen föreslog att analyserna skulle genomföras inte bara på central nivå utan även på kommunal och regional nivå. Vidare noterade utredningen behovet av risk- och sårbarhetsanalyser inom specifika områden av den tekniska infrastrukturen, t.ex. elförsörjning, telekommunikationer och IT-området (SOU 2001:41, s. 102).

Angående nästa punkt, *system för uppföljning och utvärdering* underströk utredningen vikten av att utarbeta metoder för att bedöma den svenska samlade

krishanteringsorganisationens förmåga att hantera händelser, men också att kunna bedöma effekten av insatser för att höja säkerhetsnivån inom samhällsviktiga områden. Utredningen noterade också behovet av systematiska utvärderingsstudier för att förstå effekten av sårbarhetsreducerade åtgärder (SOU 2001:41, s. 106).

När det gäller den sista punkten, *System för avvägning och resursstyrning*, konstaterade utredningen att det även fortsättningsvis fanns ett behov av att avsätta riktade medel för säkerhets- och beredskapsområdet. Detta motiverades av sakområdets karaktär, i form av risker med låg sannolikhet men allvarliga konsekvenser, där erfarenheterna visade att arbete för att möta sådana situationer nedprioriterades till förmån för annat som upplevs som mer konkret och närliggande i tid. För att säkra beredskapen rekommenderade utredningen således särskilt riktade medel. Den ekonomiska planeringsramen föreslogs omfatta kostnader för 1) den specifika krishanteringsorganisation utredningen föreslog, 2) statens insatser för att skapa en grundläggande säkerhet inom samhällsviktiga områden samt 3) för de beredskapsåtgärder som skall vidtas inom det civila försvaret (SOU 2001:41, s. 102ff.).

För att samordna det nya planeringssystemet föreslog utredningen att en ny planeringsmyndighet skulle införas. En sådan myndighet föreslogs även arbeta med omvärldsbevakning samt ”risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå med tonvikt på förhållanden inom och utom landet som kan generera allvarliga kriser” (SOU 2001:41, s. 150). Utredningen påtalade, med förbehållet att sekretess skulle kunna användas vid behov, att stor öppenhet borde tillämpas avseende risk- och sårbarhetsanalysernas resultat för att aktörer skulle få möjlighet att genomföra åtgärder (SOU 2001:41, s. 77).

Utredningen föreslog även vilken roll de centrala myndigheterna, länsstyrelserna, landstingen samt kommunerna bör få när det gäller uppgiften att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. För myndigheter på central nivå bedömdes att analysbehov fanns inom specifika områden inom den tekniska infrastrukturen, t.ex. elförsörjning, telekommunikationer och IT-området (SOU 2001:41, s. 102). Utredningen föreslog att vissa myndigheter skulle få ett samverkansansvar respektive ett bevakningsansvar. Samverkansansvar skulle innebära att en myndighet åläggs att samverka i syfte att ”tillgodose de krav på samordning som finns inom de aktuella sakområdena” (SOU 2001:41, s. 127). Bevakningsansvar skulle innebära att en central statlig myndighet åläggs att bedriva omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde (ibid.).⁶

⁶ Detta förslag om att ge vissa centrala statliga myndigheter ett samverkansansvar respektive bevakningsansvar infördes i viss utsträckning men berörs inte närmare i föreliggande rapport. För en beskrivning av hur ansvarsförhållanden utformats se exempelvis Denward et al. (2017) eller Lundgren (2007).

Länsstyrelserna föreslogs genomföra risk- och sårbarhetsanalyser som en del av sitt geografiska områdesansvar. Arbetet kunde bedrivas "... med inriktning på alla de förhållanden som kan ge upphov till allvarliga kriser inom länet" (SOU 2001:41, s. 155) varpå utredningen menade att en risk- och sårbarhetsanalys exempelvis skulle kunna ligga till grund för handlingsplaner (SOU 2001:41, s. 153).

Kommunerna föreslogs också genomföra risk- och sårbarhetsanalyser som en del av sitt geografiska områdesansvar⁷ "... med inriktning på förhållanden som kan generera allvarliga kriser i kommunen" (SOU 2001:41, s. 158). I detta sammanhang nämner utredningen också lämpligheten i att samordna länsstyrelsernas och kommunernas insatser avseende risk- och sårbarhetsanalyser på regional och lokal nivå (SOU 2001:41, s. 153f). Kommunerna skulle enligt utredningen tillskrivas ett planeringsansvar. Syftet med att reglera detsamma var (SOU 2001:41, s. 158):

... i första hand att lägga fast att risk- och sårbarhetsanalyser skall genomföras. Detta är ett sätt att ange en miniminivå för kommunernas arbete inom detta område. Arbetets inriktning och uppläggning får sedan anpassas till förhållandena i varje särskild kommun. Det är dock viktigt att verksamheten kopplas till de regionala risk- och sårbarhetsanalyser som utredningen har föreslagit att länsstyrelserna skall genomföra. Länsstyrelserna bör också kunna ge metodstöd till kommunernas planeringsarbete.

Notera att utredningen uttrycker att risk- och sårbarhetsanalyser bör vara en form av miniminivå för kommunernas beredskapsarbete.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen fick också ett tilläggsuppdrag att föreslå förändringar i den dåtida beredskapsförordningen (SFS 1993:242) som också skulle förhållas till lagen (SFS 1994:1720) om civilt försvar (SOU 2001:86, s. 3). Detta gjordes i en ny utredning, *Förordning om åtgärder för frestida krishantering och höjd beredskap* (SOU 2001:86). Där fanns bland annat förslag om en ny krisberedskapsförordning samt förslag på vad risk- och sårbarhetsanalyser bör omfatta, vilka i stort genomfördes.

Den nya krisberedskapsförordningen och andra förändringar i styrningen gällande RSA beskrivs närmare i följande avsnitt som innehåller en kortfattad genomgång av hur införandet av risk- och sårbarhetsanalyser har styrts genom lagstiftning. Stora delar av lagstiftningen härstammar sannolikt från slutsatserna i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41), samt från slutsatserna i tilläggsuppdraget (SOU 2001:86). Det går dock inte att inom ramen för denna studie utesluta att lagstiftning också kan ha införts av andra skäl eller med andra underlag.

⁷ Se rapporten *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* (Eriksson et al. (2019) för en analys av kommunernas arbete med RSA utifrån det geografiska områdesansvaret.

4.2 Styrningen av RSA växer fram

Ny planeringsmyndighet för ett nytt utvidgat beredskapsarbete

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens (SOU 2001:41) förslag om inrättande av en ny planeringsmyndighet förverkligades i och med bildandet av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) 2002, som då ersatte ÖCB. KBM fick i uppdrag att bland annat samordna risk- och sårbarhetsanalysverksamhet.

I KBM:s myndighetsinstruktion (SFS 2002:518) beskrivs myndigheten som en ”central förvaltningsmyndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar” (SFS 2002:518, 1 §). I instruktionen tilldelas även uppgiften att arbeta med sammanställning och analys av risk- och sårbarhetsanalyser (SFS 2002:518, 2 §), att utveckla metoder för risk- och sårbarhetsanalyser (SFS 2002:518, 3 §) samt att bistå regeringen med områdesvisa lägesbeskrivningar (SFS 2002:518, 8 §). Därmed blir KBM formellt den myndighet som får ansvaret att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser på nationell nivå.

Vidare skulle KBM bland annat samordna planeringen av krishantering och civilt försvar genom att utarbeta planeringsinriktningar och inkomma med förslag på fördelning av medel för utveckling av krishantering och civilt försvar (SFS 2002:518, 3 §) samt stödja Försvarsmakten med beslutsunderlag och aktuellt läge inom det civila försvaret (SFS 2002:518, 11 §).

År 2009 ersattes KBM av MSB, som utöver KBM även ersatte Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar vilket innebar att den samordnande myndigheten för civil beredskap nu inte enbart var en planeringsmyndighet utan den även fick operativa resurser (Intervju, SSK). I MSB:s myndighetsinstruktion anges att MSB har ansvar för (SFS 2008:1002, 1 §):

frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.

Därutöver ska MSB arbeta för samordning mellan de samhällsaktörer som är relevanta för uppdraget, samt ”ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap” (SFS 2008:1002, 7 §). Till skillnad från i KBM:s myndighetsinstruktion sägs inget explicit om risk- och sårbarhetsanalyser i MSB:s instruktion.

Förändrad lagstiftning – åläggande att genomföra RSA införs

Efter att Sårbarhets- och säkerhetsutredningen hade redovisat sitt tilläggsuppdrag om hur beredskapsförordningen bör förändras (SOU 2001:86) följde också förändringar i lagstiftningen. Beredskapsförordningen (SFS 1993:242) kom att ersättas av förordningen (SFS 2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering

och höjd beredskap. I förordningen införs de anvisningar för vad en risk- och sårbarhetsanalyser bör beakta vilka hade föreslagits i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens tilläggsuppdrag (SOU 2001:86, s. 9f):

- situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning
- situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan
- situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser
- förmågan att hantera allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

I och med förordningen fick samtliga statliga myndigheter uppgiften att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. Uppgiften åtföljdes av ett krav på årlig rapportering till Regeringskansliet i samband med årsredovisningen (SFS 2002:472, 3 §). Ett annat av de förslag från Säkerhets- och sårbarhetsutredningen som genomfördes var att införa bevakningsansvariga myndigheter. Dessa fick i uppgift att (SFS 2002:472, 8 §):

- planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation
- genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten skall klara sina uppgifter vid höjd beredskap.

Några månader senare samma år fick länsstyrelserna ansvaret att främja arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser (SFS 2002:864, s. 8):

52 § Länsstyrelsen skall inom länet 1. bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt främja arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser.

Krisberedskapsförordningen kom därefter att revideras ett antal gånger. Genom revideringen under 2006 (SFS 2006:942) utökades länsstyrelsens roll att inom sitt geografiska område verka för att RSA sammanställs regionalt med hjälp av lokala aktörer, inklusive landstingen och näringslivet (SFS 2006:942, 7 §). Denna revidering förändrade också rapporteringskravet för risk- och sårbarhetsanalyser. Kravet att inkomma med en årlig rapportering gällde från och med 2006 enbart de myndigheter som har ett ”särskilt ansvar för krisberedskapen” enligt förordningens bilaga med en lista på berörda myndigheter, samt de myndigheter som regeringen beslutar om (på förslag från KBM) i tillägg till dessa (SFS 2006:942, § 11). Förordningen stipulerade också att myndigheterna skulle skicka redovisningen till Regeringskansliet med kopia till KBM (SFS 2006:942 § 9).

Sammanfattningsvis kvarstod kravet på att samtliga statliga myndigheter skulle genomföra risk- och sårbarhetsanalyser – det var snarare inriktningen avseende vilka myndigheter som ålades ett rapporteringskrav som förändrades.

En ytterligare revidering genomfördes 2015 (SFS 2015:1052) som justerade rapporteringsfrekvensen för de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser (SFS 2015:1052, 8 §):

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.

I och med denna justering förändrades det årliga rapporteringskravet för risk- och sårbarhetsanalyser till vartannat år, en författningsförändring som troligtvis genomfördes för att ge myndigheterna mer tid till att arbeta med åtgärder.

Det dröjde fyra år efter att myndigheterna hade fått uppdraget att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser innan kommunerna och landstingen formellt fick motsvarande uppgift. I lagen (SFS 2006:544) *om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* anges att (SFS 2006:544, 1 §):

Kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Kommunerna och landstingen ålades dock en annorlunda rapporteringsfrekvens som, till skillnad från vad som gällde för de statliga myndigheterna, knöts till de fyraåriga mandatperioderna. Rapporteringsfrekvensen fastslogs i MSB:s föreskrifter, men nämns också i lagen (SFS 2006:544) samt i överenskommelsen mellan KBM och dåvarande Svenska kommunförbundet (KBM 2004).

Finansiering av krisberedskapen

Riksdagen beslutade 2002 om införandet av ett samlat anslag för att finansiera krisberedskap (Prop. 2001/02:158, Bet. 2001/02:FöU10). En anledning var att Regeringen ansåg att ”den planeringsstruktur som nu skapas måste, för att kunna upprätthålla en tillräcklig förmåga oavsett hotbild, vara mer flexibel än den tidigare funktionsindelningen” (Bet. 2001/02:FöU10, s. 15f). För det nya anslaget blev de så kallade samverkansområdena centrala, samtidigt som ett deltagande från den samordnande myndigheten, vilken från och med 2002 var KBM, förutsattes.

Inriktningen för anslaget omarbetades genom antagandet av propositionen *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (Prop. 2007/08:92, Bet. 2007/08:FöU12). Den nya anslagsinriktningen lade vikten på tvärsektoriella satsningar och projektverksamhet. Regeringen menade att samhällets samlade krisberedskap även fortsättningsvis hade behov av ett sammanhållande anslag, men att ”...

huvudinriktningen bör vara att anslaget ska användas för större tvärspektoriella satsningar eller projekt”. Här framhålls i propositionen därutöver ambitionen att i sammanhanget undvika långsiktiga investeringar:

Ökad flexibilitet kan åstadkommas genom att långsiktiga investeringar som låser stora summor i möjligaste mån undviks. På så sätt kan ett större utrymme för särskilda satsningar successivt skapas, men även framöver måste medel finnas för långsiktiga investeringar och förebyggande åtgärder, t.ex. robusthetssatsningar i infrastruktur (Prop. 2007/08:92, s. 40f).

Detta medförde att anslaget omdanades för att ersättas av ett bidragssystem: ”Planeringsprocessen bör effektiviseras och anslaget 7:5 Krisberedskap bör avvecklas i sin nuvarande form och ersättas av ett bidragssystem. Förutsättningar för rationalisering skulle kunna finnas i och med att planeringsprocessen avskaffas och att medel för verksamhet förs över till andra myndigheter” (Prop. 2007/08:92, s. 39). Det nya anslaget kom så småningom att benämnas anslag 2:4 Krisberedskap.

MSB ansvarar idag för hanteringen av anslag 2:4:s bidragsmodell som styrs genom myndighetens regleringsbrev, där regeringen uppdrar till MSB att lämna förslag till inriktning, fördela medel och följa upp satsningar. För detta uppdrag har MSB en av regeringen fastställd uppsättning principer och villkor att förhålla hanteringen av anslaget till.

Statskontoret noterar att regeringens inriktning av anslag 2:4 är förhållandevis övergripande (Statskontoret 2014, s. 27). Regeringen anger i Budgetpropositionen 2013 (Prop. 2012/13:1) att anslaget exempelvis bör användas för att stimulera tvärspektoriell samverkan, samtidigt konstateras i ett flertal budgetpropositioner att myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser bör användas för att fördela medel. Som exempel skrevs följande i budgetpropositionen för 2012 (Prop. 2011/12:1 UO6, s. 17):

Regeringen betonar dock att det måste finnas en tydligare koppling mellan resultaten från risk- och sårbarhetsanalyser och fördelning av medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap*.

Två år senare framfördes samma synpunkt återigen i budgetpropositionen, denna gång med ett mer utvecklat resonemang kring huruvida identifierade åtgärder i RSA-redovisningar har följts upp (Prop. 2013/14:1 UO6, s. 93):

Risk- och sårbarhetsanalyserna bör kunna användas som ett beslutsunderlag för prioritering och genomförande av åtgärder som krävs för att stärka samhällets krisberedskap. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör i högre grad fokusera på att följa upp om tidigare identifierade brister har åtgärdats. Även vid ansökan om bidrag ur anslaget 2:4 Krisberedskap med utgångspunkt i de villkor som gäller för anslaget, bör risk- och sårbarhetsanalyser kunna användas som underlag.

Användningen av anslag 2:4 är omgärdad av riktlinjer. Den viktigaste principen rörande anslagets användning sammanfattas så här av Statskontoret (2014, s. 31):

Regeringen har beslutat att anslaget endast ska användas som komplement till varje myndighets ansvar att upprätthålla en grundläggande förmåga enligt ansvarsprincipen.

Därför bör åtgärder för att upprätthålla den grundläggande förmågan finansieras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet, enligt regeringen.

Ur detta följer att anslag 2:4 kan tolkas som ett innovationsanslag, som inte kan användas för ordinarie verksamhet. Anslaget får dock användas för tvärsektoriella ändamål och som komplement till ordinarie verksamhet. Åtgärder som har att göra med den egna beredskapsförmågan ska bekostas av den enskilda aktörens ordinarie verksamhetsbudget.

Statskontoret (2014, s. 83) rekommenderade 2014 till följd av sin granskning att ytterligare granskning bör göras av MSB:s hantering av alla delar av anslag 2:4, som då omfattade cirka 1 100 miljoner kronor. Riksrevisionen förbereder under 2019 en granskning av anslaget, avseende "... om anslag 2:4 effektivt stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser" (Riksrevisionen 2019). Innan anslag 7:5 Krisberedskap och anslag 2:4 Krisberedskap, finansierades den civila beredskapen som nämnts ovan genom den så kallade civila ramen, som för jämförelse uppgick till 2 489 miljoner kronor budgetåret 1999 (Prop. 2000/01:1 UO6, s. 57). Anslag 2:4 Krisberedskap är dock medel avsedda i första hand för tvärsektoriella projekt och samverkan, som beskrivet ovan tilldelas medel för att upprätthålla beredskapsförmågor via myndigheternas ordinarie verksamhetsbudget. Detta gör att vi inom ramen för denna studie inte drar några slutsatser kring den totala storleken på budgeten för beredskapsuppbyggnad i det tidigare systemet och det som finns idag.

4.3 RSA-systemet idag

RSA-systemets syfte

Mot bakgrund av de ambitioner som fanns om ett nytt beredskapssystem för fredstida kriser under 1990-talet samt hur lagstiftningen och finansieringsformen har växt fram, kvarstår en grundläggande fråga – varför finns RSA-systemet? Systemets existensberättigande går att undersöka närmare genom hur syftet med RSA beskrivs i propositioner, RSA-vägledningar och utredningar. Vägledningarna är särskilt intressanta eftersom de har till uppgift att förklara för utförare av risk- och sårbarhetsanalyser – de enskilda aktörerna – inte bara hur en analys kan genomföras, utan också varför en analys är nödvändig att göra. Nedan redogörs för ett urval av de syften som RSA-systemet är tänkt att uppfylla.

I KBM:s första vägledning för statliga myndigheter angavs följande syfte (KBM 2003, s. 6):

Syftet med analyserna är att skapa en systematisk och nationellt sammanhängande process för att identifiera risker och sårbarheter. Sedan kan vi rangordna dessa och väga kostnaden och effekten av eventuella förbättringsåtgärder mot värdet av det vi vill skydda.

I en senare version skrevs syftet fram så här (KBM 2006a, s. 6):

Tanken är att analyserna ska kunna användas som underlag för inriktning och prioritering.

I vägledningen för kommuner och landsting skrev KBM så här (KBM 2006b, s. 9):

Syftet med risk- och sårbarhetsanalyserna är att minska sårbarheten i samhället och öka förmågan att hantera kriser. Detta genom att analyserna ger oss kunskap att både förebygga och förbereda oss inför kriser.

Formuleringen i samtliga exempel ovan påvisar att KBM anser att RSA-arbetet ska leda till att åtgärder vidtas för att förebygga och hantera kriser.

Några år senare, efter bildandet av MSB som i likhet med KBM hade gett ut vägledningar, sammanfattas syftet med RSA så här (MSB 2011, s. 16):

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten
- ge underlag för samhällsplaneringen
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Vidare påtalar MSB att arbetet med RSA ska tillgodose två olika perspektiv – ”dels egennytta för den egna organisationen eller verksamheten och dels att tillgodose behovet av att kunna ge en samlad riskbild för hela samhället” (MSB 2011, s. 15). I MSB:s definitioner av syftet är fokus på åtgärder inte lika framträdande som hos KBM.

De syftesbeskrivningar som görs av MSB och KBM svarar till del mot vad som hade efterfrågats i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Utredningen anförde tillskapandet av risk- och sårbarhetsanalyser *som en del av en kunskapsuppbyggnadsprocess* inom ett större planeringssystem (SOU 2001:41, s. 97ff.). Den kunskapsuppbyggnad som RSA skulle bidra med var tänkt att samverka med de tre andra systemkomponenterna: inriktning, resursstyrning och uppföljning. En av de intervjuade tjänstemännen på MSB konstaterar att RSA idag har koppling till utredningens kunskapsuppbyggnadsprocess men att de tre övriga benen inte finns på plats (Intervju, MSB).

Sammanfattningsvis går det att konstatera att risk- och sårbarhetsanalyser har ett antal olika syften, som var och ett via en kortare eller längre kedja av händelser är tänkta att leda till att kunskapen om risker och sårbarheter ökar samt att beredskapsförmågan ökar och att sårbarheterna minskar. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen sätter risk- och sårbarhetsanalyserna i en mer tydlig, om än förhållandevis abstrakt, kontext – risk- och sårbarhetsanalyserna är tänkta att verka i ett större planeringssystem. Utifrån utlåtandet ovan att de övriga tre systemkomponenterna inte är på plats är frågan vad RSA ensamt kan åstadkomma.

Föreskrifter för vad RSA ska innehålla

För att kunna använda risk- och sårbarhetsanalyserna som underlag för beslut om beredskapsåtgärder och resursfördelning argumenterade KBM i *Så vill vi utveckla krisberedskapen* (KBM 2005, s. 155) för att bemyndigas med föreskriftsrätt i syfte att ”... uppnå en god kvalitet och jämförbarhet i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser”. KBM erhöll dock ingen föreskriftsrätt. Arbetet med att omhänderta den nationella riskbilden och sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser ärvdes av MSB när myndigheten bildades 2009. MSB blev i KBM:s ställe den första myndigheten med föreskriftsrätt för risk- och sårbarhetsanalyser. MSB bemyndigades med föreskriftsrätt den 1 januari 2009 och tog 2010 fram de första föreskrifterna (MSB 2010).

KBM använde i avsaknad av föreskriftsrätt vägledningar för att samordna aktörernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Sådana utformades exempelvis för statliga myndigheter (se KBM 2003, 2006a) och kommuner och landsting (se KBM 2006b). Vägledningar har använts även av MSB som ett komplement till föreskrifterna (se MSB 2011; MSB 2019).

MSB:s första föreskrifter fanns i två utföranden, för att efter en senare revision utvidgas till tre varianter inriktade mot var och en av de tre aktörskategorier kommuner, landsting och statliga myndigheter. Föreskrifterna och revisionen av dessa sammanfattas i tabell 4.1.

De första föreskrifterna trädde i kraft 2010 och reglerade dels tidpunkt för redovisningen, där statliga myndigheter ålades att inrapportera årligen medan kommuner och landsting skulle rapportera en gång per fyraårig mandatperiod, dels innehåll och disposition för inrapporterade dokument. Aktörerna skulle tillhandahålla information under åtta punkter (MSBFS 2010:6, 2010:7):

- övergripande beskrivning av aktören och dess ansvarsområde
- övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod
- övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom aktörens ansvarsområde
- identifierade och värderade hot, risker och sårbarheter samt kritiska beroenden inom aktörens ansvarsområde
- övergripande beskrivning av viktiga resurser som myndigheten kan disponera för att motstå allvarliga störningar och hantera risker
- bedömning av förmågan inom aktörens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker
- särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutar
- planerade och genomförda åtgärder, samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Förmågebedömningen under punkt 6 skulle göras med utgångspunkt i fördefinierade indikatorer inom områdena krishanteringsförmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Den särskilda förmågebedömningen under punkt 7 skulle göras för ett förutbestämt scenario. Exempelvis tog den särskilda förmågebedömningen under 2014 utgångspunkt i ett omfattande skyfallsscenario (se Socialstyrelsen 2014, s. 42). I de nu gällande föreskrifterna är förmågebedömningen borttagen. En av de intervjuade tjänstemännen på MSB kommenterade användningen av den typen av scenarier för förmågebedömning som något som bör plockas upp igen, men att ett problem med hur det fungerade 2014 var att det inte fanns någon metod framtagen för hur arbetet med scenariot skulle göras och att det därför inte ansågs fungera (Intervju, MSB).

Under 2014 redovisade MSB två konsekvensutredningar där föreskrifterna för RSA utvärderades i termer av om de gett avsedd effekt (MSB 2014a, 2014b). Under 2015 utfärdades reviderade föreskrifter till följd av konsekvensutredningarna. I föreskriften för myndigheters RSA (MSBFS 2015:3) angavs något olika innehåll och disposition för centrala myndigheter och länsstyrelser. Landsting och kommuner fick varsin föreskrift (MSBFS 2015:4 respektive MSBFS 2015:5). I denna revidering togs förmågebedömningarna bort. Den allmänna förmågebedömningen i punkt 6 ersattes dock av en bedömning av myndighetens generella krisberedskap med ett fyrtiotal tillhörande indikatorer (med ja/nej-svar) inom områdena ledning, samverkan, kommunikation, kompetens och resurser. En sista revidering gjordes 2016 för den föreskrift som

Tabell 4.1: Överblick av MSB:s föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser.

Aktörs-kategori	Föreskrifterna inrättas 2010	Föreskrifterna revideras 2015	Föreskrifterna revideras 2016
Statliga myndigheter	MSBFS 2010:7 föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser	MSBFS 2015:3 föreskrifterna kompletteras med allmänna råd	MSBFS 2016:7 Höjd beredskap inkluderas
Kommuner	MSBFS 2010:6 föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser	MSBFS 2015:5 föreskrifterna kompletteras med allmänna råd	Ingen revision
Landsting		MSBFS 2015:4 föreskrifterna kompletteras med allmänna råd	Ingen revision

berör de statliga myndigheterna. Här infördes perspektivet höjd beredskap, som vid sidan av krisberedskap också skall omhändertas i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7, 3 §). En annan förändring i denna revision bestod i att myndigheterna framöver ska beakta särskilda scenarier, beslutade av MSB, i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (ibid.). En ny vägledning för statliga myndigheters arbete med RSA infördes 2019 (MSB 2019) som till stor del fokuserar på hur arbetet med RSA kan samordnas med totalförsvarsplaneringen och perspektivet höjd beredskap.

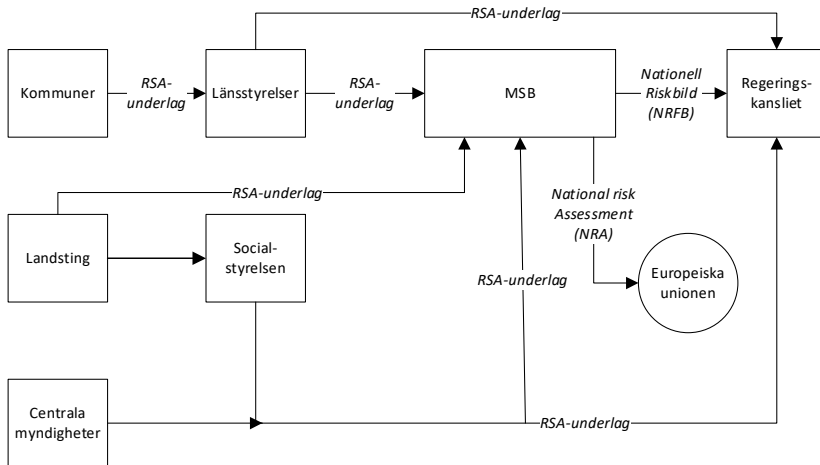
Rapporteringsystemet

När det gäller RSA-redovisningarnas rapporteringsväg så kopplas de enskilda aktörerna via ett rapporteringssystem, reglerat via MSB:s föreskrifter för RSA, samman med ett fåtal sammanställande aktörer. De sammanställande aktörerna genomför utöver, i de flesta fall, ett RSA-arbete vid den egna organisationen också uppgiften att sammanställa RSA-redovisningar från aktörer på underliggande nivåer.

Figur 4.1 illustrerar hur redovisningarna av RSA-arbetet rapporteras mellan aktörerna i RSA-systemet. Samtliga myndigheter under staten, samt alla kommuner och alla regioner är som tidigare nämnts ålagda att bedriva arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Samtliga kommuner och regioner samt de statliga myndigheter som listas i bilagan till förordning (SFS 2015:1052) *om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* ska dessutom redovisa sitt arbete med RSA regelbundet. Här ingår länsstyrelserna samt de av regeringen utsedda nationella myndigheter av särskild vikt för beredskapen. Att kommuner och regioner ska redovisa RSA regleras i Lag (SFS 2006:544) *om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

Kommunerna och regionerna ska redovisa sitt arbete med RSA under det första året i varje mandatperiod till länsstyrelsen. Regionerna ska även rapportera till Socialstyrelsen och MSB. De bevakningsansvariga myndigheterna rapporterade fram till 2015 varje år men därefter vartannat år till MSB och Regeringskansliet. Länsstyrelserna rapporterar utöver sitt eget RSA-arbete en sammanställning av de kommuner som ingår i länet till MSB.

Därmed rapporterar 290 kommuner, 20 regioner, 21 länsstyrelser och 26 centrala bevakningsansvariga myndigheter – totalt 357 aktörer i krisberedskapssystemet – sitt RSA-arbete på två- eller fyraårsbasis. MSB har därutöver möjlighet att vid varje rapporteringstillfälle utsträcka rapporteringsskyldigheten till ytterligare statliga myndigheter utöver de bevakningsansvariga, vilket vid senaste rapporteringstillfället 2018 uppgick till 17 stycken (MSB 2017). De aktörer som är skyldiga att bedriva analysverksamhet har frihet att anpassa arbetet till sitt eget



Figur 4.1: Dagens rapporteringssystem för RSA-redovisningar.

Observera att MSB:s rapporteringar i form av NRFB och NRA bygger på ett bredare informationsunderlag där inrapporterade redovisningar av RSA utgör en delmängd. Denna bild illustrerar rapporteringen som en envägskommunikation utan återkopplingsmekanismer, vilket inte ger en fullständig bild av all kommunikation som sker.

behov. Det innebär exempelvis att de själva väljer hur och med vilken metod de analyserar risker och sårbarheter.

Till de aktörer som sammanställer andra organisationers RSA-redovisningar räknas länsstyrelserna, Socialstyrelsen, MSB och Regeringskansliet. Det är dock enbart MSB som har föreskriftsrätt på området.

Länsstyrelserna bedriver ett analysarbete inom sitt geografiska område för vilket kommunernas inrapporterade risk- och sårbarhetsanalyser utgör en delmängd av underlaget. Länsstyrelserna rapporterar därefter sina risk- och sårbarhetsanalyser till Regeringskansliet samt till MSB. MSB:s föreskrift (MSBFS 2016:7, 5 §) föreskriver vad länsstyrelsernas sammanställning ska innehålla:

- beskrivning av länsstyrelsen och det geografiska området
- beskrivning av arbetsprocess och metod
- identifierad samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området som är av regional betydelse
- identifierade kritiska beroenden för den identifierade samhällsviktiga verksamheten
- identifierade och analyserade hot och risker för länsstyrelsen och länets geografiska område

- bedömning av myndighetens generella krisberedskap enligt indikatorer som framgår av bilagan
- beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom länsstyrelsen och dess geografiska område
- genomförda, pågående och planerade åtgärder sedan föregående rapportering
- behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Socialstyrelsen omhändertar regionernas inrapporterade material. Därefter rapporterar myndigheten, liksom länsstyrelserna och övriga centrala myndigheter, till Regeringskansliet samt till MSB.

MSB omhändertar länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas underlag, inklusive Socialstyrelsens. MSB använder RSA-redovisningarna för att bland annat ta fram den årliga nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB). I NRFB sammanställs material från olika källor, där RSA-redovisningarna utgör en del. NRFB rapporteras årligen till Regeringskansliet, varpå en öppen version publiceras på myndighetens webbplats.

Utöver detta använder MSB redovisningarna av RSA som underlag även för den nationella riskredovisningen (*National risk assessment*, NRA) som skickas vart tredje år till EU (se Prop. 2013/14:1 UO6, s. 93). För detta ändamål har EU utformat ett antal riktlinjer till medlemsländernas myndigheter med ansvar för nationella riskbedömningar (Europeiska kommissionen 2010). Exempelvis utgjorde RSA-redovisningar ett extra viktigt underlag i MSB:s NRA från 2012 som fokuserade på att inventera olika hot (MSB 2012). RSA-redovisningarna används även som ett bland flera underlag (till exempel NRFB) för inriktning av anslag 2:4 Krisberedskap, och bidrag från anslaget kan sedan sökas av aktörerna för att exempelvis vidta åtgärder som identifierats i RSA-redovisningen (Intervju, MSB). En mer fullständig bild av hur MSB använder RSA-redovisningarna se MSB:s vägledning för statliga myndigheters RSA (MSB 2019, s. 6f.).

Regeringskansliet har en särskild roll i RSA-systemet i och med att de inte genomför ett eget RSA-arbete utan istället använder inkommen rapportering som informationsunderlag i sitt kontinuerliga arbete. De centrala myndigheternas rapportering omhändertas hos det departement som sköter handläggningen av respektive myndighet. Finansdepartementet mottar länsstyrelsernas rapportering. Regeringskansliets arbete med krisberedskap och civilt försvar samordnas av enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK) på Justitiedepartementet.

5 Vilken effekt har införandet av RSA gett?

I kapitlet redovisas resultat från enkätundersökningen samt de intervjuer som har gjorts inom studien med bäring på frågan om vilken effekt införandet av RSA har haft. Kapitlet inleds med en översikt av vilken typ av organisation som har vuxit fram, när det gäller vilka som arbetar med RSA och vilka arbetssätt de använder sig av. Därefter ges en redovisning av vilken nytta RSA-systemet anses generera idag utifrån det insamlade materialet. Kapitlet avslutas med en genomgång av vad som anses vara avgörande för att få till stånd åtgärder respektive vad som anses hindra att åtgärder kommer till stånd i arbetet med RSA.

5.1 Vem gör risk- och sårbarhetsanalysen och hur?

Vilka arbetar med RSA?

När olika aktörer ålades att redovisa RSA innebar det också att de som arbetar med beredskapsfrågor fick en ny arbetsuppgift. I enkäten ställde vi några bakgrundsfrågor kring den enhet eller arbetsgrupp hos de olika aktörerna som arbetar med RSA och om den svarande själv för att utröna vilken effekt införandet av RSA har haft i termer av vilken typ av organisation som har växt fram kring den nya arbetsuppgiften. De frågor som ställdes rör hur många som är involverade i arbetet med RSA, vilken utbildnings- och erfarenhetsbakgrund som är vanlig, vilken ålder de som arbetar med RSA är i samt om något kön är överrepresenterat bland de som arbetar med RSA. Vi ställde också frågor om de arbetssätt som används vid arbete med RSA och hur de svarande uppfattar att arbetet hänger samman med andra processer och organisationens verksamhet i stort.

Enkätresultatet visar att en fjärdedel av alla svarande arbetar ensamma med RSA i sin organisation, se tabell 5.1. Det är generellt en jämn könsfördelning bland de som arbetar med RSA – 48 procent av de svarande är kvinnor och 53 procent av de svarande har angett att det är jämn könsfördelning i arbetsgruppen (i de fall en grupp finns). Åldersfördelningen i gruppen är enligt en fjärdedel av de svarande spridd, och enligt nästan 60 procent av de svarande i spannet 30-50 år (Mickelsson 2020, s. 15).

Den enskilt vanligaste utbildningsbakgrunden är en samhällsvetenskaplig examen från universitet eller högskola, se tabell 5.2. Lite mer än hälften har en total arbetslivserfarenhet på 21 år eller mer (51 procent). Knappt hälften har

Tabell 5.1. Antal anställda i organisationer som arbetar med RSA.

Antal anställda	Bevaknings- ansvarig myndighet	Övriga myndigheter	Läns- styrelse	Region	Kommun	<i>Totalt</i>
1	1	3	8	1	46	59
2	3	2	0	5	23	33
3	2	2	3	5	16	28
4	0	1	2	0	9	12
5	2	1	2	0	0	5
6	2	1	1	0	9	13
7	0	0	0	0	5	5
8	0	0	1	0	3	4
9 eller fler	7	0	1	1	56	65
Vet inte	1	1	0	0	5	7
<i>Totalt</i>	18	11	18	12	172	231

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 12.
Data bearbetat av FOI.

Tabell 5.2. Andel svarande med respektive högsta uppnådda examen.

Examen	Antal	Andel
Gymnasieexamen	35	15
Examen i naturvetenskapligt ämne från universitet/högskola	12	5
Examen i samhällsvetenskapligt/humanistiskt ämne från universitet/högskola	89	39
Högskole- eller civilingenjörsexamen	38	17
Juristexamen	2	1
Officersexamen	9	4
Polisexamen	15	7
Annan	27	12
Saknar examen	3	1
<i>Totalt</i>	230	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 9.
Data bearbetat av FOI.

svarat att de arbetat upp till tre år inom nuvarande organisation (46 procent). På frågan om hur många år den med störst erfarenhet av arbete med RSA har arbetat i gruppen har drygt hälften svarat att det är sex år eller mer, medan en dryg tredjedel har svarat att det är upp till fem år (Mickelsson 2020, s. 18). Vidare uppger nästan hälften av de svarande att de har ledarskapserfarenhet (48 procent) samt kompetens inom säkerhetsskydd (42 procent) och informationssäkerhet (34 procent). Resultatet visar också att många organisationer har erfarenhet av att gå upp i stabsläge under de senaste fem åren, det är bara bland de tillfälligt rapporteringsskyldiga myndigheterna som mindre än hälften har den erfarenheten (se tabell 5.3).

Vi ställde också frågor om behov av kompetensutveckling. Tabell 5.4 visar vilka kompetensutvecklingsområden som den svarande bedömt att det finns utvecklingsbehov inom. Den svarande har fått markera varje kompetensutvecklingsområde där den har bedömt att behov finns. Det svar som flest svarande har angett som individuellt kompetensutvecklingsbehov är metoder för riskbedömning. De svarande som har angett att fler än en arbetar med RSA fick en separat fråga om hela arbetsgruppens kompetensutvecklingsbehov, även där har drygt hälften svarat att det finns behov av kompetensutveckling inom metoder för riskbedömning och knappt hälften anger att det finns kompetensutvecklingsbehov inom sekretess och informationsklassificering (Mickelsson 2020, s. 22).

Vi ställde även frågor om personalomsättningen i gruppen som arbetar med RSA är hög och om detta orsakar problem med att behålla kompetens. Nästan en tredjedel (31 procent) anser att det är hög personalomsättning inom gruppen som arbetar med RSA vid organisationen. Av dessa tycker en stor majoritet (87 procent) att det är svårt att upprätthålla kompetensen i gruppen när någon lämnar

Tabell 5.3. Erfarenhet av att gå upp i stabsläge under de senaste 5 åren.

Erfarenhet av stabsläge	Bevaknings- ansvarig myndighet	Övriga myndigheter	Läns- styrelse	Region	Kommun	<i>Totalt</i>
Ja	11	5	18	12	104	150
Nej	5	6	1	0	57	69
Vet inte	2	0	0	0	10	12
Totalt	18	11	19	12	171	231

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 21.
Data bearbetat av FOI.

Tabell 5.4. Eget kompetensutvecklingsbehov.

Kompetensutvecklingsbehov	Andel
Processledning	38
Metoder för riskanalys	52
Sekretess och informationsklassning	48
Annat område	9
Ingen kompetensutveckling önskas	18
Osäker på om kompetensutveckling behövs	6

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 11. Antal svar: 232. Data bearbetat av FOI.

(Mickelsson 2020, s. 22). I ett fritextsvar beskriver en kommun hur hög personalomsättning orsakar problem med att behålla kompetens inom organisationen (Fritext 31K):

På grund av personalbrist och bristfälliga överlämningar finns det många oklarheter, som det ser ut nu så är arbetet mycket personberoende och mycket kunskap och information försvinner när någon avslutar sin tjänst.

Nästan två tredjedelar (62 procent) av alla svarande har inte rapporterat in RSA mer än två gånger⁸ men bland bevakningssansvariga myndigheter har nästan en tredjedel svarat att de rapporterat sex gånger eller fler. Mer än hälften av de svarande har uppgett att de lägger mycket mer tid på arbetet med RSA de år rapportering sker (Mickelsson 2020, s. 21).

I enkäten ställde vi också frågor kring hur mycket tid som läggs ned på arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Nästan hälften av de svarande (43 procent) anger att de använder upp till 20 procent av sin totala sysselsättningsgrad på arbete med RSA (tabell 5.5). När det gäller hela arbetsgruppen har en tredjedel av de svarande angett att arbetsgruppen lägger upp till 500 timmar varje år på arbetet med RSA och 17 procent att de lägger mer än 1000 timmar per år (se Mickelsson 2020, s. 20).

⁸ Som vi nämnt i kapitel 4.3 så skiljer sig redovisningsskyldigheten åt mellan organisationerna, där kommunerna och regionerna redovisar vart fjärde år och bevakningsansvariga myndigheter inklusive länsstyrelserna sedan 2015 redovisar vartannat år (dessförinnan varje år).

Tabell 5.5. Arbetstid under ett år som läggs på RSA-arbete.

Andel av arbetstiden som läggs på RSA	Bevaknings-ansvarig myndighet	Övriga myndigheter	Länsstyrelse	Region	Kommun	Totalt
Upp till 20 %	10	8	3	5	74	100
21-40 %	4	1	9	3	53	70
41-60 %	2	0	7	3	17	29
61-80 %	0	0	0	0	3	3
81-100 %	1	0	0	1	1	3
Vet inte	1	2	0	0	23	26
Totalt	18	11	19	12	171	231

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 2.
Data bearbetat av FOI.

Utveckling av interna arbetssätt och rutiner

När det kommer till hur arbetet med RSA utförs har vi i enkäten ställt frågor om stöd och arbetssätt som används i arbetet med RSA. Det finns tydliga indikationer på att rutiner för arbetet med RSA har vuxit fram och att många aktörer ser det egna arbetssättet som något som fungerar bra med RSA idag. En region skriver exempelvis "Det finns en ganska bra rutin för det nu. Men ett bättre metodstöd kan behövas" (Fritext 39R). En länsstyrelse skriver följande (Fritext 39L):

Metodiken är väl förankrad i organisationen efter flera genomförda RSA-processer. Arbetet är förankrat på ett bättre vis än tidigare RSA-processer. RSA-processen tillåts ta tid.

Det finns dock även ett fåtal exempel på svar som påvisar att rutiner och arbetssätt ännu inte är framtagna hos alla aktörer. Dessa svar återfinns i huvudsak bland de svarande kommunerna. En svarande skriver exempelvis att det är första gången som hen deltar i arbetet med att redovisa RSA och att rutiner och organisation ännu är under uppbyggande (Fritext 39K). En annan nyanställd skriver (Fritextsvar 39K):

Det jag har kunnat se är att min organisation inte har arbetat aktivt med RSA under mandatperioden i den meningen att den använts aktivt som ett underlag i planering och beslutsfattande. Den har upprättats inför mandatperioden och därefter har den sannolikt inte använts.

När det gäller vilka underlag som används och uppskattas i arbetet med RSA verkar de allra flesta anse att egen informationsinhämtning vid respektive organisation är mycket värdefullt för arbetet (tabell 5.6). Drygt 70 procent tycker att interna workshoppar är mycket värdefullt i arbetet, (tabell 5.7). Arbetet är ofta samordnat med kontinuitetsplaneringen vid organisationerna och i mindre utsträckning sammankopplat till budgetprocessen (tabell 5.8).

En stor majoritet (84 procent) av de svarande upplever att arbetet med RSA är meningsfullt (tabell 5.9) och över hälften anser också att arbetet tas på allvar i organisationen. Däremot anser mindre än hälften (46 procent) att arbetet med RSA har hög status och bara 30 procent att arbetet ges stor vikt i organisationens verksamhetsstyrning.

Tabell 5.10 visar i hur stor utsträckning de svarande instämmer i olika påstående gällande arbetet med RSA (för en uppdelning av svaren per aktörskategori, se Mickelsson 2020, s. 32ff.). Över tre fjärdedelar av de svarande uppfattar att deras RSA-arbete i huvudsak är inriktat på den egna organisationens verksamhet. En dryg tredjedel svarar att det är svårt att avgöra vilka verksamheter utanför den egna organisationen som bör ingå i RSA. Detta är intressant i ljuset av hur exempelvis kommuner eller centrala myndigheter ska beakta sitt områdes- respektive verksamhetsansvar i RSA-arbetet när det gäller hantering av samhällsviktig verksamhet.

Endast en fjärdedel anger att resultatet används i stor utsträckning i organisationens verksamhetsplanering. När det gäller frågan om arbetet med RSA har en bra balans mellan riskanalys och arbete med åtgärder svarar drygt hälften att detta stämmer ganska bra eller mycket bra. Mindre än hälften anser dock att de som arbetar med RSA har stor möjlighet att genomdriva åtgärdsförslag.

Vi kommer att återkomma till frågorna om vilka faktorer som bidrar till att beredskapsstärkande åtgärder genomförs i kapitel 5.3, men dessförinnan redovisar vi vad vårt insamlade material har visat när det gäller vilken nytta RSA-systemet anses generera idag. I analysen av vilken nytta RSA-systemet har framförallt enkätfråga 39 använts (se tabell 2.4), om vad som anses fungera bra i arbetet med RSA idag.

Tabell 5.6. Hur värdefulla olika underlag är i arbetet med RSA.

Påstående	Inte alls värdefullt	Inte så värdefullt	Ganska värdefullt	Mycket värdefullt	Ej haft tillgång	<i>Totalt</i>
Andra organisationers RSA-rapporter	5	10	38	35	12	100
Din egen organisations tidigare RSA-rapporter	2	7	26	64	1	100
Egen informationsinsamling i organisationen (ex. workshops)	1	2	14	81	2	100
Forskning/rapporter	2	27	41	26	4	100
Hotbildsunderlag	1	11	40	38	10	100
Nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB)	2	21	44	22	10	100
Utvärderingar från inträffade händelser	0	4	32	56	8	100
Utvärderingar och erfarenheter från övningar	1	5	34	52	7	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 22. Antal svar: 232, förutom ett partiellt bortfall på påståendet *Utvärderingar och erfarenheter från övningar*. Data bearbetat av FOI.

Tabell 5.7. Hur värdefulla olika arbetssätt är i RSA-arbetet.

Arbetssätt	Inte alls värdefullt	Inte så värdefullt	Ganska värdefullt	Mycket värdefullt	Förekommer inte	<i>Totalt</i>
Enkäter	4	28	22	10	37	100
Intervjuer	1	10	28	38	23	100
Kvalitetssäkring av rapporten, t.ex. remiss-hantering	0	7	43	41	9	100
Workshops med deltagare från din egen organisation	0	3	19	73	5	100
Workshops med externa deltagare	0	12	28	32	28	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 25. Antal svar: 232 för samtliga. Data bearbetat av FOI.

Tabell 5.8. Samordning av RSA med andra processer och arbetsområden.

Samordnat med andra processer	Mycket liten utsträckning	Ganska liten utsträckning	Ganska stor utsträckning	Mycket stor utsträckning	Vet inte/Kan inte svara	<i>Totalt</i>
Budgetarbete	36	36	13	6	7	100
Civilt försvar	10	22	37	28	4	100
Säkerhetsskydd	6	24	39	26	4	100
Informations-säkerhet	9	20	44	25	2	100
Kontinuitets-planering	6	16	28	47	3	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 26. Antal svar: 232, förutom ett partiellt bortfall på frågan *Budgetarbete* där 231 svarat. Data bearbetat av FOI.

Tabell 5.9. Hur väl den svarande tycker att följande påståenden stämmer.

Påståenden: Arbetet med RSA...	Stämmer inte alls	Stämmer inte så bra	Stämmer ganska bra	Stämmer mycket bra	Vet inte/Kan inte svara	<i>Totalt</i>
... har hög status.	8	39	39	7	6	100
... är meningsfullt.	2	12	44	40	2	100
... tas på allvar i min organisation.	4	24	48	19	4	100
... ges stor vikt i min organisations övergripande verksamhetsstyrning.	13	45	24	6	13	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 38. Antal svar: 232 för samtliga. Data bearbetat av FOI.

Tabell 5.10. Hur väl den svarande tycker att följande påståenden stämmer.

Påstående	Stämmer inte alls	Stämmer inte så bra	Stämmer ganska bra	Stämmer mycket bra	Vet inte/Kan inte svara	<i>Totalt</i>
Vi har en bra balans mellan riskanalys och åtgärdsarbete i vårt arbete med RSA.	6	29	43	9	13	100
Vi som arbetar med RSA i organisationen har stora möjligheter att genomdriva åtgärdsförslag.	6	35	37	9	13	100
Identifieringen av risker och sårbarheter inriktas huvudsakligen mot min organisations egen verksamhet.	4	18	37	39	3	100
Det är lätt att avgöra vilka verksamheter utanför min egen organisation som arbetet med RSA ska omfatta.	9	26	42	16	6	100
Resultaten från vårt arbete med RSA används i stor utsträckning i organisationens övergripande verksamhetsplanering.	14	45	22	4	15	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, urval av påståenden i enkätens fråga 36. Antal svar: 232 för samtliga. Data bearbetat av FOI.

5.2 Vilken nytta genererar RSA-systemet?

Statlig finansiering och styrning

Arbetet med RSA är styrt i och med att aktörerna är ålagda att redovisa RSA i enlighet med MSB:s föreskrifter. Föreskrifterna styr dock bara själva redovisningen av RSA, och lämnar stora friheter för aktörerna att själva avgöra hur arbetet ska organiseras, vilken metod som ska användas och så vidare. Bland fritextsvaren på fråga 39 om vad som fungerar bra med RSA (se tabell 2.4) är detta i sig något som kommenteras som positivt, som i dessa exempel, båda skrivna av länsstyrelser: "Att det inte är detaljstyrt från högre nivå" respektive "Ett fritt arbete med stora möjligheter till samverkan och utbyte med andra organisationer" (Fritext 39L). Liknande svar återfinns även bland kommunernas svar, exempelvis: "Det är väldigt fritt" (Fritext 39K). Det finns dock också många svar där önskemål läggs fram om att styrningen bör öka när det gäller metod och riskanalys, vilket vi återkommer till i kapitel 6.3.

I flera svar nämns även att det är positivt att det finns statlig finansiering, exempelvis (Fritext 39R):

En förutsättning för att det ska finnas utrymme för att ägna sig åt RSA inom regionen är den statliga finansieringen. Utan den ser man inte behovet av den här typen av arbete (svårt att belysa egennytta när värden är så trängd gällande besparingskrav och resursbrist).

En kommun svarar att det troligtvis inte skulle bedrivas något arbete med RSA om det inte fanns inskrivet i krisberedskapsförordningen (Fritext 39K). En annan kommun skriver "Bra att det är lagkrav. Ger organisationen legitim tid att arbeta gemensamt och strukturerat med risker och sårbarheter" (Fritext 39K). Den kvantitativa analysen visar att drygt hälften av de svarande instämmer i påståendet "om rapportering inte krävdes skulle arbetet med RSA vid min organisation avstanna", medan 40 procent anser att det inte stämmer så bra eller inte alls (tabell 5.11).

Vidare ser vi i den kvantitativa analysen att de som har svarat på enkäten i stor utsträckning anser att de fyra olika delsyften med RSA som anges i MSB:s vägledning (MSB 2011) uppnås. Detta gäller särskilt syftet att RSA bidrar till att ge en riskbild för hela samhället där 78 procent svarar att detta stämmer i ganska stor eller mycket stor utsträckning. För syftet att RSA ska ge ett underlag till samhällsplaneringen anser däremot bara 48 procent att detta stämmer i ganska stor eller mycket stor utsträckning, se tabell 5.12.

Det finns även exempel på svar som rör MSB:s föreskrifter för RSA-redovisningarna, till exempel skriver en av regionerna: "Vad som förväntas i rapportleverans utgår från tydliga föreskrifter" (Fritext 39R). En kommun ger ett liknande svar: "Tydlighet i vad som ska rapporteras in enligt föreskriften" (Fritext 39K). En annan kommun skriver att det är följande som är bra med hur

Tabell 5.11. Hur väl den svarande tycker att följande påståenden stämmer.

Påstående	Stämmer inte alls	Stämmer inte så bra	Stämmer ganska bra	Stämmer mycket bra	Vet inte/Kan inte svara	Totalt
Föreskrifterna för rapporteringen är tydliga och lätta att följa.	1	24	49	22	4	100
Varje gång en ny rapportering görs så upptäcks fler potentiella risker.	9	31	34	12	14	100
Varje gång en ny rapportering görs så utformas förslag till nya åtgärder.	8	19	42	21	10	100
Rapporteringen är ett verktyg som bidrar till ett bättre arbete med RSA.	11	22	40	19	9	100
Om rapportering inte krävdes skulle arbetet med RSA vid min organisation avstanna.	15	22	29	24	9	100
Arbetet med rapporteringen är meningsfullt för min organisation.	9	23	38	25	6	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, urval av påståenden i enkätfråga 46. Antal svar: 232, förutom ett partiellt bortfall på påståendet *Varje gång en ny rapportering görs så utformas förslag till nya åtgärder*. Data bearbetat av FOI.

Tabell 5.12. Uppnår RSA-arbetet MSB:s syften?

Syfte	Mycket liten utsträckning	Ganska liten utsträckning	Ganska stor utsträckning	Mycket stor utsträckning	Vet inte	Totalt
Bidra till att ge en riskbild för hela samhället	4	13	56	22	6	100
Ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga	3	24	43	27	3	100
Ge ett underlag för kommunikation om samhällets risker till allmänheten	6	26	49	14	4	100
Ge underlag till samhällsplaneringen	9	34	36	12	8	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 35. Antal svar: 232 för samtliga. Data bearbetat av FOI.

RSA fungerar idag: ”Tydligt rapporterings- och uppföljningsansvar och den statliga ersättningen som möjliggör resurser för arbetet. Bra stöd i det nya styrdokumentet” (Fritext 39K).

En bevakningsansvarig myndighet tar upp att det är bra att rapporteringen inte behöver göras varje år längre (sedan 2015 rapporterar statliga myndigheter vartannat år), samt vikten av att deras analys tas om hand nationellt i form av den nationella risk- och förmågebedömning (NRFB) som MSB sammanställer (Fritext 39B):

Bättre att rapportera arbetet vartannat år då det ofta inte hunnit hända så mycket under ett enstaka år. Vetskapen om att uppgifterna omhändertas av NRFB är positivt och motiverande. Återkopplingen av NRFB:n till organisationen har höjt motivationen att arbeta med RSA:n.

En annan bevakningsansvarig myndighet tar även den upp flera av dessa aspekter i sitt svar (Fritext 39B):

Bra att det är reglerat, dvs. att vissa organisationer måste arbeta med RSA. Det har blivit bättre med rapportering vartannat år. Positivt att det finns en föreskriven disposition för redovisningen.

Samma typ av synpunkt kom även fram i intervjuerna, exempelvis säger en av de intervjuade tjänstemännen på MSB att det är bra att det finns ett institutionaliserat sätt att kräva att alla tänker på beredskap och frågor om var sårbarheter och förmåga att möta samhällsstörningar finns, plus en ansats att dela informationen om detta inom förvaltningen. Det är i grunden något bra, även om det kan finnas brister i hur systemet fungerar i praktiken (Intervju, MSB).

Det är dock tydligt att de allra flesta enkätsvar om vad som fungerar bra inte rör den statliga styrningen i första hand utan fokuserar på att det finns en stor upplevd egennyta med att arbeta med RSA – risker och sårbarheter kommer till kännedom inom organisationen vilket möjliggör att åtgärder kan vidtas för att stärka beredskapen. De svar som på olika sätt lyfter att det finns en egennyta med att arbeta med RSA berör i huvudsak två olika aspekter, dels att interna arbetssätt och arbetsprocesser fungerar bra, dels att samverkan mellan olika aktörer fungerar bra. Nedan kommer vi att redogöra mer i detalj för dessa två kategorier av svar.

Arbete med RSA ger egennytta

Bland de som nämner vad det är som fungerar bra så nämns ofta att arbetet med RSA har stöd från ledningen och att flera avdelningar eller enheter deltar i arbetet vilket gör att arbetet är förankrat i hela organisationen. En bevakningsansvarig myndighet uttrycker det så här (Fritextsvar 39B):

Jättebra att vi fått in arbetet med samhällsviktiga verksamheter i verksamhetsplaneringsprocessen och fått verksamheten involverad. Arbetet med RSA:n leds från vår utvärderingsavdelning, vilket har stärkt metodutvecklingen, arbetet för mål och utvärdering av förmågan. Det betyder att de som arbetar operativt med att planera och genomföra åtgärder inte själva gör hela utvärderingen av arbetet. Det tror vi är bra.

Att involvera hela verksamheten nämns som en framgångsfaktor även i många svar från kommuner. Ett exempel är ”Arbetet involverar alla verksamheter i kommunen och hela ledningsgruppen. Den som ansvarar för arbetet sitter centralt och har tillgång till ledningsgrupp och kommunstyrelse”. En annan kommun ser det faktum att arbetet med RSA spänner över hela verksamheten i sig som positivt (Fritextsvar 39K):

Det omfattar hela kommunkoncernen (förvaltningar och kommunala bolag). Det omfattar delvis kommunala förbund (räddningstjänst). Det följer en antagen process och ger därför ett resultat som går att aggregera. Det ger förvaltningarna och bolagen ett underlag för sitt kontinuitetsarbete.

Flera kommuner nämner att de använder sig av ett underifrånperspektiv där de olika kommunala verksamheterna genom exempelvis workshoppar får göra riskanalysen samt identifiera vilka åtgärder som bör vidtas.

Flera kommuner pekar på att arbetet med RSA har lett till en ökad risk-medvetenhet och ökad kompetens inom organisationen. En kommun skriver: ”Det har lett till en viss effekt avseende kännedom om brister i krishanteringsförmågan”. En annan kommun ger svaret: ”Förvaltnings- och bolagsövergripande arbete/process som öppnar vägar till förbättringar för invånarna och för organisationen som helhet”. En tredje svarar att (Fritext 39K):

Förvaltningarna ser nyttan av denna analys om de drabbas av en händelse som kräver åtgärder utanför normal arbetssituation. Många förvaltningar ser även vilka brister som väntar dem samt hur kort tid de klarar av att leverera den service som åligger dem.

I ett fritextsvar nämns användande av konsultfirma som en faktor som gör att arbetet med RSA fungerar bra. I samma svar anges att det har funnits problem med hög personalomsättning bland de som normalt ansvarar för RSA-frågorna (Fritext 39K). En annan aktör påpekar att det finns en risk att användandet av konsulter gör att arbetet med RSA inte förankras ordentligt i organisationen (Fritext 40K):

Vi har haft konsulter involverade i arbetet med genomförande av workshops, det ska vi inte ha i framtiden. Det ger resultatet av RSA:n en större legitimitet om det är en helt egen kommunprodukt.

En av de intervjuade tjänstemännen vid MSB har samma bild av användandet av konsulter som denna kommun. Tjänstemannen menar att RSA är ett redskap för beredskapsplanering, och är tänkt att vara en analytisk process där risker kan upptäckas i förhand. Om den produkten köps eller om ledningen inte är delaktig i verksamheten så kommer det inte att fungera som tänkt (Intervju, MSB). En annan av de intervjuade tjänstemännen på MSB går ännu längre i sin kritik och menar att det vore bättre att skicka in en tom RSA och beskriva att det inte har funnits tid för personalen att göra analysen jämfört med att använda en extern konsultfirma (Intervju, MSB).

I de kvantitativa enkätresultaten ser vi att dessa uttalanden stämmer väl överens med en mer generell tendens. I enkätfråga 23 har de svarande värderat hur värdefulla olika typer av stöd är i arbetet med RSA, där ”stöd från extern konsult” sticker ut i sammanställningen som inte särskilt värdefull i jämförelse med de andra stöden. Under hälften (40 procent) har svarat att stöd från extern konsult inte är så värdefullt eller inte alls värdefullt, medan ungefär lika många (38 procent) har angett att de inte har tillgång till den typen av stöd (Mickelsson 2020, s. 25).

I flera svar från kommuner framkommer att RSA ses som en del av en större helhet av arbete med frågor kring säkerhet och beredskap, och att det arbetet som helhet fungerar bra. En kommun skriver ”Det som fungerar bra är helhetsbilden, med allt ifrån internt skydd, brottsförebyggande, LSO och LEH-delen kombinerad” (Fritext 39K), en annan (Fritext 39K):

En bra process har börjat få fäste i delar av organisationen där verksamheterna själva styr och bestämmer takten, det börjar i dessa verksamheter bli en del av det ordinarie arbetet. Delar av åtgärderna som har beaktats i arbetet har trots att det är kostsamt prioriterats. Vi har i samma it-stöd lyckats integrera kontinuitetsplaneringen med materialet från riskanalyserna. De verksamhetsbaserade analyserna ger bra underlag för en aggregerad övergripande analys och mycket grundmaterial till säkerhetskyddsanalysen. Sekretessen runt de färdiga rapporterna har respekterats i organisationen.

Flera svar från kommuner, men också andra aktörer, pekar på att de har lyckats med att integrera arbetet med RSA i annat arbete som berör säkerhet och beredskap, vilket kan ses som en följd av att det är fritt att bestämma hur arbetet med RSA läggs upp. Ett exempel på det ges i följande svar (Fritextsvar 39K):

Vi har en samsyn att själva RSA-rapporten inte är i fokus. Vi arbetar istället systematiskt och långsiktigt med kartläggning av verksamheter och dess beroenden samt bedömning av acceptans av sårbarheter/krav på kontinuitet. Respektive förvaltning driver arbetet själva med stöd från stadskontoret. Vi har ett tätt samarbete med forskning och får stöd i utvecklandet av RSA-processen. RSA inkluderar även vårt arbete med ÖP DP [Översiktsplanering respektive detaljplanering] där vi arbetar för ett beredskapsperspektiv. Det genomförs analyser av högt havsvattenstånd, skyfall, oljeskydd i ordinarie verksamhet.

I enkätsvaren har vi också sett i hur stor utsträckning RSA-arbetet anses vara samordnat med budgetarbete, civilt försvar, säkerhetsskydd, informationssäkerhet och kontinuitetsplanering, se tabell 5.8 i föregående avsnitt. I

tabellen ser vi att frågan om kontinuitetsplanering sticker ut där 75 procent anser att kontinuitetsplanering i ganska stor eller mycket stor utsträckning är samordnat med RSA-arbetet.

Även i fritextsvaren tar kommuner ofta kontinuitetsplanering som exempel på en process som hänger ihop med RSA. En kommun nämner till exempel att de ser RSA som en process som hänger ihop med kontinuitetshantering, där de ser rapporteringen av RSA som en liten del av det totala arbetet (Fritext 39K). Det finns dock exempel på kommuner som ser motsättningar mellan arbetet med RSA och kontinuitetshantering, som detta svar avslöjar (Fritext 39K):

I stor utsträckning har kommunen gått över till att arbeta med kontinuitetshantering vilket innebär att vi inte längre gör fler fördjupade RSA. På sikt kommer det att innebära att våra riskanalyser kanske blir mer tydliga.

Kommunernas svar ger även indikationer på att flera kommuner är inne i ett utvecklingsskede, som i vissa svar explicit kopplas till arbetet med planering av civilt försvar (Fritext 39K):

Den kommun som jag arbetar för har tidigare inte hanterat RSA-arbetet på ett seriöst sätt. Detta har i och med denna mandatperiod genom nyligt antaget program för krisberedskap och civilt försvar förändrats. Vi har nu en tydlig process som involverar berörda verksamhetsansvariga och nyckelpersoner i arbetet. Det ger förutsättningar för en god förståelse och de deltar aktivt i identifiering, riskbedömning och framtagandet av förslag på och prioritering av åtgärder. Tidigare RSA-arbete har endast gjorts för att redovisa till länsstyrelsen, dvs. inte använts i organisationen.

En svarande från en annan kommun pekar på att ett pågående utvecklingsarbete med RSA är en möjlighet att utveckla hela organisationens säkerhetskultur (Fritext 39K):

Min organisation har under lång tid haft en bristfällig säkerhetskultur, jag/vi i RSA-gruppen försöker att bygga upp den från grunden med det arbete vi gör nu, hela organisationen ska involveras i arbetet med RSA, från anställd till ledning. Hoppas få gehör i ledningen.

Väl fungerande samverkan

En annan typ av svar som återkommer på frågan om vad som fungerar bra med RSA (fråga 39, se tabell 2.4) fokuserar på att arbetet med RSA görs i samverkan med andra aktörer, särskilt mellan kommuner och mellan kommuner och länsstyrelsen. Flera kommuner nämner exempelvis att de samarbetar med grannkommuner i arbetet med RSA vilket de ser som en framgångsfaktor. Flera kommuner skriver också att samarbetet med länsstyrelsen fungerar bra, som till exempel i denna kommuns svar (Fritext 39K):

Tycker det är väldigt bra att vi i länet tagit fram ett gemensamt stöd, om hur våra RSA:er ska vara uppbyggda, skrivna. Det ger en lättare överblick för hela länet, och bättre samlad bild över länets risker och sårbarheter. Lättare att jämföra våra olika RSA:er och få en samlad övergripande bild. Vårt arbetssätt med enkäter och möten med respektive

verksamhetschef i kommunledning och våra kommunala bolag, har givit en bra samlad bild över våra risker och sårbarheter och hur vi ska hantera dessa för att minska sårbarheterna och riskerna samt skydda det som är skyddsvärt.

I det kvantitativa enkätresultatet ser vi att över hälften (54 procent) av de svarande samarbetar med andra i arbetet med RSA i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Däremot samarbetar endast 28 procent av de svarande med andra organisationer i ganska stor eller mycket stor utsträckning när det gäller arbetet att genomföra åtgärder (Mickelsson 2020, s. 29).

Även länsstyrelserna lyfter vikten av samarbete och samverkan. En länsstyrelse skriver: "Samarbete mellan organisationer för att få en gemensam RSA är viktigt för det geografiska området" som svar på frågan om vad som fungerar bra med RSA idag, en annan "Bra att vi driver länsgemensamma utvecklingsprojekt för RSA-arbetet" och en tredje "hur vi arbetar med framför allt externa aktörer fungerar bra" (Fritext 39L).

Länsstyrelsen har dock en uttalad uppgift att de ska sammanställa och stötta kommunernas arbete med RSA, vilket gör att deras svar kan vara kommentarer på i huvudsak kontakter de har i den rollen, snarare än vilket samarbete de har med centrala myndigheter. Ett svar från en länsstyrelse visar på detta: "Dock handlar det arbetet främst om att Länsstyrelsen stöttar de externa aktörerna och det är ibland svårt att få något tillbaka" (Fritext 39L).

Många lyfter att även det interna samarbetet inom den egna organisationens olika delar fungerar bra och är en framgångsfaktor. Ett exempel är detta enkätsvar (Fritext 39K): "Vi har ett brett samarbete inom kommunen med samtliga verksamheter vilket ger en bra samlad bild av RSA". Detta gäller även andra aktörer, en region svarar exempelvis: "Samverkan mellan regionens förvaltningar" (Fritext 39R) och en bevakningsansvarig myndighet: "Det som fungerar bra idag är att vi har en bred uppslutning bland de som arbetar med RSA. Vi jobbar horisontellt och utbyter information mellan avdelningar och enheter". En annan kommun ger följande svar (Fritextsvar 39K):

Det som fungerar bra är att samtliga förvaltningsgrupper deltar i arbetet samt berörda kommunala bolag. Det gör att riskmedvetenheten vidmakthålls eller ökar ute i verksamheterna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ett arbete med RSA som upplevs välfungerande i första hand hänger samman med att man har utvecklat egna arbetssätt för RSA, vilket gör att resultaten kan komma till användning i den egna organisationen, samt att alla relevanta delar av organisationen deltar i arbetet. Därtill är ett välfungerande samarbete med och samverkan mellan olika aktörer en framgångsfaktor för att arbetet med RSA ska fungera bra.

Däremot pekar vissa svarande på att det faktum att deras eget analysarbete fungerar bra inte självklart innebär att analysen även omsätts till åtgärder, vilket det finns exempel på i svar från alla typer av aktörer. Ett exempel är: "Ganska

bra när gäller genomförandet men inte bra när det gäller uppföljning och åtgärder” (Fritext 39Ö) eller ”Organisationen för arbetet är bra, behöver bara få mer förståelse i organisationen” (Fritext 39R) samt ”Arbetet med och kring RSA fungerar bra, det är dock svårt att få riktigt gensvar när resultatet är klart då verksamheterna är fullt upptagna med att släcka bränder varje dag (Fritext 39K).

Eftersom frågan om arbetet med RSA leder till beredskapshöjande åtgärder är avgörande för vår huvudfråga om vilken effekt RSA leder till, ställde vi i enkäten två särskilda frågor kring arbetet med åtgärder (se tabell 2.4), för att kunna utröna vad som anses avgörande för att arbetet med RSA ska kunna leda till att åtgärder vidtas respektive vad som förhindrar att åtgärder kan komma till stånd, vilket redovisas i de två följande avsnitten.

5.3 Leder arbetet med RSA till att åtgärder genomförs?

Avgörande för att få till stånd åtgärder

I enkätresultatet ser vi att arbetet med RSA skapar en förståelse för risker och sårbarheter i organisationen, men att detta inte nödvändigtvis innebär att åtgärder genomförs, se tabell 5.13. En stor majoritet (87 procent) instämmer i påståendet att arbetet med RSA skapar en förståelse för risker och sårbarheter i organisationer, medan 40 procent svarar att det inte stämmer så bra eller inte stämmer alls att de åtgärder som har identifierats i regel genomförs.

Jämfört med andra enkätfrågor där det varit möjligt att svara genom fritextsvar, så finns en mycket större samsyn i svaret på frågan om vad som anses vara avgörande för att få till stånd åtgärder till följd av arbetet med RSA. Hos alla aktörer är det enskilt vanligaste svaret att det är avgörande att ledningen har insikt om och intresse för beredskapsfrågorna. Ett annat vanligt svar är att det är avgörande att hela verksamheten är involverad i arbetet med RSA. Det är en typ av svar som ligger i linje med de svar som gavs på frågan om vad som fungerar bra i dag som redovisats i kapitel 5.2. Ett tredje vanligt svar som förekommer hos alla aktörskategorier är att arbetet med RSA är väl utfört och väl dokumenterat, så att det kan fungera som beslutsunderlag.

Vi kommer här att göra några djupdykningar för att närmare visa vad som menas med att ledningen är engagerad, att hela verksamheten är delaktig och att RSA-arbetet och redovisningen är väl genomfört samt visa upp några mer ovanliga eller unika svar som ändå fördjupar bilden av vad som är avgörande för att få till stånd åtgärder.

Att ledningen måste ha förståelse för och vara engagerade i arbetet med RSA är som sagt tydligt i många svar. Samtidigt svarar 42 procent att ledningen inte får regelbundna rapporteringar av hur arbetet med RSA fortskrider (Mickelsson 2020, s. 26), 45 procent svarar att ledningsgruppen⁹ i ganska eller mycket liten utsträckning tar hänsyn till RSA-arbetet (Mickelsson 2020, s. 27) och att resultaten inte används i verksamhetsplaneringen i någon stor omfattning (tabell 5.10).

En aspekt som lyfts av de som har påtalat vikten av att ledningen är engagerad är att det är viktigt att de som arbetar med RSA aktivt arbetar för att sprida

Tabell 5.13. Hur väl den svarande tycker att följande påståenden stämmer.

Påstående	Stämmer inte alls	Stämmer inte så bra	Stämmer ganska bra	Stämmer mycket bra	Vet inte/kan inte svara	Totalt
Vårt arbete med RSA skapar en förståelse i organisationen för vilka risker och sårbarheter som finns inom vårt verksamhetsområde.	2	9	49	38	2	100
Vårt arbete med RSA skapar en förståelse i organisationen för vilka åtgärder som behöver vidtas.	1	15	53	28	3	100
De åtgärder som har identifierats som nödvändiga genom arbetet med RSA genomförs i regel.	5	35	39	5	16	100
Vårt arbete med RSA har resulterat i åtgärder som reducerat sårbarheterna i vårt verksamhetsområde.	3	21	46	17	13	100
Arbetet med RSA har resulterat i en förbättrad förmåga att hantera oönskade händelser.	3	13	49	25	12	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, urval av påståenden i enkätens fråga 36. Antal svar: 232 för samtliga. Data bearbetat av FOI.

⁹ För den politiska ledningen i kommuner och regioner är motsvarande siffra 48 procent, (Mickelsson 2020, s. 29).

resultaten till ledningsgruppen och på olika sätt engagerar ledningsgruppen i frågorna, som exempelvis detta svar visar: ”Eget engagemang och pådrivande gentemot verksamheterna av mig som säkerhetschef och ansvarig för arbetet med RSA” (Fritext 31K). En annan kommun svarar att det är avgörande att (Fritext 31K):

”Vardagsnätverka” med politiker, ledningsgrupp, chefer, medarbetare. Skapa en trygghet av att du har ”koll på läget” och försitt inte möjligheten att repetera dina budskap. Lär dig att hantera den formella beslutsprocessen ”från utkast till beslut i fullmäktige”. Tålmod och systematiskt arbete är viktigt.

I flera svar motiveras utmaningen med att engagera hela organisationen, eller som i kommunernas och regionernas fall hela verksamheterna, med att det handlar om att verksamheterna ofta är självständiga med egen beslutsrätt och budgetprocess vilket i praktiken innebär att det är många olika ledningsgrupper där beslut om åtgärder måste förankras. På motsvarande sätt finns svar från länsstyrelser som visar att det för den regionala RSA-redovisningen är viktigt att arbetet är förankrat hos kommunerna. Ett sätt att skapa denna nödvändiga förankring som kommer fram i svar från alla aktörer är att engagera så många som möjligt i arbetet med RSA så att de också känner att de äger åtgärdsförslagen, som i detta exempel från en kommun (Fritext 31K):

Att verksamheterna har deltagit i två dagar vid workshops har höjt kvalitén på arbetet, men det har också inneburit att deltagarna känner att de äger de åtgärdsförslag som har tagits fram och ett värde av att jobba vidare med dessa. Om RSA:n bara tagits fram centralt och sedan presenterats hade åtgärderna kanske upplevts som påtvingade uppgifter.

Ett snarlikt svar pekar tydligare på att det är avgörande att den som har ansvar för verksamheten också har egen insikt om vilka åtgärder som måste vidtas för att höja beredskapen (Fritext 31K):

Att den verksamhetsansvarige deltar i RSA-arbetet och kommer till egen insikt om vikten av de identifierade behoven med tillhörande åtgärdsförslag [är avgörande för att få stillstånd åtgärder]. Då driver verksamheten själv på utvecklingsarbetet och jag som stödfunktion kan komma med rekommendationer och följa upp arbetet.

En närliggande typ av svar rör befogenheten hos de som arbetar med RSA att själva se till att åtgärder genomförs. I ett svar från en kommun beskrivs vikten av att säkerhetsenheten har mandat att arbeta med frågorna (Fritext 31K):

Säkerhetsenheten har mandat att sammankalla de grupper/befattningar som krävs för uppdraget utan att någon ifrågasätter varför. Säkerhetsenheten bistår även med hjälp och stöttning för de verksamheter som behöver tips och råd hur de själva ska arbeta med risker i sin verksamhet för att skapa uthållighet vid krishändelser.

Den tredje typen av svar rör vikten av att arbetet med RSA har hög kvalitet och att dokumentationen är god. En kommun skriver att: ”När akuta åtgärder behövs som är 'röda' i riskmatrisen då är det lättare att få tillstånd åtgärder” (Fritext 31K). En annan kommun formulerar det så här (Fritext 31K):

Tydliga beslutsunderlag med konsekvensanalyser kopplade till att inte vidta åtgärder samt kostnad och nyttoanalys på genomförande. Men detta kopplas mer till våra kontinuitetsplaner snarare än den något förlegade formen av RSA som vi förväntas genomföra vart 4 år.

Bland de svar som faller utanför de tre tydliga grupperingarna av svar hör svar som har mer att göra med att organisationen påverkas av skarpa händelser som utlöser att åtgärder vidtas (Fritext 31B), vilket även kan vara omvärldshändelser som inte direkt rör den egna organisationen men gör att samhällsdebatten förändras (Fritext 31L,K). Andra pekar på vikten av att tydliga åtgärdsplaner har upprättats (Fritext 31Ö), samt att åtgärder bara kommer till stånd om de antingen kan genomföras inom ramen för befintlig budget eller genom att externa utvecklingsmedel tilldelas (Fritext 31L).

Vilka svårigheter finns för att få till stånd åtgärder?

När det gäller svårigheter att få till stånd åtgärder skiljer sig svaren mer åt beroende på vilken aktör som svarar. Bland svaren från kommuner är det vanligaste svaret med stor marginal (ett tjugotal svar) fokuserade på resursbrist. Hos övriga aktörer – statliga myndigheter inklusive länsstyrelserna samt regionerna – är svaren mer spridda men ett av de vanligaste svaren har att göra med brist på tillsyn och tydligt ansvar. Svar som pekar på resursbrist som den mest avgörande faktorn förekommer dock hos samtliga aktörer, som i detta exempel från en av de bevakningsansvariga myndigheterna (Fritext 32B):

Resursbrist. Fokus blir på att avrapportera (slutprodukt) till MSB enligt förordningen, snarare än på den interna processen att förebygga identifierade sårbarheter och att höja förmåga.

En länsstyrelse skriver: ”Ofta har personer som jobbar med RSA lite tid och resurser för att göra det” (Fritext 32L). Bland kommunernas svar ses orsaken till resursbristen lite olika ut i olika svar. En kommun betonar att arbetet inte prioriteras (Fritext 32K):

Det är svårt att få verksamheterna att prioritera tid för att utreda åtgärderna. Det finns inte ekonomi att genomföra åtgärderna. De skjuts på framtiden. Vid uppdatering av RSA så ser vi samma brist och åtgärdsbehov igen.

En annan kommun betonar att arbetet inte blivit en del av det ordinarie budgetarbetet (Fritext 32K):

Svårt att få arbetet att bli en del i ordinarie budgetarbete, så att det drivs av respektive verksamhet och följs upp regelbundet. Svårt att få till beslut om åtgärder på rätt nivå, vissa kan verksamheterna driva själva och vissa kräver beslut och budget från politiken. En kommunövergripande RSA blir väldigt övergripande och är därmed inte alltid ett tillräckligt bra underlag för beslut eller vidare åtgärder.

En tredje menar att problemet är att det är oklart var ansvar bör utkrävas för att åtgärder vidtas (Fritext 32K):

En återkommande fråga från vissa håll är ”vem betalar för det?”. Det ”problemet” förstärks till viss del genom att staten avkräver resultat från ”kommunen” vilket ofta blir räddningstjänsten eller en enskild funktion under KS [Kommunstyrelsen], vilka inte har mandat eller insyn i enskilda verksamheters styrning. Många av de samhällsviktiga verksamheterna regleras/styrs redan med inriktning mot kontinuitetstanke eller riskminimering. Exempelvis socialstyrelsens föreskrifter för vård och omsorg, NIS-direktivets inverkan på en rad verksamheter, för att inte tala om livsmedelslagstiftningen. Därmed uppfattas det också ibland som att RSA-arbetet kommer som en extra pålaga där en enskild funktion avkräver redovisning ur ett perspektiv som inte utgår från den egna verksamheten, där tid och resurser läggs på att identifiera sådant som redan behöver ha åtgärder utifrån den styrning som finns på verksamheten bara att det heter något annat då.

Den utmaning som kommuner har i att engagera alla olika kommunala verksamheter i arbetet med åtgärder till följd av RSA är dock inte alltid kopplad till resursbrist i första hand, utan kan vara mer organisatoriska och komplexa som detta svar påvisar (Fritext 32K):

Många av åtgärderna kräver staden övergripande insatser där många förvaltningar och bolag (som till stora delar är självstyrande med egna politiska nämnder/styrelser) är involverade. Organisatoriskt svårt att få till detta arbete, såväl personellt som budgetmässigt.

Bevakningsansvariga myndigheter, övriga centrala myndigheter, länsstyrelser samt regionerna väcker alla frågan om att det saknas tillsynsansvar eller motsvarande styrning för arbetet med åtgärder inom RSA. En central myndighet skriver: ”Återkommande brister i förmåga rapporteras utan att det leder till några konsekvenser. Tillsyn saknas” (Fritext 32Ö). En bevakningsansvarig myndighet skriver (Fritext 32B):

Frågorna är inte någon del i den myndighetsdialog som förs mellan myndigheten och departementet varför frågorna inte ägnas samma prioritet inom myndigheten som vissa andra frågor och som departementet följer upp och bevakar.

Bristen på kontroll och ansvar tas även upp i flera svar från regioner, som i detta fall (Fritext 32R):

Att RSA inte följer övrig verksamhetsplanering inom regionen och att det inte är tvingande eller på något sätt styrande att ta hänsyn till RSA-rapporteringens åtgärdsförslag.

Bland andra svar som ges finns en typ av svar som förekommer hos olika aktörer att problemet ligger i den egna organisationen och organisationskulturen, som i detta svar (Fritext 32L):

Tystnadskultur, att man inte skyllar med åtgärdsbehov utan hellre pratar om det som fungerar. Ibland saknas rådighet över de verksamheter där det föreligger åtgärdsbehov. Saknas systematik och resurser för att arbeta systematiskt och långsiktigt med åtgärdsbehov. Också problem med vem som ska utföra eller följa upp åtgärd/åtgärdsbehov.

Ett annat exempel ges av en kommun som lyfter svårigheterna med organisationens säkerhetskultur samt med att prioritera arbetet med beredskap i en liten kommun (Fritext 32K):

Svårigheten att få in den i kommunens verksamheters verksamhetsprocesser. Vilket egentligen är en ledningsfråga. Där ledningen måste vara föregångare för en säkerhetskultur, vilket innebär att de behöver en bättre förståelse för vad frågorna innebär. Detta kräver tid att få information samt att förstå för att kunna prioritera åtgärder och genomföra dessa. Dock finns det en svårighet i mindre kommuner att få till tiden samt få personer som kan genomföra åtgärderna. Detta på grund av att kommunen också bedriver verksamhet många gånger med lagkrav som inte går att prioritera bort.

Även en av de bevakningsansvariga myndigheterna lyfter aspekter kring organisationskultur när det gäller att rätt information når den högsta ledningen (Fritext 32B):

En stor risk för vårt RSA-arbete är att risker tvättas ur innan den når vår högsta ledning. Vi kompenserar detta genom att införliva våra kontinuitetsrisker i vp-arbetet.

På motsvarande sätt som en god dokumentation ses som avgörande för att få till stånd åtgärder, finns även svar som pekar på att det är brister i dokumentationen som förhindrar arbete med åtgärder. En kommun skriver att den främsta svårigheten är: ”Att få dokumentet att innehålla den kvaliteten så det kan vara det viktiga underlag i planarbete och verksamhetsplanering som det syftar till” (Fritext 32K). En bevakningsansvarig myndighet skriver att ”Ledningsgruppens intresse är inte lågt. Den gemensamma bedömningen är att vi som myndighet har svårt att se åtgärder som behöver genomföras” (Fritext 32B). En kommun lyfter en närliggande aspekt, nämligen att det kan vara svårt att omsätta en för övergripande RSA till konkreta åtgärder i verksamheterna (Fritext 32K):

RSA blir på en sådan övergripande nivå, medan de flesta faktiska åtgärderna ligger på enhetsnivå vilket ger en otydlighet i åtgärdslistan. Kontinuitetshantering är mer värdefullt för verksamheterna.

Avslutningsvis finns i ett fåtal svar en ambivalens inför själva frågeställningen (om vilka svårigheter som finns med att få till stånd åtgärder till följd av RSA-arbetet), som i detta exempel (Fritext 32L):

Att åtgärder genomförs är ofta inte en följd av RSA-arbetet utan dessa genomförs ändå. Det saknas en systematik i RSA-arbetet för att kunna prioritera och följa upp åtgärder. Ofta blir det att de åtgärder som kommer upp i RSA-arbetet är åtgärder som ändå skulle ha genomförts. Det blir således en i efterhand konstruerad process.

Att åtgärder inte ses som en direkt följd av arbetet med RSA är en fråga som förekommer även i andra svar, som detta från en annan länsstyrelse: ”Frågan är egentligen fel ställd. I olika delar av krisberedskapsarbetet konstateras åtgärdsbehov. Dessa tas sedan upp i RSA:n. Väldigt sällan är det tvärtom” (Fritext 32L). Detta indikerar att alla aktörer inte ser arbete med RSA som något som inbegriper mer än själva rapporteringen. Det tydligaste exemplet återfinns i

detta svar på den avslutande enkätfrågan ”till sist – finns det något du vill tillägga?” (Fritext 51K):

RSA är en rapport, det är inte kontinuitetsplanering eller något annat arbete för att genomföra åtgärder eller själva planeringsarbetet som leder fram till en färdigställd produkt. RSA är ett statiskt dokument som uppdateras en gång per mandatperiod, sedan bedrivs det en mängd andra arbeten kontinuerligt för att hela tiden utveckla redundansen i verksamheterna.

Vad som inbegrips i begreppet RSA definieras olika¹⁰ bland olika aktörer. Detta kan ha påverkat resultatet av denna undersökning genom att det kan ha medfört att det för vissa svarande har varit svårt att besvara eller ta ställning till vår enkätfråga om vilka svårigheter som finns för att få till stånd åtgärder.

Analys av samband mellan åtgärder och förankring i ledningen

Att åtgärder vidtas när sårbarheter har identifierats till följd av arbetet med RSA eller någon annan process är naturligtvis avgörande för att stärka beredskapen. Ur fritextsvaren kan vi utläsa att det verkar finnas ett samband mellan huruvida ledningen tar hänsyn till arbetet med RSA och att åtgärder genomförs inom den egna organisationen. Vi har därför undersökt om det finns stöd för ett sådant samband i enkätsvaren.

I tabell 5.14 visas sambandet mellan två enkätfrågor: om ledningsgruppen tar hänsyn till RSA arbetet i beredningen av frågor (enkätfråga 28) och i vilken utsträckning RSA-arbetet leder till att åtgärder genomförs inom den egna organisationen (enkätfråga 30), angett i antal svarande samt andelar i parenteser.

Tabellen indikerar att om ledningen tar hänsyn till arbetet med RSA verkar det leda till att åtgärder i större utsträckning genomförs. Av de som har svarat att ledningen tar hänsyn till RSA-arbetet i *mycket stor* utsträckning har 89 procent också svarat att åtgärder genomförs i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Motsvarande siffra för de som har svarat att ledningen tar hänsyn till RSA-arbetet i *mycket liten* utsträckning har bara 15 procent svarat att åtgärder genomförs i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Det finns alltså ett positivt samband mellan variablerna. Svaranden som har angett att ledningen tar hänsyn till arbetet tenderar också att svara att åtgärder genomförs.

Detta indikerar att det kan vara en viktig förutsättning att arbetet med RSA har förankring i ledningen och att de som arbetar med RSA har möjlighet att påverka viktiga beslutsorgan och verksamhetsprocesser vid organisationen om åtgärder i högre utsträckning ska ha möjlighet att komma till stånd i framtiden.

¹⁰ I enkäten definierade vi arbete med RSA som *allt arbete som görs inom ramen för risk- och sårbarhetsanalys*. Definitionen vi gav på rapportering av RSA var *att sammanställa och författa rapporten, dvs. det arbete som krävs för att rapportera arbetet enligt MSB:s föreskrifter* (se bilaga 1).

Tabell 5.14.

Ledningen tar hänsyn till RSA-arbetet	Åtgärder genomförs				Totalt
	Mycket liten utsträckning	Ganska liten utsträckning	Ganska stor utsträckning	Mycket stor utsträckning	
Mycket liten utsträckning	11 (42 %)	11 (42 %)	4 (15 %)	0 (0 %)	26
Ganska liten utsträckning	6 (8 %)	53 (67 %)	18 (23 %)	2 (3 %)	79
Ganska stor utsträckning	0 (0 %)	19 (27 %)	48 (67 %)	3 (4 %)	70
Mycket stor utsträckning	0 (0 %)	1 (11 %)	1 (11 %)	7 (78 %)	9
Totalt	17	84	71	12	184

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys. Data bearbetat av FOI.
Observationer: 184, svarsalternativ "vet inte" exkluderat.

Spearmans korrelation: 0,6, statistiskt signifikant på fem procents signifikansnivå.

Tabell 5.15 visar sambandet mellan att politiska ledningen i regioner och kommuner tar hänsyn till relevanta resultatet av arbetet med RSA vid beslutsfattande (enkätfråga 29) och i vilken utsträckning RSA arbetet leder till att åtgärder genomförs inom den egna organisationen (enkätfråga 30), angett i antal svarande samt andelar i parenteser. Tabellen indikerar att om den politiska ledningen i regioner och kommuner tar hänsyn till arbetet med RSA verkar det även leda till att åtgärder i större utsträckning genomförs. Av de som har svarat att ledningen tar hänsyn till RSA-arbetet i *mycket stor* utsträckning har 88 procent också svarat att åtgärder genomförs i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Motsvarande siffra för de som svarat att ledningen tar hänsyn till RSA-arbetet i *mycket liten* utsträckning är 13 procent. Det finns på så vis ett positivt samband mellan variablerna. Svaranden som har angett att den politiska ledningen tar hänsyn till arbetet tenderar också att svara att åtgärder genomförs.

Tabell 5.16 visar en korstabell för sambandet mellan att arbetet med RSA ges stor vikt vid övergripande verksamhetsstyrningen (enkätfråga 38) och i vilken utsträckning RSA arbetet leder till att åtgärder genomförs inom den egna organisationen (enkätfråga 30), angett i antal svarande samt andelar i parenteser. Tabellen indikerar att om arbetet med RSA ges stor vikt vid den övergripande verksamhetsstyrningen verkar det även leda till att åtgärder i större utsträckning genomförs. Av de som har svarat att det *stämmer mycket bra* att arbetet med

Tabell 5.15.

Politiska ledningen tar hänsyn till RSA-arbetet	Åtgärder genomförs				Totalt
	Mycket liten utsträckning	Ganska liten utsträckning	Ganska stor utsträckning	Mycket stor utsträckning	
Mycket liten utsträckning	11 (46 %)	10 (42 %)	3 (13 %)	0 (0 %)	24
Ganska liten utsträckning	2 (3 %)	43 (66 %)	18 (28 %)	2 (3 %)	65
Ganska stor utsträckning	0 (0 %)	9 (26 %)	24 (59 %)	2 (6 %)	35
Mycket stor utsträckning	0 (0 %)	1 (13 %)	1 (13 %)	6 (75 %)	8
Totalt	13	63	46	10	132

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys. Data bearbetat av FOI. Observationer: 132, svarsalternativ "vet inte" exkluderat. Spearmans korrelation: 0,6, statistiskt signifikant på fem procents signifikansnivå.

Tabell 5.16.

Arbetet med RSA ges stor vikt vid övergripande verksamhetsstyrning	Åtgärder genomförs				Totalt
	Mycket liten utsträckning	Ganska liten utsträckning	Ganska stor utsträckning	Mycket stor utsträckning	
Stämmer inte alls	10 (33 %)	15 (50 %)	5 (17 %)	0 (0 %)	30
Stämmer inte så bra	6 (6 %)	54 (56 %)	34 (35 %)	2 (2 %)	96
Stämmer ganska bra	1 (2 %)	12 (25 %)	32 (65 %)	4 (8 %)	49
Stämmer mycket bra	0 (0 %)	3 (25 %)	4 (33 %)	5 (42 %)	12
Totalt	17	84	75	11	187

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys. Data bearbetat av FOI. Observationer: 187, svarsalternativ "vet inte" exkluderat. Spearmans korrelation: 0,5, statistiskt signifikant på fem procents signifikansnivå.

RSA ges stor vikt vid övergripande verksamhetsstyrningen har 75 procent också svarat att åtgärder genomförs i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Motsvarande siffra för de som har svarat att det *inte stämmer alls* att arbetet med RSA ges stor vikt vid övergripande verksamhetsstyrning är 17 procent. Det finns därmed ett positivt samband mellan variablerna. De som har svarat att arbetet med RSA ges stor vikt vid övergripande verksamhetsstyrning tenderar också att svara att åtgärder genomförs.

Vår sambandsanalys har därmed kunnat påvisa att det finns ett stöd för de fritextsvar som pekar på att förankring i ledningen, såväl verksamhetsledningen som den politiska ledningen i politiskt styrda organisationer, och förankring i verksamhetsstyrningen är kopplat till att åtgärder genomförs till följd av arbetet med RSA.

6 Hur bör RSA-systemet förändras?

I detta kapitel redovisar vi hur aktörerna själva anser att RSA-systemet bör förändras. Här redogör vi för den kritik respektive de förbättringsförslag som aktörerna har lyft i enkätundersökningen samt i de intervjuer vi har genomfört. I det första avsnittet läggs fokus på vad aktörerna har sagt om sitt eget arbete med RSA och hur det bör förändras. Därefter skiftar vi fokus till vad som har sagts gällande rapporteringssystemet och samverkan mellan de olika aktörerna i systemet. I den avslutande delen fokuserar vi på vad materialet visar gällande hur den statliga styrningen av arbetet med RSA bör förändras, det vill säga vad regeringen eller MSB, som är den myndighet som har föreskriftsrätt för arbetet med RSA bör förändra eller utveckla.

6.1 Mindre analys och mer åtgärdsarbete

Fokusera mer på beredskapsstärkande åtgärder

Det är viktigt att tänka på att RSA:n bara är en pappersprodukt. Det viktigaste arbetet genomförs i det arbete som inte finns nedskrivet på något papper. Mindre fokus på pappersprodukten och mer på det faktiska arbete som genomförs inom krisberedskapsområdet (Fritext 50K).

Det svar som ges ovan är typiskt för många svar på våra frågor om hur arbetet med och redovisningen av RSA bör förändras. Det är många som vill se att mer fokus läggs på arbetet med åtgärder istället för inventering och rapportering av risker. En region skriver kort och gott: ”Mer fokus på arbetet med åtgärder istället för nya analyser” (Fritext 40R). En kommun ger detta mer utvecklade svar (Fritext 51K):

För stort fokus läggs ibland på RSA:n. En analys bör göras och läggas som grund, däremot behöver fokus skifta till att besluta om och genomföra åtgärder för att minska sårbarheten och öka hanteringsförmågan, där verklig effekt skapas. Vidare bör fokus på att kommunerna ska rapportera uppåt i systemet för att bidra till att hela samhällets riskbild minskar. Så som systemet är utformat idag är inte det målet relevant.

En annan kommun skriver att rapporteringen har för stort fokus på formalia (Fritext 50K):

Fokus har oftare varit på kapitelordning än på innehåll och när det gällt innehåll snarare på språkbruk eller definition än problem och lösningar. Efterlyser fokus på att förbättra krisberedskapen istället för former för rapportering.

En tredje kommun betonar att effekten på riskreducerande åtgärder är för liten (Fritext 51K):

Dokumentet blir bara större och större för varje år. Detta då lsty kräver mer och mer. Man lägger ner jätte mycket arbetstid (resurser), med mycket ringa uteffekt kopplat till faktisk riskreducering genom åtgärder.

En region skriver att åtgärdsförslag inte förverkligas (Fritext 51R):

Förenkla omfattningen av RSA-rapporteringen för att ge större utrymme för nyttan inom egen organisation. Den kan upplevas som administrativt tung och endast som en pappersprodukt som blir liggande utan förverkligade åtgärdsförslag.

Bland den mer konkreta kritiken som har framkommit mot hur arbetet med RSA ska redovisas återfinns bland annat att syftet med att rapportera arbetet uppåt i systemet inte är tillräckligt motiverat. En kommun beskriver problemet så här (Fritext 50K):

Om nyttan av att rapportera in den visas så känns det mer meningsfullt. Att arbetet bör göras inom organisation oavsett är inte någon diskussion men själva rapporteringen till annan aktör borde motiveras mer.

En bevakningsansvarig myndighet fokuserar på att syftet med RSA är otydligt (Fritext 50B):

Värdet av rapporteringen skulle förbättras avsevärt om: - huvudsyftet med risk- och sårbarhetsanalysen tydliggörs - syftet med redovisningen förtydligas samt - vilken betydelse RSA:erna har för samhällsutvecklingen (förmågan) i stort liksom för utvecklingen av totalförsvaret.

Att det förekommer kritik mot att nyttan med rapporteringen inte är tydligt motiverad kan förmodas ha ett samband med att många aktörer har svarat att de inte får, men vill ha, återkoppling från den aktör de redovisar RSA för. Kritik mot att ingen eller för lite återkoppling sker är det enskilt vanligaste svaret på fråga 50, om vad som bör förändras med rapporteringssystemet från alla aktörer. En kommun skriver så här (Fritext 50K):

Tyvärr har vi upptäckt att länsstyrelsen inte kontrollerar mot föregående RSA och inte heller följer upp om de åtgärderna genomförts. Detta har gjort att andra aktörer 'kommit undan' genom att klippa och klistra...

En länsstyrelse skriver så här (Fritext 50L):

Jag känner inte till hur vi får återkoppling på vår RSA mer än att vi ibland brukar få 'betyg' i nått sammanhang. Jag skulle gärna ta emot samma typ av återkoppling som jag själv ger våra kommuner tex hur väl man följer föreskriften? Hur väl man har en röd tråd mellan risk/sårbarhet och åtgärd? Tänkbara utvecklingsområden? Möjliga samarbetsmöjligheter med andra organisationer med liknande intressen?

I den kvantitativa bearbetningen förstärks bilden av att återkoppling sällan görs mellan de olika aktörerna i RSA-systemet, se tabell 6.1. Andelen som anger att de får återkoppling ganska ofta eller kontinuerligt varierar mellan 9 och 24 procent på de olika typer av återkoppling som har funnits som svarsalternativ i enkäten, där kompetensutveckling är den typ av återkoppling som flest svarande har fått. En relativt stor andel, omkring en fjärdedel, svarar att de inte vet om de får återkoppling.

Tabell 6.1. Återkoppling.

Påstående: hur ofta sker återkoppling gällande...	Inte alls	Enstaka tillfällen	Ganska ofta	Kontinuerligt	Vet inte	Totalt
...omdöme om rapportens utformning?	24	36	5	12	23	100
...omdöme om eller synpunkter på kvaliteten i arbetet med RSA?	25	35	7	11	22	100
...frågor om arbetet med RSA genererar nytta?	37	27	5	4	27	100
...prioritering av åtgärder?	42	22	5	4	27	100
...stöd för att genomföra åtgärder?	36	25	10	5	25	100
...stöd för kompetensutveckling?	28	25	14	10	23	100

Källa: SCB, undersökning om risk- och sårbarhetsanalys, enkätfråga 48. Antal svar: 232 för samtliga. Data bearbetat av FOI.

På en separat enkätfråga om den svarande efterfrågar återkoppling från den myndighet de rapporterar till svarade knappt hälften ja (44 procent) och drygt hälften nej (56 procent). På en följdfråga om den återkoppling som ges är tillräcklig, som ställdes till de som hade svarat att de vill ha återkoppling, svarade en tredjedel ja (32 procent), ungefär hälften nej (46 procent) och en fjärdedel (24 procent) att de inte vet eller kan svara på frågan (Mickelsson 2020, s. 40).

Några svarande vill att rapporteringskravet helt ska tas bort eller minska. En svarande skriver att: "RSA i sin nuvarande stelbenta form har inget praktisk värde. Den genomförs endast för att rapportera mot MSB" (Fritext 31K). En annan svarande motiverar varför rapporteringen kan minskas (Fritext 50R):

Nu när vi vet våra svagheter, som är desamma i stort sett vilket scenario vi analyserar, känns det som att rapporteringen kan minska.

Andra ser dock kravet på rapportering som en garant för att arbetet prioriteras och blir gjort, som denna svarande (Fritext 51K):

Statsbidrag och rapportering är nödvändigt för att denna process inte ska drunkna i lokala frågor om vård, skola, omsorg och samhällsbyggnad.

Att det finns önskemål från vissa svarande om att rapporteringen ska tas bort eller minska ska inte nödvändigtvis tolkas som en kritik av arbetet med RSA som helhet. Önskemål om att dra ner på kravet på redovisning kan exempelvis bero på att det inte är tydligt för de aktörer som redovisar vad redovisningarna faktiskt

används till av de sammanställande aktörerna och därmed om själva rapporteringen av arbetet tillför något extra värde utöver den egennyttas som arbetet med RSA redan ger för aktören. Detta görs tydligt exempelvis i detta svar (Fritext 50R):

Att resultaten av en genomarbetad RSA kan användas som ett planeringsunderlag i den egna organisationen är uppenbart, men vad de centrala myndigheternas faktiska nytta av RSA-resultaten är känns väldigt otydligt. Framförallt Socialstyrelsen och MSB behöver tydligare kommunicera hur RSA-resultaten används i deras planeringsarbete, i vilken utsträckning RSA-rapporteringen används, och hur mottagarkompetensen ser ut från deras håll. Det är helt enkelt svårt att avgöra i vilken utsträckning MSB och Socialstyrelsen faktiskt har användning för rapporteringen, eller om den mest görs för att den 'ska' göras.

En länsstyrelse skriver följande (Fritext 50L):

Hela organisationen behöver få och ta till sig kunskap om vad andra organisationer använder RSA:n till. Kommunen behöver förstå varför deras RSA är viktig och vad Länsstyrelsen gör med den och använder den till. Detsamma gäller mellan Länsstyrelse och MSB/Regeringskansliet. Återkoppling blir här ett viktigt verktyg som behövs i alla led från kommun upp till MSB och ned igen.

Det är alltså oklarheten kring vad de sammanställande aktörerna har för nytta av redovisningarna som gör att vissa svarande ifrågasätter vikten av att redovisa sitt arbete med RSA. Utöver att därmed utgöra ett onödigt extra arbete, kritiserar en av de svarande att organiserandet av hela arbetet med RSA i praktiken styrs av MSB:s föreskrifter för redovisningen (Fritext 40L):

Hittills har planering av RSA-arbetet i för hög utsträckning både tagit hänsyn till myndighetens och länets behov och MSB/RK:s behov av rapportering. Föreskrifterna och de allmänna råden inkl. de rubriker som rapporteringen ska utgå från gör det egna RSA-arbetet onödigt komplicerat.

I flera svar framförs åsikter kring rapporteringsfrekvens. Det finns dock ingen samstämmig åsikt bland de svarande. Vissa kommuner och regioner anser att de bör rapportera lika ofta som de statliga myndigheterna, det vill säga vartannat år, andra anser att det är bra som det är nu, det vill säga en gång per mandatperiod. Ett exempel på det förra, att kommunerna och regionerna bör rapportera lika ofta som de statliga myndigheterna motiveras så här av en länsstyrelse (Fritext 50L):

Föreskrifterna är föråldrade och bör uppdateras. Kommuner/Regioner bör rapportera med samma intervall som Länsstyrelsen. Efter 2 år är kommunernas/Regionens rapporter föråldrade. En tätare rapportering skulle innebära att det fanns en mer aktuell riskbild att tillgå.

En annan länsstyrelse anser dock att alla bör rapportera mer sällan (Fritext 40L):

Rapporteringen av risk och sårbarhetsanalysen borde vara mer sällan. 2 år är för kort tid för nya riskanalyser. Föreskrifterna kunde bli mer tydliga. Tillgängligheten för andra att ta del av RSA:n är idag begränsad.

Likaså anser en av de bevakningsansvariga myndigheterna: "Längre rapporteringscykler för att skapa mer tid för att åtgärda identifierade sårbarheter i

verksamheten” (Fritext 50B). En kommun anser dock att huvudproblemet är att tidpunkten för när det ska rapporteras under mandatperioden ligger fel (Fritext 51K):

Arbetet med [RSA] är för komprimerat i tid. Det görs första året i mandatperioden när kommunen har som mest att göra med helt nya politiker. Kommunen har långa beslutsprocesser och RSA måste vara färdigställd i maj för att skickas in 31 oktober. Vi hinner då inte med att skicka rapporten till nämnderna för synpunkter.

Önskemål om stöd

I flera olika svar efterfrågas olika typer av stöd. Ett exempel är behov av utbildning och annat kunskapshöjande stöd, som exempelvis denna kommun (Fritext 51K):

Behov av mer stöd gällande utbildningar osv för att få mer tyngd i frågorna, kopplade till RSA i hela organisationen.

En annan kommun skriver att de vill ha stöd i att identifiera vad som ger bäst effekt i arbetet med RSA utifrån LEH, Lagen om extraordinära händelser: ”Önskar mer stöd i att hitta rätt nivå på RSA enligt LEH samtidigt som den ska ge resultat. Vad ger egentligen bäst effekt?” (Fritext 51K). En länsstyrelse anser att stöd saknas inom flera viktiga områden för arbetet med RSA (Fritext 51L):

Jag önskar mer stöd (exempelvis genom föreskrifter, vägledningar, mallar etc.) och samverkan för RSA-arbetet. Det behöver inte nödvändigtvis göras för alla delar av arbetet men för vissa. Jag ser RSA-arbetet som en process av flera delar: samhällsviktig verksamhet, riskbedömning, sårbarhetsbedömning och åtgärdshantering etc. Inom exempelvis arbetet med samhällsviktig verksamhet tycker jag att arbetet fungerat jättebra och vi har här fått bra stöd från MSB. Jag önskar att man skulle ha liknande stöd och tydlighet för andra delar av RSA-arbetet.

En kommun lyfter frågan om att alla kommuner inte har samma förutsättningar att genomföra arbetet med RSA utifrån storleken på kommunen och därmed kommunens budget för arbete med säkerhet och beredskap. Det kan därför finnas anledning att ta fram enklare metoder för mindre organisationer (Fritext 51K):

Det finns stora skillnader i de resurser en organisation kan lägga på att genomföra och rapportera RSA. De stöd och metoder för RSA-arbete som finns är ofta omfattande och beskriver arbetssätt och genomförande som tar stora resurser i anspråk. Det vore önskvärt med enklare modeller för mindre organisationer men som fortfarande ger ett rimligt gott resultat.

Det framkommer även synpunkter kring vilka som bör arbeta med RSA och redovisa RSA. Exempelvis tycker en svarande som arbetar på en myndighet som inte är bevakningsansvarig ”att fler myndigheter borde vara skyldiga att rapportera sitt RSA-arbete” (Fritext 40Ö). En kommun lyfter att även näringslivet borde involveras (Fritext 40K):

Privata samhällsviktiga aktörer exempelvis inom näringslivet bör få ett tydligare uppdrag att arbeta med RSA.

Avslutningsvis vill vi lyfta fram att inte alla svarande vill se stora förändringar i styrningen eller ökad styrning. I tabell 5.11 i föregående avsnitt såg vi att 71 procent av de svarande anser att det stämmer ganska bra eller mycket bra att MSB:s föreskrifter är tydliga och lätta att följa. Nästan lika många anser också att rapporteringen är ett verktyg som bidrar till ett bättre arbete med RSA. Drygt hälften instämmer med påståendet att arbetet med RSA vid den egna organisationen skulle avstanna om rapportering inte krävdes. Bland fritextsvaren skriver en kommun att inga förändringar bör göras gällande instruktionen för rapportering (Fritext 40K):

Förändra inte rapportering eller arbetsmodell. Låt denna struktur finnas som den är idag. Ska vi hela tiden förändra och förbättra olika metoder och hitta nya rapporteringsbrister blir det svårt för den personal som sammanhåller detta arbete. Än värre blir det för den personal som ska medverka i RSA-arbetet. Denna personal har svårt nog idag att förstå och ta till sig de ändringar som har gjorts under senaste åren. Vi får lägga mycket tid på att förklara 'varför' vissa ändringar har gjorts och det tar lite udden av RSA-processen.

En annan kommun påpekar att om och när förändringar görs, är det viktigt att de görs med lång framförhållning: "Det viktiga är att det i god tid är tydligt när och hur den ska rapporteras eftersom arbetet i organisationen startas upp lång tid före den ska rapporteras. Det är svårt att göra justeringar i informationsinhämtningen och arbetsprocessen om de kommer samma år som rapporteringen ska ske" (Fritext 50K). Det finns även svar som betonar att systemet fungerar bra som det är idag och inte behöver förändras, följande svar påvisar detta (Fritext 51K):

MSB:s föreskrifter om RSA, punkterna som ska rapporteras, ger ett utmärkt stöd för hur arbetet, analysen och rapporteringen kan läggas upp. Det är bra att MSB beslutat att föreskrifterna ska bibehållas i nuvarande form, det gör att vi kan jämföra RSA:er från år till år samt gör att arbetsgruppen känner igen sig i arbetet och vi behöver inte starta från noll varje gång.

Goda exempel

Bland enkätsvaren framkommer flera exempel på aktörer som är mer nöjda än andra med hur arbetet med RSA fungerar. Hur dessa beskriver sitt arbetssätt kan utgöra en utgångspunkt för reflektion kring hur arbetet med RSA kan organiseras för att optimera nyttan med RSA-arbetet inom ramen för nuvarande föreskrifter. Ett exempel är detta enkätsvar (Fritext 39Ö):

Det funkar mkt bra att köra enligt denna modell: En framgångsfaktor i vårt kontinuitetsarbete är att de risker som identifieras följs upp i vårt risk- och kontrollarbete. Riskerna som identifieras i samhällskritiska leveranser föder även till stor del redovisningsunderlaget till RSA enligt krisberedskapsförordningen. Vi får ett mer sammanhållet arbetssätt och gemensamma begrepp inom områdena risk-, kontinuitet- och krishantering. Eftersom vi arbetar med framtagna risker i vårt kontinuitetsarbete får vi genomslag i form av åtgärder.

Andra pekar på att de har lyckats med att integrera RSA-arbetet i verksamhetsplaneringen, som i detta exempel (Fritext 39L):

Från årsskiftet så ligger ansvaret för myndighetens interna RSA (dvs. inte den för det geografiska området) på den del av organisationen som jobbar med verksamhetsstöd, vilket jag tror kan vara bra. Då får arbetet en chans att komma in i linjen och förankras på rätt sätt.

Ytterligare andra pekar på vikten av att arbetet leds av den högsta ledningen i organisationen (Fritext 39R):

Arbetet organiseras och leds från centralt håll (Regiondirektörens stab), vilket ger goda förutsättningar för att säkerställa att arbetet framgent involverar både organisationens operativa verksamheter och den högsta beslutsfattande nivån. Regionens säkerhetschef, tillika säkerhetsskyddschef, är högst delaktig i RSA-arbetet vilket säkerställer att säkerhetsskyddsfrågorna integreras i RSA-arbetet.

En av länsstyrelserna beskriver ett ledningssystem som hjälper dem att följa upp identifierade åtgärder (Fritext 39L):

Det som jag anser fungera bra idag kopplat till hur arbetet är organiserat idag är att det finns ett regionalt ledningssystem (i länet) för hur identifierade åtgärder kan omhändertas i ett aktörsgemensamt forum. I ledningssystemet finns även en funktion av en uppföljning om hur arbetet går med de prioriterade uppgifterna, vilket även det ger indata till hur utvecklingen fortlöper inom beredskapsutvecklingen. Här skapas det möjligheter att över tid se hur utvecklingen fortlöper mot gemensamt satta mål på ett systematiskt sätt. Avvikelse tas tillvara för att om möjligt korrigera och förändra.

Även en av kommunerna ger exempel på hur ett gemensamt stöd för alla kommuner inom länet och regionen har tagits fram, vilket har förenklat arbetet med RSA. Den svarande beskriver arbetet med att ta fram stödet som lärorikt och intressant, samt att (Fritext 51K):

Det har hjälpt till väldigt i mitt eget arbete med att göra vår RSA på 'hemmaplan', och jag tror att det underlättar när sedan länsstyrelsen ska sammanställa alla kommuners RSA:er om de är uppbyggda på likadant sätt.

Detta med att det vore bra att arbetet med och redovisningar av RSA bör göras på samma sätt återkommer i många svar, vilket vi kommer att redovisa i kapitel 6.3 om framkomna förslag att öka den statliga styrningen.

6.2 Förtydliga RSA-arbetets roll inom beredskapsarbetet

Integrera RSA bättre med andra delar av krisberedskapsarbetet

För att förenkla en bred förankring i en organisation vore det bra om RSA-arbetet naturligt dockade med andra uppdrag, t ex krav på egen riskanalys enligt FISK:en (förordning intern styrning och kontroll) och säkerhetsskyddsanalys. Här skulle ett mer koordinerat regelverk (lagkrav och förordningar) underlätta (Fritext 40L).

Svaret ovan är typiskt för många svar på de frågor som har ställts om vad som bör förändras med hur arbetet med RSA är organiserat idag (i första hand fråga 40 men även fråga 39 och 50 berör detta, se tabell 2.4). Samtliga aktörer men i synnerhet kommuner pekar på att arbetet med RSA måste ses som en del av allt arbete som görs inom beredskaps- och säkerhetsområdet, och att föreskrifter och anvisningar ska skrivas för att de ska passa in i andra processer så bra som möjligt. I många svar från kommuner lyfts just kontinuitetshantering fram, som i detta exempel (Fritext 39K):

Generellt är jag skeptisk till RSA så som det är utformat. Ett effektivare arbete med kontinuitetsplanering som också kan utgå från de lagar och regler som styr de olika samhällssektorerna skulle få långt mycket större utdelning. För mycket fokus ligger på att komma fram till riskmatriser med bedömningar av om en skogsbrand är 3:a eller 4:a på allvarlighetsskalan.

I en regions svar ges ytterligare exempel på processer som RSA bör samordnas med (Fritext 40R):

Nyttan med RSA bör förtydligas. Idag fokuseras arbetet på framtagandet av en rapport som lätt blir en pappersprodukt. Fokus bör vara på identifiering av samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden för att få större bäring på kontinuitetshantering, krisberedskap, säkerhetsskydd och civilt försvar. Just nu kräver området att flera olika analyser genomförs, där säkerhetsskyddsanalys och risk- och sårbarhetsanalys är framträdande exempel. Dessa skulle kunna ha mycket större bäring på varandra med tanke på att gränsen mellan fred och krig suddats ut och riskbilden är än mer dimensionerad. Kan dessa kombineras?

En annan region svarar så här (Fritext 50R):

Arbetet bör synkroniseras i högre omfattning med andra områden inom krisberedskapsarbetet. Som det ser ut nu så är det flera separata processer som skulle kunna innebära vinster om de koordinerades. Säkerhetspolitiska läget ser inte likadant ut längre. Skulle man kunna frångå extraordinära händelser i fredstid till att även inkludera gräzon och höjd beredskap skulle arbetet inom organisationer kunna effektiviseras och dubbelarbete minimeras. Resurserna är redan ansträngda.

Flera aktörer pekar också på vikten av att RSA ses som ett kontinuerligt pågående arbete och inte bara en redovisning, som i detta svar (Fritext 40K):

RSA ska vara en del av det systematiska säkerhetsarbetet. Det ska vara en del av ett arbete som alltid pågår, inte bara när RSA rapporteras.

Andra svar indikerar att RSA ses som något överspelat – många kommuner nämner att de idag går över till att arbeta med kontinuitetshantering eller planering för civilt försvar, vilket av vissa ses som en utvidgning av arbetet med RSA medan andra definierar det som något annat, som gör att de prioriterar ned vad de definierar som arbete med RSA. Följande svar är ett exempel på det senare (Fritext 51R):

Nytan av RSA som det utformades för sådär 10-12 år sen har minskat. Vi känner väl till våra svagheter och det som idag är aktuellt, planering för civilt försvar är det vi fokuserar på idag. En del av det tidigare RSA-arbetet kan till mindre del användas i det arbetet.

Andra svar visar dock på en strävan att få ihop alla olika processer till en och samma, som denna kommun: ”RSA ensamt är bortkastat. RSA integrerat med kontinuitetsplanering och annat kvalitetsarbete, med ett tydligt mål och på rätt nivå kan nog bli riktigt bra” (Fritext 51K). Följande svar ger ytterligare ett exempel på detta (Fritext 51K):

Det är viktigt att i RSA-arbetet hitta en röd tråd mellan kontinuitetshantering, RSA för extraordinära händelser och RSA för vardagshändelser. Vi har kommit en bit på väg i detta.

Att vissa svar antyder att de ser RSA som en del av allt beredskapsarbete där kontinuitetshantering ingår medan andra ser det som något annat, skilt från kontinuitetshantering och annat beredskapsarbete visar att det inte finns en ensad definition av vad som räknas till arbete med RSA hos alla aktörer. Svaret från en länsstyrelse indikerar att begreppsförvirringen kring vad som ingår i arbete med RSA och inte till viss del kanske kan ses som en fråga om hur arbetet med RSA beskrivs och kommuniceras, av alla de aktörer som ingår i RSA-systemet (Fritext 51L):

Man måste mer beskriva RSA som vårt generella krisberedskapsarbete, och rapporteringen som en sammanställning av det arbete som gjorts på krisberedskapsområdet. Därför har jag svårt att se 'framingen' med att RSA är ett eget område; det är det inte.

I flera svar tas problem som rör behovet av sekretess upp i diskussioner kring att krisberedskapen ska utvidgas till att omhänderta planering för höjd beredskap. Det är tydligt att det finns en motsättning mellan att ett framgångsrikt arbete med RSA å ena sidan är avhängigt ett brett deltagande i organisationen, men att planeringen av civilt försvar å andra sidan gör att en större och större del av arbetet omfattas av sekretess. Sekretessen begränsar möjligheten att vara inkluderande när det gäller såväl delaktighet i processen som spridning av resultat. En länsstyrelse skriver att (Fritext 40L):

Underlaget bör tydligare integreras i samtliga enheters planering. Detta är dock svårt med hänsyn till sekretessbedömning. I och med att vi höjer nivån avseende informationssäkerhet exkluderas lätt medarbetare och sakområden.

En av de bevakningsansvariga myndigheterna lyfter att det på grund av ökad sekretess bör tydliggöras vad som kan ingå i redovisningen av RSA och inte (Fritext 40B):

Det har även skett en glidning från allriskperspektiv mot civilt försvar i RSA vilket försvårar hanteringen av sekretess. Här bör en tydlig gränsdragning tas fram om vad vi rapporterar i RSA respektive inte rapporterar i RSA. Ett nytt försök med elektroniskt inrapporteringsstöd önskas med beaktande av sekretess.

En av de intervjuade tjänstemännen på MSB betonade att det är svårt att exakt säga vad RSA har för roll i krisberedskapssystemet, eftersom såväl arbetet med RSA som krisberedskapssystemet i stort hela tiden förändras. Generellt präglades den första tiden efter att redovisningen av RSA hade införts av att aktörerna försökte förstå vad RSA var och hur man kunde arbeta med det. Efter några år har de flesta aktörer nått en mognadsnivå där etablerade arbetssätt har utvecklats men å andra sidan har vissa aktörer blivit rapporteringströtta och börjat anse att RSA bara är en pappersprodukt. På MSB märker tjänstemännen detta genom att ambitionsnivån i rapporteringen sänkts. Planeringen av civilt försvar som påbörjades 2016 har dock gjort att intresset för RSA har återvänt (Intervju, MSB).

Vidare menar en av de intervjuade tjänstemännen att en generell utmaning med arbetet med RSA är att det är tänkt att vara ett proaktivt sätt att arbeta med beredskap för samhällsstörningar. Tanken är att genom analysarbete och förberedande åtgärder kan vi förbereda oss innan något händer. Det finns dock tendenser till att krisberedskapen snarare fungerar reaktivt. Det är efter att samhällsstörningar har inträffat som beredskapen byggs upp för att det inte ska kunna hända igen (Intervju, MSB).

Det är svårt att sammanställa en nationell riskbild utifrån RSA-redovisningar

I intervjustudien har flera synpunkter framkommit kring svårigheten med att använda RSA-redovisningarna för att sammanställa en nationell riskbild. En länsstyrelsetjänsteman påtalar exempelvis att RSA-redovisningarna är för generella för att kunna användas som planeringsunderlag, och kvalitén och vad som redovisas i olika kommuners RSA-redovisningar skiljer sig så mycket åt att det inte går att sammanställa dem till en regional riskbild. Länsstyrelsens arbete har därför stort fokus på kunskapsuppbyggnad och på att utveckla bättre RSA-redovisningar, snarare än på arbete med att inventera och åtgärda risker i sig (Intervju, länsstyrelse).

En liknande kritik förs fram av en av de intervjuade myndighetshandläggarna vid Regeringskansliet som påtalar att RSA-redovisningarna har bristande innehåll och kvalitet vilket försvårar förutsättningarna att skapa en helhetsbild. Analysen brister ofta i struktur och detaljnivå (Intervju, Regeringskansliet).

En annan länsstyrelsetjänsteman anser att det största värdet med att sammanställa kommunernas RSA-redovisningar är att det ger en bild av kommunernas förmåga att arbeta med risker och sårbarheter inom sitt område. Genom RSA-redovisningarna får de en inblick i hur kommunerna arbetar och kan upptäcka behov av kompetensutveckling eller utveckling av analysarbetet. Om RSA-redovisningarna ska fungera för att ge en sammanställd bild av risker och åtgärdsbehov på regional eller nationell nivå anser den intervjuade tjänstemannen däremot att de skulle behöva vara mer enhetliga och jämna i kvalitet (Intervju, länsstyrelse).

Kritik och förbättringsförslag gällande rapporteringssystemet

De intervjuade tjänstemännen på alla myndigheter har generellt varit positiva till att det finns ett rapporteringssystem. En av de intervjuade tjänstemännen på MSB uttryckte exempelvis att det är viktigt och en styrka för Sverige att arbeta med och redovisning av RSA är inskrivet i krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052). Det innebär att Sverige har ett informationssystem mellan alla offentliga aktörer i krisberedskapssystemet som många andra länder är avundsjuka på (Intervju, MSB).

Det har dock framkommit kritik mot detaljer i rapporteringssystemet. Störst kritik kring svårigheter med hur rapporteringssystemet är utformat bland de intervjuade tjänstemännen har framförts av Socialstyrelsen. De intervjuade tjänstemännen på Socialstyrelsen anser att deras uppdrag enbart bör röra hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens områden och att det i praktiken är svårt för dem att skapa en sammanställd bild av deras sektor genom de RSA-redovisningar de är mottagare av. Idag är Socialstyrelsen inte mottagare av kommunernas RSA-redovisningar vilket gör att de inte får några underlag vad gäller kommunernas socialtjänst och hälso- och sjukvård. De är däremot mottagare av regionernas RSA-redovisningar, men där även exempelvis regionala utvecklingsfrågor och infrastrukturfrågor ingår, vilket gör att redovisningen av hälso- och sjukvården inte alltid är tillräckligt genomgripande (Intervju, Socialstyrelsen). Socialstyrelsens exempel visar att det finns behov av att redovisa och rapportera RSA sektorsvis styrt efter att relevant information når rätt mottagare, medan systemet idag gör att all verksamhet inom kommunernas, regionernas och länsstyrelsernas breda verksamhetsområden ska redovisas sammantaget och relativt kortfattat för alla mottagare.

Konsekvensen för Socialstyrelsen av nuvarande ordning är att de i sitt RSA-arbete omhändertar och arbetar till övervägande del med vad de själva benämner generell krisberedskap – det vill säga samhällets sårbarhet för risker och hot, vilket de intervjuade tjänstemännen anser är MSB:s expertområde. Socialstyrelsens expertis inom beredskapsfrågorna finns inom

katastrofmedicinens område, men arbetet med katastrofmedicin har inte integrerats i RSA-arbetet och efterfrågas inte i MSB:s föreskrifter (Intervju, Socialstyrelsen). Även ett fritextsvar från en region påtalar att det katastrofmedicinska området bör integreras i arbetet med RSA (Fritext 51R):

Lagen (SFS 2006:544) beskriver att de händelser som kan bli extraordinära ska hanteras (inventeras, åtgärdas). Sedan lagen kom har knappast någon region haft någon händelse som klassats som extraordinär. Däremot har ett flertal händelser inträffat som klassats som allvarlig händelse enligt lagstiftning (2013:22 föreskrift om katastrofmedicinsk beredskap), men det efterfrågas inte i rapporteringen. Den lagstiftningen styr också endast hälso- och sjukvårdens verksamhet. Nu har alla landsting bildat regioner och verksamheten är betydligt bredare än hälso- och sjukvård. Det är olyckligt att dessa lagstiftningar ej hänger ihop på ett bättre sätt.

De intervjuade tjänstemännen anser att Socialstyrelsen bör få en mer tydligt definierad roll i RSA-systemet med ett uppdrag att sammanställa en katastrofmedicinsk RSA på basis av underlag från kommuner, landsting (enbart underlag av relevans för katastrofmedicin) och andra relevanta aktörer som kan lämna underlag till ett sådant arbete medan de generella krisberedskapsfrågorna inte rapporteras till Socialstyrelsen utan tas om hand av länsstyrelserna, MSB och Regeringskansliet (Intervju, Socialstyrelsen).

Från Regeringskansliets myndighetshandläggare framförs också kritik mot att deras roll är otydlig i RSA-systemet. Det gäller framförallt frågan om ansvar där de tror att det finns en risk att de aktörer som skickar sin RSA-redovisning och där har påtalat brister av olika slag anser att de har lämnat över ansvaret för frågan till Regeringskansliet.

I dagsläget är varje departement mottagare av sina myndigheters RSA-redovisningar. Enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK) hämtar in information från respektive departement i syfte att skapa en överblick av hur utvecklingen av arbetet med beredskap ser ut. Myndighetshandläggarna gör till skillnad från MSB däremot ingen sammanställning av underlagen utan underlagen används för fortlöpande dialog med myndigheterna om utveckling av beredskapsarbetet samt i Regeringskansliets arbete i stort.

Åsikterna mellan de två myndighetshandläggare på Regeringskansliet som har intervjuats skiljer sig åt när det gäller vilken typ av underlag de bör få in. Den ena anser att departementen bör motta en mer riktad sammanfattning av de frågor som den redovisande aktören vill lyfta till departementsnivå, medan den andra anser att det är bra att de är mottagare av hela RSA-redovisningen eftersom det ger ett underlag för att bedöma hur arbetet med beredskap fortlöper inom myndigheterna. Däremot ser även denna tjänsteman ett behov av att det ingår en sammanfattning i RSA-redovisningarna som riktar sig till vad departementen bör ta fasta på.

6.3 Öka den statliga styrningen

En gemensam metod för arbete med RSA samt mer styrd rapportering

Det finns ett stort stöd för att införa en gemensam metod för arbetet med RSA i de enkätsvar som har getts på våra frågor om hur arbetet med och redovisningen av RSA bör förändras. Förslag om att införa en gemensam metod förekommer i ett trettiofem svar och finns från alla olika aktörer i RSA-systemet. Det finns fyra argument som återkommer frekvent: 1) det är ett tids- och resursslöseri att alla ska uppfinna sin egen metod, 2) det skulle underlätta arbetet med RSA, 3) att sammanställningen av redovisningarna skulle underlättas och 4) att kvalitén på den aggregerade bilden som kan genereras av alla redovisningar skulle öka. I detta avsnitt visar vi några exempel på hur olika aktörer har uttryckt dessa argument med sina egna ord.

Om behovet av att införa en gemensam metod skriver en bevakningsansvarig myndighet så här: "Förslagsvis ska en och samma metod användas av alla organisationer för att möjliggöra jämförelser mellan organisationer och över tid" (Fritext 40B). En region motiverar istället införandet av en gemensam metod på följande sätt: "En ensad metod för RSA-arbetet skulle underlätta och förbättra både organisationernas eget arbete och kvaliteten på resultat och rapportering" (Fritext 51R). En myndighet har mindre betoning på att metoden måste vara gemensam utan uttrycker istället att det är viktigt att det är tydligt vad som ska ingå (Fritext 50Ö):

Man borde fastställa vad RSA:n ska omfatta, lämpligen skulle man kunna specificera vilka delar som ska tas om hand /.../ Viktigt att vara tydlig och ta fram bra underlag för att spara skattepengar inom staten. Idag uppfinner alla hjulet. MSB:s sidor om informationssäkerhetsarbete är ett föredömligt exempel på hur man kan hitta stöd som myndighet.

Ett liknande resonemang görs av en kommun enligt följande: "Sammanfoga säkerhetsanalys, kontinuitetshantering och RSA i så stor utsträckning som möjligt i en mer riktad metodik. Det är ytterst kostnadsineffektivt att 290 kommuner ska göra detta arbete utifrån eget tänk med stöd av en rad luddiga handböcker och med ett oklart syfte" (Fritext 40K). En annan kommun betonar istället värdet av den sammanställning som skulle kunna göras om redovisningarna av RSA följde en gemensam metod (Fritext 51K):

Att det inte finns ett gemensamt fastställt upplägg för RSA-arbetet (dvs. metod (ROSA motsvarande)) borde rimligtvis medföra en enorm variation av både resultat och omfattning på de RSA:er som skickas in - går det ens att göra en säker, generell bedömning utifrån dessa olika metoder och resultat?

En av de svarande kommunerna föreslår att en helt ny metod bör tas fram som svarar mot behovet att förankra arbetet med RSA i verksamhetsplaneringen (Fritext 40K):

Ja, hela metodiken behöver ses över och det är helt nödvändigt att försöka koppla in detta som en naturlig del i verksamhetsstyrningen. Om inte RSA är kopplat mot den vardagliga och årliga verksamhetsstyrningen, bryr sig inte tillräckligt många och trovärdigheten i skattningar och metodik förblir låg. Jag ser också ett behov av att öka vetenskapsgraden i arbetet, MSB och FOI bör finansiera framtagandet av en vetenskapligt standardiserad metodik för RSA som är inkopplat i daglig styrning av verksamheter.

Flera av de föreslagna inriktningarna för en ny gemensam metod ger uttryck just för att en ny metod ska lösa de problem som har beskrivits i kapitel 5.1 om att RSA bör integreras bättre med övrigt arbete inom säkerhet och beredskap. En kommun skriver följande (Fritext 51K):

Att alla kommuner i Sverige identifierar samhällsviktiga verksamheter och beroenden känns ineffektivt. Vi är trots allt väldigt lika. Saknar en metod för att sammanställa resultat från riskanalysdelen, beroendeanalysdelen, erfarenheter från övningar och erfarenheter från händelser. Vilka sårbarheter är viktigast att hantera? Analysarbetet är för omfattande i förhållande till output. Erfarenheter från övningar och händelser ger minst lika mycket underlag till åtgärder.

Andra uttrycker att det är själva rapporteringen som bör vara mer strömlinjeformad. Här ges flera exempel på olika varianter av ett sådant förslag:

Rapporteringen skulle kunna vara mer likriktad och formaliserad för att underlätta Länsstyrelsens sammanställning. Vi kan utforma våra egna RSA-dokument, med våra grafiska profiler etc., men själva avrapporteringen bör vara mer formulärstyrd. Det skulle öka jämförbarheten (Fritext 50K).

Det behövs tydligare riktlinjer och föreskrifter avseende innehållet i rapporteringen särskilt avseende hur man ska rapportera kring ett ansvarsområde, t.ex. områdena nationell strålskyddsberedskap eller kärnenergiberedskap. Det behövs även riktlinjer kring bedömningskriterier (Fritext 50B).

Ja 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 (Fritext 50K).

I några svar föreslås att en mall för rapporteringen bör tas fram. En myndighet skriver följande: "Om man vill ha likvärdig rapportering och kunna göra jämförelser mellan olika myndigheter eller enklare kunna aggregera data bör det tas fram en mall för rapportering med exempel på hur frågeställning och svar skall se ut" (Fritext 50Ö). En kommun föreslår en mall enligt följande (Fritext 50K):

Ja, det skulle kunna finnas en digital mall som är den samma för alla kommuner som en lätt kan fylla i för att rapportera. Skulle underlätta, inte minst för små kommuner. Jag tycker också att fokus bör vara på förflyttningar som har skett, dvs hur förmågan har förändrats och vad det beror på.

Generellt nämns MSB som den myndighet som bör ta fram en gemensam metod för arbetet med RSA respektive mall för redovisningen av RSA, men en kommun föreslår att en mall bör tas fram av Sveriges kommuner och regioner, SKR (Fritext 40K).

Riskanalysen bör göras av och delges av central aktör

Från flera kommuner framkommer kritik mot att RSA inriktas på riskanalys som binder upp resurser bort från arbete med kontinuitetshantering i de kommunala verksamheterna. Gemensamt för dessa svar är att de vill att risk- eller hotscenarierna tillhandahålls av de centrala myndigheterna istället, medan kommunen kan ägna sig åt att analysera hur de skulle hantera ett sådant scenario ur ett kontinuitetshanteringsperspektiv. Ett exempel på detta resonemang finns i följande svar (Fritext 40K):

Om en vill att RSA arbetet ska syfta till en analys av kommunens förmåga att hantera en rad scenarion så ge då utvalda sådana varje år som ska bedömas, är det förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet oavsett hotbild så är det kontinuitetshantering som bör begäras.

En annan kommun föreslår att gemensam information om risker ska finnas i ett nationellt system: ”Enklare modeller, så att inte RSA blir en skrivbordsprodukt. Borde vara ett nationellt system där mycket av 'datan' finns redan. Alla kommuner sitter nu på sin hemmaplan och uppfinner hjulet själv” (Fritext 40K). En tredje kommun skriver att fokus bör skifta från egen riskanalys till gemensamma riskscenarier och fokus på förmåga att hantera beskrivna situationer (Fritext 40K):

Det blir mycket gissningar i riskvärdering och fokus på specifika scenarion istället för generella lösningar. Vi borde skjuta fokus från specifika scenarion till generell förmåga och motståndskraft som vi sen kort och enkelt kan testa med specifika scenarion med jämna mellanrum. Själva scenariobeskrivningen och riskvärderingen tar oproportionerligt med resurser med tveksam kvalitet i resultatet.

I följande svar föreslås att fokus skiftas från risk till hot och från riskanalys till kontinuitetsplanering (Fritext 39K):

Terminologin med risk upplevs fel - att enskilda eller ett begränsat antal individer ska avgöra risken för exempelvis en tågunsförstöring eller hur ofta en viss väderhändelse inträffar torde leda till fler felaktiga resultat än korrekta. Bättre att prata om hot i en övergripande terminologi och fokusera på kontinuitetsplanering. En samhällsviktig verksamhet (ex ett äldreboende) bryr sig inte, eller borde inte bry sig, om vilken typ av väderrelaterad händelse (eller annat hot) som orsakar ett strömbrott - fokus bör vara på hur man hanterar en önskad händelse, oaktat vad som orsakar den.

Ett ytterligare värde som har lyfts med att arbeta med kontinuitetshantering istället för riskanalys är att det innebär att de verksamhetsansvariga automatiskt blir mer aktiva i det beredskapshöjande arbetet.

Följande svar fördjupar ett sådant resonemang (Fritext 50K):

Jag anser att den tiden som lagts på RSA kunde fokuseras på kontinuitetshantering istället. Det skulle göra betydligt större skillnad i praktiken då varje enskild enhet får fokusera på frågor som de råder över både vad gäller ekonomi och mandat, vilket skulle ge en helt annan genomslagskraft på genomförandet.

Ett liknande svar ges av en kommun som fokuserar på hur arbetet med RSA bör läggas upp för att involvera verksamheterna på deras egna villkor (Fritext 40K):

Kommunen består av en rad olika förvaltningar och detta arbete behöver anpassas utifrån dem i större utsträckning. Konkreta frågeställningar att analysera vore för dem ett bra alternativ, exempelvis: vilka samhällsviktiga verksamheter bedriver er organisation? Hur väl kan ni upprätthålla dessa vid elavbrott längre än 24h? Vad skulle konsekvenserna av ett sådant avbrott bli för era medborgare... osv. osv. beroende på vilket syfte RSA:n ska ha på lokal nivå. Det måste vara lätt att göra rätt och beredskapspengarna måste användas smart och effektivt i svensk förvaltning.

En kommun ger ett förslag på hur arbetet bör läggas upp med gemensamma standardbeskrivningar av risker samt en möjlighet att lägga till specifika lokala risker (Fritext 40K):

Analysen borde egentligen vara i två delar, en som gäller för hela Sverige, med risker som omfattar alla, alltså en standardbeskrivning av vilka risker som finns (exempelvis storm, elavbrott osv) så att inte varje organisation behöver uppfinna hjulet. Sen en lokal del med specifika lokala risker och konsekvenser på nationell förekommande risker.

Det är dock inte enbart kommunerna som ger förslag på gemensamma riskscenarier. En länsstyrelse motiverar behovet av att scenarier tillhandahålls av andra aktörer genom att peka på att det är otydligt vad som bör ingå i arbetet med RSA inom ett geografiskt område, och att det finns sektorsmyndigheter som har den kunskap som behövs för att analysera risker inom en viss sektor: ”Jag skulle även gärna se att ansvariga sektorsmyndigheter kunde bistå länen med t.ex. sannolikhetsbedömningar eller enklare scenarioanalyser inom deras kompetensområde” (Fritext 51L). Ett mer utvecklat resonemang ges i följande svar (Fritext 50L):

Nuvarande föreskrift, allmänna råd och vägledning ger obefintligt stöd avseende ett geografiskt område motsvarande ett län. Förslagsvis avgränsas identifieringen och fokus för läns analys till verksamheten regionala ledning och samverkan under fredstida kriser och höjd beredskap. Om identifiering ska beakta all annan potentiell samhällsviktig verksamhet av regional betydelse inom samtliga samhällssektorer så bör MSB förslagsvis stämma av identifieringsbehovet med de mest berörda centrala myndigheterna. För exempelvis sektorn livsmedel torde det vara Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Samma förslag lämnas även av en bevakningsansvarig myndighet: ”Eventuella framtida sektorer och sektorsansvariga myndigheter bör ges ett tydligt ansvar och större mandat när det gäller samlade analyser och bedömningar per sektor och inriktning i åtgärdsarbetet och prioritering av de resurser som krävs för

förmågehöjande åtgärder” (Fritext 40B). En region skriver att: ”Ja, alla regioner är ju rätt lika. Borde kunna finnas en samsyn i metod. Även att det högre ifrån borde kunna föreslås vad som är samhällsviktig verksamhet inom Regionerna” (Fritext 40R).

Även en av de intervjuade tjänstemännen på MSB anser att analyserna bör göras på samma sätt utifrån dimensionerande scenarier framtagna av MSB eller annan central aktör. Det är orimligt att varje aktör ska uppfinna hjulet och leta fram grunddata, utan det ska kunna serveras av expertis på nationell nivå, anser tjänstemannen (Intervju, MSB).

Det bör ställas krav på att åtgärder genomförs

Relaterat till att många svarande anser att fokus på arbete med åtgärder bör förstärkas och fokus på redovisning bör minska, vilket har visats i föregående avsnitt, anser många även att den statliga styrningen av arbetet med åtgärder bör öka. En kommun skriver till exempel så här: ”Ställ högre krav på att redovisa vad som åstadkommit konkret, inte bara analys och konstaterande” (Fritext 50K). En annan kommun ger ett mer utvecklat svar (Fritext 40K):

Kommunerna bör få ett tydligare ansvar att vidta åtgärder för att arbetet med RSA:n ska kännas meningsfullt. Nu är vi dock medvetna om våra utvecklingsområden men så länge inget säger att organisationen är tvungna att vidta de identifierade åtgärderna ställs detta mot andra ekonomiska krav. I kommunala bolag blir detta oerhört tydligt.

Samma typ av resonemang förekommer hos flera olika aktörer, exempelvis skriver en region att ”RSA-arbetet behöver kopplas till ett tydligare mandat att följa upp och implementera utvecklingsområden och åtgärdsförslag” (Fritextssvar 40R). En annan region skriver att (Fritext 51R):

Myndigheterna som ska ta del av rapporterna bör önska att åtgärdsplaner ska tas fram för att få ökad tyngd till åtgärdsförslagen (att de realiseras i organisationen). På så vis får RSA:n ökad tyngd som styrmedel, vid exempelvis budgetprocess och verksamhetsplanering.

En länsstyrelse konstaterar att ett skifte från scenarioanalys till kontinuitetshandling redan pågår, och föreslår att det senare blir uttalat fokus i föreskrifterna i fortsättningen så att arbetsbördan inte ökar (Fritext 51L):

Förväntningarna på rapporteringen utifrån föreskrifterna bör kanske ses över så de inte blir för omfattande. Kravet har varit på scenarioanalys, nu går det mer mot samhällsviktig verksamhet och kontinuitetsplanering oavsett vad hotet är. Detta behöver inte vara dåligt, men sett till resurser för organisationerna ska man kanske överväga att flytta fokus från scenarioanalys till kontinuitetsplanering, inte begära att båda delarna görs med höga krav på genomförandet.

Flera kommuner efterfrågar nationella målsättningar för kommunens beredskap som inriktning för arbetet, som i detta svar ”Jag anser att det borde vara tydligare krav på vad kommunen ska uppnå. T ex hur länge ska vi klara ett elavbrott, hur

länge ska vi klara att leda kommunen vid en händelse osv.” (Fritext 50K). En annan kommun ger ett mer fördjupat resonemang (Fritext 50K):

Jag skulle vilja ha en djupare återkoppling från den Nationella förmågebedömningen. Sen vill jag ha tydligare nationella mål, vilken förmåga ska kommunen ha? T.ex. ska hemtjänsten klara sig 7 dagar utan fungerande drivmedelsförsörjning. Vilka krav ska vi ställa på serverhallar? Indikatorerna i förmågebedömningen kan alltså konkretiseras och återkoppla till de nationella målen för krisberedskap och civilt försvar (som idag är allt för fluffiga för att vi ska kunna göra något seriöst av dem). Vilka ambitioner ska vi ha i kommunen?

I följande svar från en länsstyrelse knyts frågan om ökat fokus på arbete med åtgärder ihop med kraven på rapportering (Fritext 50L):

MSB och Regeringskansliet bör även tydliggöra vilken typ av åtgärdsbehov man vill ha rapport om, och göra en tydligare koppling till vad de själva gör med dessa identifierade åtgärdsbehov. Exempelvis skulle MSB kunna fråga efter sådana risker och sårbarheter som inte kan åtgärdas på lokal eller regional nivå utan bör hissas till en högre nivå. Det kan handla om enskilda problem eller mer strukturella problem.

Även en av de intervjuade myndighetshandläggarna på Regeringskansliet var av åsikten att det bör ställas tydligare krav på att åtgärdslistor ska ingå i redovisningen av RSA-arbetet. Rapporteringen har införts som ett sätt att visa för myndigheterna att detta är ett prioriterat arbete, och att rapporteringen ska leda till åtgärder – ”annars vore det tragiskt”, menar den intervjuade tjänstemannen. Det bör finnas en prioritering av åtgärder och handlingsplan i varje RSA-redovisning (Intervju, Regeringskansliet).

Den andra intervjuade myndighetshandläggaren vid Regeringskansliet påtalar att syftet med att införa obligatoriska RSA-redovisningar är att organisationerna ska göra detta arbete för att utveckla sin egen beredskap, för att inventera vilka risker som finns och vilka åtgärder som behöver göras. Planerade åtgärder och åtgärdsbehov saknas ofta helt i RSA-redovisningar enligt tjänstemannen. Det finns också en obalans mellan krisberedskapsförordningen, som anger att risker och sårbarheter ska sammanfattas, och MSB:s föreskrifter som ställer mer omfattande krav på rapporteringen. RSA-redovisningarna kunde alltså vara kortare och ha större fokus på vad myndigheten planerar att åtgärda och, inte minst, vad som är gjort sedan förra RSA-redovisningen. I dagsläget får de sammanställande aktörerna inget ”kvitto” på att tidigare redovisade åtgärdsbehov är åtgärdade (Intervju, Regeringskansliet).

Vidare anser samma myndighetshandläggare vid Regeringskansliet att det framgår i RSA-redovisningarna att arbetet med RSA ofta inte är integrerat i arbetet med budget och verksamhetsplanering som tänkt. RSA borde fungera mer som ett styrverktyg för myndigheterna och inte bara en redovisning som görs på sidan av ordinarie arbete, vilket kanske kräver att RSA integreras i *Förordning om intern styrning och kontroll* (SFS 2007:603), anser den intervjuade tjänstemannen (Intervju, Regeringskansliet).

Även en av de intervjuade tjänstemännen på MSB lyfter fram RSA som ett potentiellt styrverktyg. RSA är det starkaste gemensamma planeringsunderlaget som finns i Sverige när det gäller krisberedskap och sedan 2016 används det även för planeringen av civilt försvar. Ur det perspektivet anser tjänstemannen att det är synd att inte fler använder sin RSA som ett viktigt planeringsverktyg för utveckling av beredskap. Styrningen av arbetet med RSA tvingar inte fram att arbetet integreras i verksamhetsplaneringen vilket gör att det på vissa håll fungerar så att arbetet med RSA sker i en ”silo” som inte får något genomslag på verksamheten i stort och inte leder till att åtgärder vidtas (Intervju, MSB).

Förändra finansieringen av beredskapsarbetet

I flera av intervjuerna framförs kritik mot hur anslag 2:4 Krisberedskap är utformat. En av de intervjuade tjänstemännen på MSB anser att förfarandet som används idag där aktörerna ska söka pengar för specifika projekt bör bytas mot ett fördelningssystem där prioriterade frågor styr vilka aktörer som ska få medel för vad (Intervju, MSB).

Även de intervjuade tjänstemännen på Socialstyrelsen lyfte samma fråga, de ser bidrag ur anslag 2:4 som administrativt betungande för aktörerna att söka och har själva minimerat sin användning av anslaget. Eftersom regioner inte kan söka men medverka i projekt har Socialstyrelsen vid flera tillfällen sökt medel för projekt tillsammans med regioner för att möjliggöra regionernas satsningar på beredskap. Det finns många framgångsrika 2:4-projekt påpekar de, men det är i slutändan inte värt arbetet med att söka och administrera medlen (Intervju, Socialstyrelsen).

Myndighetshandläggarna på Regeringskansliet har uppfattat samma signal från de myndigheter de ansvarar för – att anslag 2:4 är administrativt betungande. Den ena av de intervjuade myndighetshandläggarna anser att det vore bättre att myndigheterna får ett förvaltnings- och sakanslag för att bedriva beredskapsarbete för att ge dem frihet att planera sitt arbete med personella resurser och långsiktighet (Intervju, Regeringskansliet).

7 Analys och diskussion

Detta kapitel innehåller två delar. I den första delen, 7.1, sammanfattas, analyseras och diskuteras det framlagda resultatet i kapitel 5 och 6 utifrån studiens frågeställningar – hur den statliga styrningen har förändrats över tid, vilken effekt införandet av RSA har gett samt hur systemet bör förändras. Här förs också en diskussion kring hur vi kan bedöma effekten av RSA, samt hur några av de utmaningar som har presenterats kring arbetet med åtgärder kan bemötas eller omhändertas.

I den avslutande delen, 7.2, föreslår vi en ny struktur för arbetet med RSA som grundar sig i vår analys av den kritik som har framförts i det insamlade materialet. Vårt förslag om en ny struktur syftar till att tjäna som underlag för en förbättring av RSA-systemet. Den föreslagna strukturen fördelar arbetet med riskanalys och kontinuitetshantering till olika nivåer i beredskapssystemet som helhet.

7.1 RSA-arbetets effekter

Uppfyller RSA sitt syfte?

RSA-systemets effekter är svåra att mäta eller fastställa, i synnerhet när MSB:s vägledning (2011) anger flera syften med RSA som inte uppenbart går hand i hand. Som vi redogjort för i kapitel 3.2 frågar sig Eriksson (2016) exempelvis huruvida det är möjligt att uppnå samtliga syften med bara en typ av analys. Den omvända frågan är också relevant, det vill säga om de effekter som RSA anses generera också är de som MSB avsett.

I kapitel 6.1 såg vi tydligt att arbetet med RSA kan uppfattas som antingen en process eller en produkt, det senare i form av RSA-redovisningen. Ibland står process och produkt i konflikt med varandra, exempelvis genom att rapporten och framställandet av den upplevs ta uppmärksamhet och tid från processen, som i sin tur ofta uppfattas vara det som genererar beredskapsstärkande åtgärder. Detta resultat går i linje med vad Cedergren *et al.* (2018) och Eriksson (2016) har påvisat. Därmed inte sagt att inte processen och produkten (redovisningen) kan samexistera och stärka varandra.

RSA-systemets förändringsbehov kan diskuteras utifrån i vilken grad de syftesformuleringar som anges i MSB:s vägledning uppnås. MSB sammanfattar, som vi tidigare visat, syftet med RSA så här (MSB 2011, s. 16):

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten

- ge underlag för samhällsplaneringen
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

MSB anger alltså fyra syften som RSA-systemet ska uppfylla – men det framgår inte lika tydligt *med vilken ambitionsnivå* eller *hur* respektive syfte bidrar till svensk beredskapsutveckling. *Hur* innebär i detta sammanhang en logisk kedja av händelser som slutar i en förbättring av beredskapen.

Den insamlade empirin indikerar att samtliga syften i någon mån uppfylls. När det kommer till hur RSA-arbetet bidrar till MSB:s angivna syften i vägledningen är en majoritet av de svarande på enkätundersökningen positiva. En stor majoritet av de svarande har dessutom instämt i påståendet att RSA-arbetet är meningsfullt (tabell 5.9). Samtidigt svarade ungefär en tredjedel att arbetet i mycket liten, eller i ganska liten utsträckning bidrar till respektive syfte (tabell 5.12).

Att bidra med beslutsunderlag för samhällsplanering, verksamhetsplanering och åtgärder är förmodligen RSA-systemets centrala bidrag – men detta är enbart meningsfullt om förutsättningar finns att faktiskt genomföra åtgärderna. Vidare krävs en bredare diskussion om vilka åtgärder systemet ska bidra till – är det tillräckligt att enskilda organisationer genomför åtgärder som ligger inom ramen för deras egen ekonomi och ansvarsramar? I så fall kommer åtgärder som inbegriper stora organisationsförändringar, uppbyggnad av nya verksamheter eller stora investeringar inte att kunna genomföras i samma utsträckning. Åtgärder och utvecklingsförslag som de enskilda aktörerna inte kan hantera kräver att någon central aktör utformar ett system för att omhänderta dessa.

När det gäller syftet att RSA ska bidra med underlag för att ge information till allmänheten kan det diskuteras vad allmänheten behöver veta om samhällets risker och sårbarheter – vilken information som genereras vid arbete med RSA är intressant för allmänheten, och hur bör den kommuniceras? Dessutom bör påpekas att den förväntan som nu finns om att arbetet med RSA ska samordnas med totalförsvarsplaneringen (se MSB 2019) kan komplicera uppfyllandet av detta syfte eftersom en större del av arbetet kommer att behöva omfattas av sekretess.

Syftet att bidra till en riskbild för hela samhället är omhändertaget i och med att föreskrifterna finns och därmed ett krav på aktörerna att redovisa sin RSA. De sammanställande aktörerna har dock påtalat att det är svårt att använda RSA-redovisningarna för att sammanställa en aggregerad nationell riskbild på grund av att redovisningarna har bristande kvalitet och att alla aktörer använder olika tillvägagångssätt (kap. 6.2). Det är också oklart hur den nationella riskbilden rent praktiskt används för att bidra till beredskapsutveckling. Rapporteringssystemet behöver förmodligen en starkare återkopplingsmekanism, som inte enbart handlar om att återkoppla rapporteringarnas form, utan även om återkoppling i form av omhändertagande av åtgärdsförslag.

Det är svårt att svara på frågan om *hur* RSA-systemet ska uppfylla varje enskilt syfte och vilken ambitionsgrad som är önskvärd – och hur detta i nästa steg bör följas upp. Syftena behöver, likt hela RSA-systemet, sättas i en större kontext som förklarar hur det de facto kan leda till beredskapsutveckling i allmänhet och åtgärder i synnerhet. Vilken analysverksamhet behöver ske hos de aktörer som berörs av beredskapen, och vilka delar av analysverksamheten behöver kommuniceras till systemets högre nivåer för att dessa ska kunna inrikta det samlade beredskapssystemet?

Leder redovisningen av arbetet med RSA till en nationell riskbild?

Många aktörer, främst bland kommunerna, ser gärna att arbetet med RSA går i riktning mot kontinuitetshantering eftersom kontinuitetshantering ligger nära ordinarie verksamhetsutveckling. Av flertalet svar som redovisas i kapitel 5.2 framgår att många aktörer anser att RSA har sitt stora värde som process, inte som produkt, och att den som sådan i vissa fall också hänger ihop med kontinuitetshantering. Redovisningen ses som en mindre del av arbetet, även om vissa anser att den ändå tar för mycket tid. Andra uppfattningar om rapporten är att den är ett ”statiskt dokument” (se fritextsvar sid. 77), att den har liten nytta för den egna organisationen och att den inte används i det kontinuerliga arbetet utan måste göras om från början i varje ny analys. Dessa uppfattningar uttrycks även av såväl Eriksson (2016) som Cedergren *et al.* (2018). Över hälften av de svarande i vår studie anger emellertid att redovisningen är ett verktyg som bidrar till ett bättre RSA-arbete för den egna organisationen och en majoritet uppger att det vid varje ny rapportering utformas förslag till nya åtgärder (se tabell 5.11). Här tycks alltså meningarna gå isär.

Intervjuade tjänstemän på Regeringskansliet respektive länsstyrelserna uttrycker å sin sida att de får ett underlag från aktörerna som är svårt att använda, dels eftersom det rapporterade materialet är mycket omfattande, dels eftersom både kvaliteten och omfattningen är ojämn och jämförbarheten därmed låg (se kapitel 6.2). Som vi såg i kapitel 3.3 tas dessa aspekter upp av både Eriksson (2016) och i Riksrevisionens granskning (Riksrevisionen 2015). Riksrevisionen (2015) lyfter även att MSB anser att många länsstyrelsernas redovisningar av RSA följer rubrikerna i föreskrifterna men inte på ett tydligt sätt visar hur åtgärdsförslag och riskanalys hänger ihop.

En av de intervjuade myndighetshandläggarna på Regeringskansliet påpekar att de endast efterfrågar en översiktlig sammanställning i enlighet med förordningen, inklusive de åtgärdsförslag som inte kan hanteras på lägre nivåer (se kapitel 6.2). I likhet därmed konstaterar Eriksson (2016) att länsstyrelserna skulle ha nytta av kortare mer sammanfattande redovisningar med fokus på vad kommunen vill föra uppåt i systemet (se kapitel 3.3).

Kopplat till redovisningen och sammanställningen av denna anger aktörerna att återkopplingen är knapp, oavsett om den sker i form av ett omdöme om inlämnad RSA-redovisning eller stöd för att genomföra åtgärder eller kompetensutveckling. I kapitel 6.1 framgår också att många aktörer anser att det är oklart vad informationen som strömmar uppåt i RSA-systemet ska användas till. Troligen beror det på att det inte är uppenbart hur informationen är tänkt att bidra till en utveckling av beredskapen – vem behöver vilken information, och för vilket ändamål?

Vi har sett att de redovisande aktörerna ser åläggandet att redovisningar ska göras som i grunden bra eftersom det gör att arbete med RSA inte kan prioriteras bort. Samtidigt ser vi att många svarande vill att det ska bli tydligare vad som efterfrågas, och varför, av de sammanställande aktörerna. Motsvarande ses från de sammanställande aktörerna, exempelvis Socialstyrelsens synpunkt att de bör omhändertaga frågor av relevans för hälso- och sjukvård samt socialtjänst, inte för generell krisberedskap. Detta kan förväntas få ännu högre aktualitet när den nu pågående utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (Dir. 2018:79) redovisats. Förändringar krävs alltså för att rätt mottagare ska få den information som är relevant för just den. Det finns därmed en samstämmighet kring att innehållet i RSA-redovisningarna och rapporteringssystemet behöver förändras, men dialogen mellan aktörerna verkar inte riktigt fungera eftersom så inte har skett.

Vad avgör om åtgärder genomförs eller inte genomförs?

Kapitel 5.3 har visat att frågan om huruvida arbetet med RSA anses vara nyttogenererande eller inte i stor utsträckning beror på hur det kan komma till användning i den egna organisationen. De främsta framgångsfaktorerna anses vara att arbetet kan samordnas med andra processer och att många delar av organisationen och många kompetenser deltar och samverkar. Följande är exempel (samtliga från kapitel 5.2) på vad de svarande uppger att arbetet med RSA bidrar med när det finns ett sådant arbetssätt:

- ökad riskmedvetenhet och ökad kompetens inom organisationen
- kännedom om brister i krishanteringsförmågan
- att (kommunala) förvaltningar ser vilka brister de har och hur kort tid de klarar av att leverera
- att riskmedvetenheten vidmakthålls eller ökar ute i verksamheterna
- underlag för en aggregerad övergripande analys
- att (kommunala) förvaltningar och bolag får ett underlag för sin kontinuitetshantering
- grundmaterial till säkerhetskyddsanalysen.

Såttillvida tycks arbetet med RSA, när det fungerar, kunna generera nytta i termer av ökad kunskap och medvetenhet, samt i viss mån även som beslutsunderlag. I

redovisningen av enkätresultaten såg vi att arbetet med RSA skapar förståelse inom organisationen för vilka åtgärder som behöver vidtas (se tabell 5.13).

Som vi sett i kapitel 6.1 leder detta däremot inte nödvändigtvis till att åtgärdsförslag genomförs. Utifrån tolkningen att RSA-systemets främsta bidrag inom beredskapen är att leda till att åtgärder genomförs, utgör detta ett grundläggande problem. Det går dock att invända att det är omöjligt att identifiera åtgärder som är specifikt beroende av just RSA-arbetet. Som framgår i kapitel 5.3 finns en uppfattning om att åtgärder som faktiskt genomförs inte genomförs på grund av RSA-arbetet utan hade genomförts ändå. Men uppfattningarna går isär. Nästan två tredjedelar av de svarande anger att arbetet med RSA har lett till att sårbarheterna i verksamhetsområdet har reducerats (tabell 5.13).

Det som utifrån kapitel 5.3 framstår som avgörande för att få till stånd åtgärder är, förutom en god arbetsprocess enligt ovan, att ledningen har insikt om och ett intresse för beredskapsfrågorna, samt att RSA-arbetet är väl utfört och dokumenterat. De exempel på tydliga beslutsunderlag som ges, t.ex. riskmatriser, konsekvensanalyser och kostnad-nyttoanalyser (se fritextsvar på s. 74), kopplas emellertid inte i första hand till arbetet med RSA, utan (åtminstone av vissa) snarare till kontinuitetshantering. I det avseendet kan arbetet med RSA vara för övergripande och svårt att integrera med ordinarie budgetarbete för att det ska kunna drivas av respektive verksamhet och följas upp regelbundet. Som vi sett i tabell 5.8 anger över 70 procent av de svarande att samordning med budgetarbete sker i mycket liten utsträckning eller ganska liten utsträckning.

Som framgår i kapitel 5.3 är en hög kvalitet i dokumentationen, där det framgår vilka åtgärder som behöver genomföras, i själva verket svår att uppnå. Få av de svarande på enkätundersökningen upplever att ledningen är engagerad i arbetet med RSA (se kapitel 5.3), vilket förvisso skulle kunna vara sammankopplat med svårigheten att ta fram bra underlag. Andra företeelser (samtliga hämtade från kapitel 5.3) som anses göra det svårt att få till stånd åtgärder är:

- resursbrist (leder till att fokus läggs på redovisning enligt föreskrifterna snarare än på den interna förebyggande och förmågehöjande processen)
- att tillsyn och styrning saknas
- att arbetet med RSA inte följer övrig verksamhetsplanering och att det därmed inte är tvingande att ta hänsyn till åtgärdsförslagen
- att man hellre visar upp det som fungerar än det som inte fungerar
- att det saknas en systematik i RSA-arbetet för att kunna prioritera och följa upp åtgärder.

Utöver detta framhåller Cedergren *et al.* (2018) betydelsen av den RSA-ansvariges personliga nätverk liksom den strategiska kortsiktighet som de politiska mandatperioderna medför.

Slutligen tycks det finnas en uppfattning om att RSA som process och kopplingen till andra verksamheter inom en organisation inte är hela lösningen. I många av de svar som redovisas i kapitel 6.3 uttrycks ett behov av stöd med exempelvis fördjupad analys av specifika scenarier, och att kraven på att åtgärder genomförs ökar. Det uttrycks ett behov av ”hårdare” eller tydligare styrning, vilket ligger i linje med att ett verksamhetsnära perspektiv, manifesterat i t.ex. kontinuitetshantering, inte per automatik genererar en riskbild för hela samhället (ett av de syften som MSB har ställt upp). Det uttrycks också önskemål om en gemensam metod eller mall som alla kan följa, eftersom analysen är gemensam för alla verksamheter som dessutom i många avseenden liknar varandra, men också för att delar av analysarbetet (kanske främst riskanalysen) uppfattas som komplicerad och tidsödande med gissningar och analys av specifika scenarier istället för generella lösningar. Den senare uppfattningen kommer kanske allra tydligast till uttryck i orden ”Själva scenariobeskrivningen och riskvärderingen tar oproportionerligt med resurser med tveksam kvalitet i resultatet” (se fritextsvar sid. 95).

Hos Cedergren *et al.* (2018) och Eriksson (2016) såväl som hos Riksrevisionen (2015) uttrycks att riskanalyser är svåra och tidsödande och att det behövs standardisering och stöd uppi från i form av gemensamma mallar, metoder och scenarier. Men den bild som ges är inte entydig. Eriksson (2016) påvisar till exempel en alltför stor tilltro till metoder med tanke på hur olika kommunerna är geografiskt och organisatoriskt. Eriksson (2016) väcker frågan om vilka aspekter som stöttar kommunerna i att ”skapa ett lärande i organisationen och inte bara rapporter som är enkla att kontrollera” (se kapitel 3.3).

Behov av ett sammanhållet planeringssystem

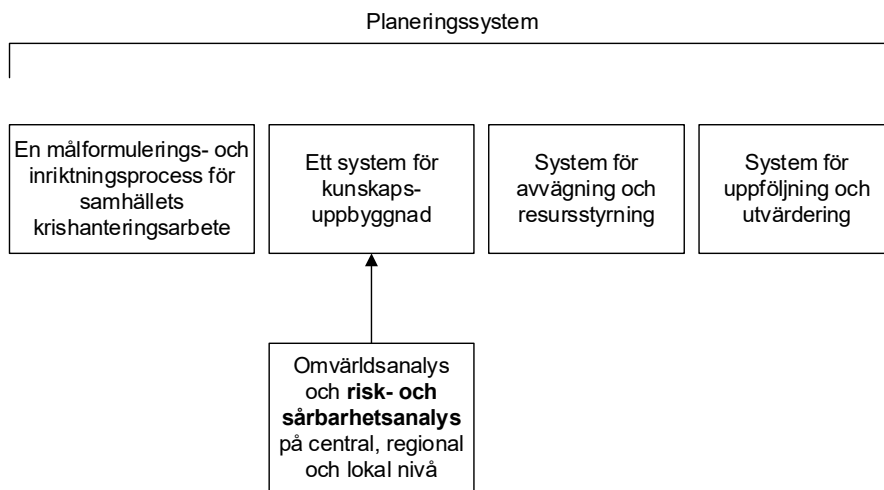
I kapitel 4 redogjorde vi för det planeringssystem som Säkerhets- och sårbarhetsutredningen (SOU, 2001:41) föreslog, som vi sammanfattat i figur 7.1. RSA var där tänkt att fungera som en komponent i en större kontext bestående av en inriktningsprocess, en kunskapsuppbyggnadsprocess, en resurstilldelningsprocess och en utvärderings- och uppföljningsprocess. I detta system bidrar RSA med kunskapsuppbyggnad som med hjälp av de övriga processerna förväntas bidra till det önskvärda resultatet. Som vi visat i kapitel 4 är det oklart om detta planeringssystem införts fullt ut men det finns indikationer på att så inte är fallet. En planeringsmyndighet skapades i och med KBM, sedermera MSB, men dess arbete har inte uttryckligen styrts med utgångspunkt i det tänkta planeringssystemet.

Idag styrs arbetet med RSA av de målsättningar och anvisningar som regleras i MSB:s vägledningar (MSB 2011; MSB 2019) och föreskrifter (MSBFS 2016:7, 2015:5, 2015:4). Frågan om vilken effekt arbetet med RSA har avgörs dock i hög grad av hur motiverade aktörerna är att bekosta identifierade åtgärder (se kapitel

6.1). Att aktörerna är ålagda att genomföra och redovisa RSA utgör en grundläggande kontrollfunktion som säkerställer att aktörerna arbetar med inventerade risker och sårbarheter. Detta har aktörerna själva lyft fram som positivt. Det är dock inte tillräckligt att de som i sin tjänst arbetar med RSA förstår riskerna och har en vilja att åtgärda problem. För att de identifierade åtgärderna ska genomföras krävs att ledningsgruppen tar hänsyn till frågorna och att arbetet med RSA integreras i verksamhetsplaneringen. Först då kan arbetet med RSA resultera i stärkt beredskap. På central nivå saknas dock de styrmedel som krävs för att säkerställa att så sker. Det blir istället upp till aktörerna själva.

Vidare har studien visat att de sammanställande aktörerna har svårt att använda inkomna RSA-redovisningar som underlag för att skapa en nationell riskbild, och redovisningarna används bara i begränsad omfattning för att avväga och finansiera beredskapshöjande åtgärder. I den mån detta sker är det genom anslag 2:4 Krisberedskap.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen är snart två decennier gammal. Trots det anser vi att det sammanhållna planeringssystemet innehåller tankegodt som är värdefullt i utformningen av dagens beredskap. Behovet av en sammanhållen planering har aktualiserats av den återupptagna planeringen av civilt försvar, som enligt det senaste försvarsbeslutet (Prop. 2014/15:109) ska bygga på krisberedskapen. I MSB:s nya vägledning för statliga myndigheters RSA finns exempelvis instruktioner för hur höjd beredskap bör beaktas och omhändertas inom ramen för arbetet med RSA (MSB 2019). För att arbetet med RSA ska



Figur 7.1: Sårbarhets- och säkerhetsutredningens (SOU 2001:41) förslag på nytt planeringssystem för krisberedskap. Risk- och sårbarhetsanalys ingår här som en del av ett system för kunskapsuppbyggnad.

komma till större nytta behöver det i högre grad integreras i de utförande organisationernas verksamhetsplaneringar och budgetprocesser. Det finns tydliga önskemål om att enskilda aktörer inte bara ska identifiera åtgärdsbehov, utan också ges förutsättningar att kunna *genomföra* dessa och att arbetet med RSA i högre grad ska omsättas i åtgärder. En tydligt utformad process enligt Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag med en mål- och inriktningsprocess, en resurstilldelningsprocess och en uppföljning svarar alltså väl mot de önskemål som RSA-aktörerna har uttryckt.

7.2 En ny struktur för arbetet med RSA

Utmaningen – att öka både egennyttan och nyttan på nationell nivå

Såväl det empiriska underlaget som litteraturstudien indikerar att RSA-arbetet skulle tjäna på att inriktas mer mot kontinuitetshantering, dvs. aktiviteter som verksamhetskartläggning, beroendeanalys och skydd mot olyckor, snarare än sannolikhetskalkyler och extrema scenarier. Ett processorienterat verksamhetsnära arbete ser ut att kunna möta de flesta av RSA-arbetets uttalade syften, utom möjligen det som handlar om att skapa en övergripande riskbild för hela samhället.

Som ett av fritextsvaren (se sid. 95) uttrycker anses det få ”en helt annan genomslagskraft på genomförandet”, om aktörer får fokusera på frågor som de har förutsättningar att råda över när det gäller ekonomi och mandat. Önskemålet om en inriktning mot kontinuitetshantering tycks dock inte handla om att de RSA-genomförande aktörerna vill att den statliga styrningen ska minska eller att andra perspektiv än det specifikt egna är ointressanta. Tvärtom tycks idéerna gå hand i hand med önskemål om tydligare styrning och uppföljning. En utbredd uppfattning hos främst kommuner (kapitel 6.3), är att risk- eller hotscenarierna ska tillhandahållas av centrala myndigheter så att kommunen kan ägna sig åt att analysera hur de skulle hantera ett sådant scenario ur ett kontinuitetshanteringsperspektiv. Flera kommuner efterfrågar nationella målsättningar för kommunens beredskap som inriktning för arbetet.

Som framgår i kapitel 5.2 ses det som motiverande att redovisningen av RSA tas omhand inom MSB:s arbete med NRFB, men kravet på rapportering ses också som en garant för att arbetet prioriteras och blir utfört (se kapitel 6.1). Det finns också önskemål om bättre återkoppling från den aktör som är mottagare av redovisningen. Som påpekats tidigare vet aktörerna inte alltid om det har skett någon uppföljning (se kapitel 6.1).

Önskemålet om mer kontinuitetshantering och tydligare uppföljning av RSA-arbetet kan kopplas till önskemål om krav på att åtgärder ska genomföras samt

ökad transparens kring vad sammanställande aktörer behöver. Det kan tolkas som att aktörer som utför RSA tydligt vill kunna se och förstå nyttan för den egna verksamheten, men också för samhället. För att tillgodose bägge dessa önskemål krävs rimligen en process som spänner över flera ansvarsnivåer, eftersom den detaljkunskap som möjliggör kontinuitetshantering liksom det perspektiv som krävs för en övergripande analys återfinns på olika nivåer i beredskapssystemet som helhet.

Den struktur som skisseras nedan syftar till att fördela uppgifter mellan nivåerna på ett sätt som är bättre anpassat till förutsättningarna och behoven på respektive nivå. Strukturen innebär en perspektivförskjutning mot kontinuitetshantering på de lägre nivåerna och mot riskanalys på de högre.

Riskanalys och kontinuitetshantering som kompletterande uppgifter på olika nivåer

Kontinuitetshantering tar inte utgångspunkt i risker och hot utan snarare i kritiska beroenden av exempelvis infrastruktur eller andra resurser som krävs för att upprätthålla verksamheten. Istället för att vara robust mot vissa specifika händelser strävar organisationen, enkelt uttryckt, efter att vara robust mot alla händelser genom att så långt som möjligt minimera antalet kritiska beroenden. Denna ansats har dock den naturliga begränsningen att det blir väldigt kostsamt att även ta höjd för extrema händelser, som sätter många beroenden på spel och som dessutom är ovanliga. På motsvarande sätt är en begränsning med en renodlad riskhanteringssansats att det är omöjligt att analysera alla tänkbara händelser.

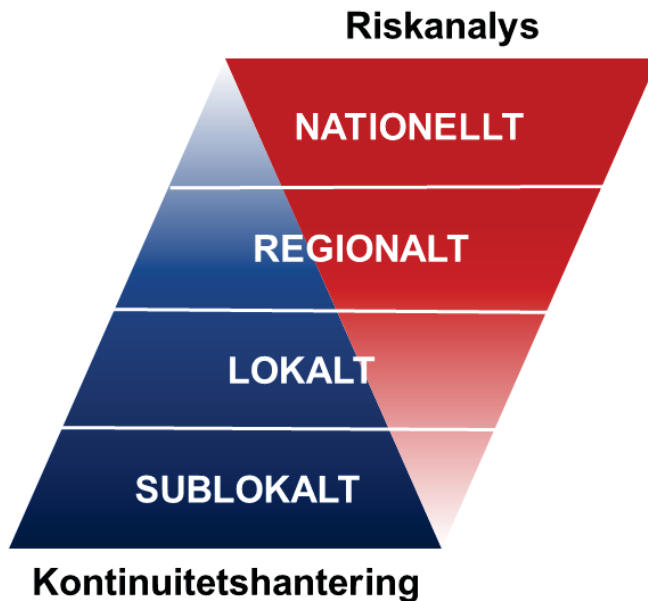
Förslaget som skisseras nedan tar fasta på att det i själva verket är en kombination av riskanalys och kontinuitetshantering som behövs, och att den enskilda organisationen i någon mån bör anlägga bägge perspektiven, det vill säga vara medveten om sina beroenden av infrastruktur och andra resurser, men också om risker, och vilka konsekvenserna blir om organisationen inte lyckas uppfylla sina åtaganden.

I krisberedskapssystemet som helhet finns det dessutom förutsättningar att ”skikta” analysen så att kontinuitetsperspektivet dominerar på de lägre nivåerna och riskperspektivet på de högre. Länsstyrelsen kan förslagsvis inrikta kommunerna avseende vilka händelser och vilken samhällskritisk verksamhet som bör analyseras, och samtidigt bidra med scenarier för att underlätta och ensa arbetet. En annan möjlighet är att MSB kan ta fram scenarier ytterligare en abstraktionsnivå upp för att tillgodose många länsstyrelserns behov. På motsvarande sätt kan en kommun stötta förvaltningar, som i sin tur kan fokusera på kontinuitetshantering, internt säkerhetsarbete, säkerhetsskydd, informationssäkerhet och annat som ligger verksamhetsutvecklingen nära.

Förhållandet mellan de olika perspektiven i systemet som helhet illustreras i Figur 7.2.

Längst ner i systemet skulle alltså analysen i en sådan struktur likna den som många verksamheter ägnar sig åt dagligdags och där behovet av att kontinuerligt upprätthålla samhällsviktig verksamhet och andra prioriterade åtaganden är tillräckliga incitament eftersom brister i dessa ger mer eller mindre omedelbar återkoppling i form av exempelvis materiella och personella skador eller stora kostnader.

Den föreslagna strukturen skulle också kunna bidra till en stärkt dialog mellan systemnivåerna. Om en nivå i systemet är intresserad av förmågan på nivån under, givet ett visst scenario, så ges detta *scenario som analysunderlag*. Det blir på så vis tydligt vad som efterfrågas, och det blir tydligt huruvida frågan besvaras. Om därtill myndigheterna vill ha del av resultaten av underliggande nivåers kontinuitetshantering så begärs detta underlag i syfte att aggregeras eller som en kontroll av att ett ändamålsenligt säkerhetsarbete bedrivs. En skillnad mot nuvarande system är att underlaget redan är förberett i termer av risker, sårbarheter och önskvärda förmågor, som resultat av en kontinuerligt pågående kontinuitetsanalys. En aktör behöver exempelvis inte uppleva att analysen görs för någon annan utan att de själva har nytta av den eller som idag, utan att förstå



Figur 7.2: Samspelet mellan risk- och kontinuitetsperspektiven. Riskperspektivet dominerar på nationell nivå och kontinuitetsperspektivet på sublokal nivå.

vilken nytta den kommer att ha för den sammanställande aktören. Den analys som görs, görs i första hand för kommunens egen skull, samtidigt som andra aktörer kan ta del av resultatet. Därtill kan en verksamhetsnära och för kommunen bekant begreppsapparat användas. Om däremot ett annat mer riskanalysorienterat arbete ska göras, som inte i första hand kommer kommunen själv till del, så görs förarbetet i stor utsträckning av nivån ovanför, genom tillhandahållande av exempelvis scenarier.

I vår studie är det i första hand kommunerna som uttrycker önskemål om att gå i riktning mot kontinuitetshantering. Tolkat som ett perspektiv med utgångspunkt i den egna verksamheten och analys av kritiska beroenden är kontinuitetshantering dock relevant och viktig på alla nivåer. Vår poäng är att den är mer relevant och framförallt naturlig på lägre nivåer i beredskapssystemet, och att det omvända gäller riskanalyser. Om modellen i figur 7.2 ska kunna tillämpas måste varje organisation kartläggas utifrån sin tillhörighet i nivåhierarkin nationellt-regionalt-lokalt-sublokalt. Som regel är centrala myndigheter med eller utan bevakningsansvar att betrakta som nationella medan privata aktörer, kommunala bolag och förvaltningar är typiska sublokala aktörer. Regioner har regional såväl som lokal förankring. Bland undantagen finns organisationer som spänner över många nivåer som exempelvis Polismyndigheten. Det gäller även vissa verksamhetsspecifika risker av nationell karaktär, som exempelvis skolskjutningar där aktören finns på sublokal nivå, eller en kärnkraftsolycka där anläggningsägaren är en sublokal aktör inom det kommunala områdesansvaret, men skyddsansvaret finns på regional nivå.

Till denna föreslagna struktur kan också fogas en åtgärdshanteringsprincip som avser att sortera ut de åtgärdsförslag som kan tas om hand i den egna organisationen medan förslag som kräver samverkan mellan olika aktörer vidarebefordras uppåt i systemet. Denna hanteringsprincip skulle kunna vara i någon mån tvingande, i enlighet med önskemål från några av kommunerna i studien, och skulle dessutom tillgodose de önskemål som myndighetshandläggare på Regeringskansliet har framfört om en sortering och prioritering av åtgärderna.

Förslag på en sådan åtgärdshantering finns beskriven i *Handbok för kommunalt RSA-arbete* (Albinsson *et al.* 2019). Där definieras tre åtgärdsnivåer kopplat till om budget och mandat att genomföra åtgärderna finns på sublokal nivå, lokal nivå eller högre upp i beredskapssystemet. Till modellen hör också en algoritm (i form av ett beslutsträd) som stödjer beslut om till vilken nivå en viss åtgärd bör adresseras. Åtgärdshanteringsprincipen är ett exempel på hur man kan bemöta önskemålet om att alla ska arbeta efter en gemensam metod, vilket lyftes fram i kapitel 6.3. Då kan resultaten bli jämförbara och hjulet behöver inte uppfinnas på nytt av varje enskild aktör.

8 Slutsatser

Denna studie har i syfte att undersöka om införandet av risk- och sårbarhetsanalyser har haft avsedd effekt på uppbyggnaden av beredskapen mot samhällsstörningar samt om, och i så fall hur, RSA-systemet bör förbättras för att stärka denna beredskap fokuserat på att besvara tre frågeställningar:

1. Hur har den statliga styrningen av RSA förändrats över tid?
2. Vilken effekt har RSA-systemet gett?
3. På vilka sätt bör RSA-systemet förändras för att öka nyttan med arbetet?

Frågorna har utforskats med hjälp av tre typer av insamlade material – en enkätundersökning ställd till samtliga aktörer i RSA-systemet, en intervjustudie med tjänstemän som arbetar med att sammanställa RSA-redovisningar och tjänstemän som arbetade med införandet av RSA under åren kring millennieskiftet samt en dokumentanalys av styrdokument såsom framväxten av utredningar, propositioner, lagstiftning, föreskrifter och vägledningar där RSA regleras. I följande avsnitt går vi igenom de sammanvägda slutsatserna för var och en av de tre frågeställningarna.

Slutsatserna på den första frågeställningen bygger huvudsakligen på redovisade resultat i kapitel 4 samt diskussionen i kapitel 7.1, slutsatserna på den andra frågeställningen på kapitel 5 samt diskussionen i kapitel 7.1 och slutsatserna på den tredje frågeställningen på kapitel 6 samt diskussionen i kapitel 7.1 och 7.2.

Hur har den statliga styrningen av RSA förändrats över tid?

När det gäller frågan om hur den statliga styrningen av RSA har förändrats över tid kan vi konstatera att arbetet med RSA har sin upprinnelse i att det inom planeringen för civilt försvar i mitten av 1990-talet identifierades ett behov av att utvidga arbetet till att inkludera vad som då benämndes svåra påfrestningar i fredstid. Det fanns en uttalad ambition att utveckla samhällets beredskapssystem för att möta nya typer av hot, vilket tydligast finns beskrivet i förslagen från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen som redovisas i kapitel 4.1.

För att förverkliga ambitionen om ett nytt svenskt beredskapssystem ansåg tjänstemän som arbetade med att konceptuellt utveckla det nya systemet att det krävdes ett nytt planeringssystem och en ny finansieringsstruktur. Detta till följd av att den utvidgade hotbilden medförde att många fler aktörer ansågs behöva involveras i beredskapssystemet än tidigare, både fler myndigheter och kommunerna och regionerna. I Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) skissades ett förslag på ett sådant system.

Många av de förslag som togs fram inom arbetet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har genomförts, särskilt när det gäller införandet av RSA

som ett obligatoriskt arbete för myndigheter under staten inklusive länsstyrelser, kommuner och regioner. RSA var dock i utredningen avsett att utgöra endast en delkomponent i ett system för kunskapsuppbyggnad, som i sin tur enbart var en av fyra komponenter i ett nytt tänkt planeringssystem.

Avseende de övriga komponenterna: en målformulerings- och inriktningsprocess för samhällets krishanteringsarbete, ett system för avvägning och resursstyrning samt ett system för uppföljning och utvärdering är det mer oklart till vilken grad de har genomförts. Vår studie indikerar att dessa inte har genomförts alternativt inte har genomförts på det sätt som motsvarar den ambition som fanns i Säkerhets- och sårbarhetsutredningen, men att det förslag som då togs fram fortfarande kan vara intressant att ta ställning till inför en framtida utveckling av det svenska beredskapssystemet.

Till följd av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen infördes redovisning av RSA i lagstiftning i form av Krisberedskapsförordningen (SFS 2002:472) och en ny planeringsmyndighet, KBM, upprättades som 2009 ersattes av MSB. KBM och MSB har styrt arbetet med RSA genom att utfärda vägledningar. Sedan MSB fick föreskriftsrätt för RSA 2009 styrs arbetet även genom föreskrifter. I vägledningarna har syftet med RSA formulerats och anvisningar getts kring hur arbetet ska bedrivas, medan föreskrifterna bland annat anger hur arbetet med RSA ska redovisas. Den kanske största förändringen som skett sedan RSA infördes är att arbetet sedan 2016 för särskilt de statliga myndigheternas del ska beakta perspektivet höjd beredskap (MSBFS 2016:7) och samordnas med totalförsvarsplaneringen (MSB 2019).

Vilken effekt har RSA-systemet gett?

När det gäller studiens andra frågeställning, vilken effekt RSA-systemet gett, har vi valt att dela upp resultaten efter vilken typ av organisation och vilka arbetssätt införandet av RSA har gett upphov till, vilken nytta som RSA-systemet anses generera idag, samt i vilken mån arbetet leder till att åtgärder vidtas.

Införandet av RSA har resulterat i att en organisation för arbete med RSA har vuxit fram, som dock ser olika ut på olika organisationer. En grovt generaliserad bild är att de som arbetar med RSA ofta har en samhällsvetenskaplig utbildning, att minst två personer inom organisationen arbetar med RSA som en del av sin tjänst och att arbetsgruppen har en jämn könsfördelning.

De personer som arbetar med RSA har ofta kompetens inom ledarskap och säkerhetsskydd men upplever ett kompetensutvecklingsbehov inom metoder för riskbedömning och sekretess samt informationsklassning. Arbetet med RSA är i regel inriktat mot den egna organisationens verksamhet, och interna workshoppar används ofta och ses som en värdefull metod i arbetet. Däremot är arbetet med RSA sällan integrerat med budgetarbetet och verksamhetsstyrningen och mindre

än hälften av de som har svarat på vår enkätundersökning anser att de som arbetar med RSA har stor möjlighet att genomdriva åtgärdsförslag.

Vidare har införandet av RSA resulterat i att det sker en kunskapsuppbyggnad hos aktörerna gällande risker och sårbarheter inom det egna verksamhetsområdet. Interna arbetssätt och rutiner för arbetet med att kartlägga risker och sårbarheter har utvecklats hos många aktörer även om många efterfrågar en tydligare styrning av metodval och riskanalys från centrala aktörer.

Det finns ett starkt stöd bland de aktörer som arbetar med RSA för att arbetet med RSA är infört i lagstiftning eftersom det gör att arbetet prioriteras. Studien visar också att föreskrifterna från MSB för hur redovisningen ska fungera upplevs som tydliga och lätta att följa. Även att det finns statlig finansiering (anslag 2:4 Krisberedskap) ses som bidragande till att det sker arbete kring uppbyggnad av beredskap. En majoritet av dem som har svarat på enkätundersökningen anser att de syften som har formulerats i MSB:s vägledning för RSA-arbetet (se kapitel 4.3) uppfylls i stor utsträckning. Vidare har införandet av RSA haft en effekt i termer av att det finns en samverkan mellan olika aktörer i rapporteringssystemet kring arbetet med RSA och uppbyggnaden av beredskap.

Det område där det finns störst brister i arbetet med RSA i termer av att ge effekt på uppbyggnaden av beredskap är inom arbetet med de åtgärdsbehov som identifieras i analysen. Det finns ett starkt stöd i undersökningen för att framgångsfaktorer för att bedriva ett effektivt åtgärdsarbete är att ledningsgruppen är involverad i arbetet, att hela verksamheten är involverad i arbetet samt att analysen är väl utförd och dokumenterad. Däremot visar denna studie att omkring hälften av de svarande aktörerna anser att ledningsgruppen i liten utsträckning tar hänsyn till RSA-arbetet och att RSA-arbetet inte används i verksamhetsplaneringen i någon stor omfattning. Här finns alltså ett identifierat förändringsbehov som i studien har getts tydligast uttryck i önskemål om ökad statlig styrning av arbetet med åtgärder.

På vilka sätt bör RSA-systemet förändras för att öka nyttan med arbetet?

När det gäller studiens tredje frågeställning, hur RSA-systemet bör förändras, kan tre övergripande slutsatser dras: mer fokus bör läggas på arbete med åtgärder på bekostnad av arbete med analys av risker och sårbarheter, RSA-arbetets roll inom beredskapsarbetet bör förtydligas och den statliga styrningen bör öka.

När det gäller den första slutsatsen, att mer kraft bör läggas på arbete med åtgärder och mindre av de resurser som finns tillgängliga för arbete med RSA bör läggas på analysen av risker och sårbarheter, är detta en förändring som i princip kan genomföras av aktörerna själva. Den underliggande kritiken som gör denna förändring önskvärd av de aktörer som framför den är att det nuvarande

arbetet inte ger tillräckligt stor effekt i termer av beredskapsstärkande arbete utan arbetet med RSA stannar vid en nedskrivna analys av risker och sårbarheter. Att stärka arbetet med åtgärder och möjligheten att genomdriva åtgärder av aktörerna själva förutsätter dock att, som framkommit ovan, ledningsgruppen i de olika organisationerna och hela organisationen deltar aktivt i arbetet med RSA och att resurser finns för ett ambitiöst arbete med såväl analys som arbete med åtgärder. Att så inte sker indikerar att en förändring bör göras när det gäller den statliga styrningen av arbetet. Undersökningen visar att detta i första hand bör göras genom att de aktörer som önskar göra denna förändring får mer stöd i arbetet med riskanalys av centrala aktörer för att frisätta egna resurser till arbete med åtgärder.

När det gäller synpunkter om att RSA-arbetets roll i beredskapssystemet bör förtydligas är resultaten mer spridda. En del svarande anser att RSA bör integreras bättre med angränsande processer inom beredskapsarbetet såsom exempelvis lagen om extraordinära händelser, LEH, medan andra anser att nuvarande styrning ger möjlighet att göra denna integrering av arbetet. Slutsatsen som kan dras när det gäller arbetet med att sammanställa en nationell riskbild utifrån RSA-redovisningar (kapitel 6.2.) är att detta inte fungerar tillfredställande på grund av att RSA-redovisningarna genomförs på så olika sätt att de inte är jämförbara eller kan adderas till varandra för att skapa en aggregerad bild. De sammanställande aktörerna använder istället RSA-redovisningarna för att utforma stödåtgärder för att förbättra de rapporterade aktörernas redovisningar av RSA.

Kapitel 6.3 påvisar att det finns en stor efterfrågan på mer handfast statlig styrning som adresserar den kritik som har sammanfattats ovan. Tre huvudsakliga förslag förs fram av ett stort antal aktörer: 1) att det bör finnas en fastställd gemensam metod för arbetet med RSA som alla ska följa, 2) att riskanalysen eller hotscenarier ska göras av någon central aktör och lämnas till övriga aktörer som underlag för bedömning av risker i det egna verksamhetsområdet, 3) att arbete med och uppföljning av åtgärder bör ingå i krisberedskapsförordningen och alltså styras genom lagstiftning.

Avslutande reflektioner kring den fortsatta utvecklingen av RSA-systemet

Denna studie har visat att möjligheten att åtgärda brister som upptäckts inom det analysarbete som görs inom ramen för arbetet med RSA är kringskuren på olika sätt. Det finns ett behov av att se över vilka förutsättningar aktörerna behöver för att kunna utveckla beredskapssystemet och genomföra åtgärder till följd av det arbete med analys som har reglerats i lagstiftning.

Rapporteringssystemets återkopplingsmekanismer är dessutom otydliga eller okända. Det är otydligt hur det i dagsläget i huvudsak enkelriktade informationsflödet, i form av redovisning av RSA, bidrar till att åtgärder vidtas och att ett

beredskapssystem som är kapabelt att hantera samhällsstörningar byggs. Redovisad information kan användas av centrala myndigheter, i synnerhet MSB, för att kanalisera stöd i olika former – som i sin tur kan förbättra aktörernas förutsättningar att utverka beredskap, men en kanalisering kan också användas för att inrikta beredskapssystemets samlade förmågor. Detta kräver dock att centrala aktörer kan verka förutsättningsskapande – det vill säga att resurser tillgängliggörs. En tydligare koppling mellan informationsflödet och beredskapsutveckling skulle kunna renodla rapporteringsförfarandet, det vill säga att de sammanställande aktörerna med högre precision kan efterfråga den information som verkligen behövs och har en hög relevans för ändamålen.

I kapitel 7.2 redovisade vi ett eget förslag på en ny struktur för det framtida arbetet med RSA som bygger på att ansvaret för riskanalys och kontinuitetshantering fördelas mellan aktörerna i RSA-systemet efter den nivå de befinner sig på. Här har vi tagit fasta på det önskemål som många svarande från främst kommuner framför om ett större fokus på kontinuitetshandling och mindre fokus på riskanalys i sitt arbete med RSA, samt de önskemål om mer sammanfattad och relevant information som har efterfrågats av sammanställande aktörer som Socialstyrelsen och Regeringskansliet. Med den föreslagna strukturen hoppas vi på att bidra till en diskussion om roller, ansvar och uppgiftsfördelning i det framtida arbetet med att stärka Sveriges beredskap mot samhällsstörningar.

Referenser

- Abrahamsson, M. (2009). Analytic Input to Societal Emergency Management – On the Design of Methods. Report 1043. Lunds universitet: Lund.
- Abrahamsson, M. & H. Tehler (2013). Evaluating risk and vulnerability assessments a study of the regional level in Sweden. *International Journal of Emergency*, 9(1):76-92.
- Albinsson, P-A, J. Bengtsson, C. Denward, A. Sparf & V. Hedtjärn Swaling (2019). Handbok för kommunalt RSA-arbete. FOI-R--4656--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Albinsson, P-A. & J. Bengtsson (2016). Inventering av stöd för kommunalt RSA-arbete. FOI Memo 5669. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Bet. (2001/02:FöU10). Samhället säkerhet och beredskap. Stockholm: Försvarsutskottet.
- Bet. (2007/08:FöU12). Stärkt krisberedskap. Stockholm: Försvarsutskottet.
- Blom, K., N. Guldåker & P-O. Hallin (2013). ORSA: områdesbaserad risk- och sårbarhetsanalys. Malmö: Länsstyrelsen Skåne
- Cedergren, A., V. Hedtjärn Swaling, H. Hassel, C. Denward, K. Mossberg Sonnek & P.-A. Albinsson (2018). Understanding practical challenges to risk and vulnerability assessments: the case of Swedish municipalities. *Journal of Risk Research*, 22(6): 782-795.
- Dahmström, Karin (2011). *Från datainsamling till rapport – att göra en statistisk undersökning*. Lund, Studentlitteratur.
- Denward C., P. Larsson & A.-S. Stenérus Dover (2017). Sektorsansvar – ansvarssystem eller semantik? FOI-R--4552--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Dir. (2018:79). Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Eljertsson, Göran (2014). *Enkäten i praktiken: en handbok i enkätmetodik*. Lund, Studentlitteratur AB.
- Eriksson, K. (2016). Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Användande och utnyttjande. SP Rapport 2016:40. Lund: SP Sveriges tekniska forskningsinstitut.

- Eriksson P., P. Larsson & F. Welander (2019). Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret. FOI-R--4800--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Europeiska kommissionen (2010). Risk assessment and mapping guidelines for disaster management. EU Commission staff working paper SEC(2010) 1626. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Hallin, P. (2013). Sociala risker: en begrepps- och metoddiskussion. Malmö: Institutionen för urbana studier, Malmö högskola.
- Harms-Ringdahl, L. (1995). Svenskt och europeiskt forskningssamarbete om riskhantering - 1995. Stockholm: Institutet för Riskhantering och Säkerhetsanalys.
- Hassel, H. (2010). Risk and vulnerability analysis in society's proactive emergency management. Doktorsavhandling. Rapport 1045. Lund: Lunds universitet.
- Johansson, H. & H. Jönsson (2007). Metoder för risk- och sårbarhetsanalys ur ett systemperspektiv. Lund: Lunds universitet.
- KBM (2003). Risk- och sårbarhetsanalyser: Vägledning för statliga myndigheter. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- KBM (2004). Avtal mellan staten och Svenska kommunförbundet. KBM 0762/2004. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- KBM (2005). Så vill vi utveckla krisberedskapen. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- KBM (2006a). Risk- och sårbarhetsanalyser: Vägledning för statliga myndigheter. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- KBM (2006b). Risk- och sårbarhetsanalyser: Vägledning för kommuner och landsting. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Kvale, S. & S. Brinkmann (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3:e upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Lundgren J. (2007). Sektorsansvar. Crismart dnr: 519/7:4. Stockholm: Försvarshögskolan.

- Malmö stad (2018). Tre steg för ett robustare Malmö: En metod för risk- och sårbarhetsanalys. Malmö: Malmö stad. Finns tillgänglig på webben (hämtad 6 december 2019):
<https://malmo.se/download/18.45c7aab61662eba4dac569/1538397097145/Tre%20steg%20för%20ett%20robustare%20Malmö%2020180928.pdf>
- Månsson, P. (2015). "Aggregering av riskinformation", ur: Slutrapport från Ramforskningsprogrammet PRIVAD – Program for Risk and Vulnerability Analysis Development, s. 4-13. Rapport 3003. Lund: Lunds universitets centrum för riskanalys och riskhantering.
- Mickelsson L. (2020). Uppföljning av risk- och sårbarhetsanalyser. FOI-R--4803--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Mossberg-Sonnek, K., J Lindgren & A. Lindberg (2011). Integrera klimatanpassning i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser: En vägledning. FOI-R--3388--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- MSB (2010). Konsekvensutredning för föreskrift om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. PM Dnr: 2010-3701. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2011). Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser. MSB245. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2012). Risker och förmågor 2012: Redovisning av regeringsuppdrag om nationell riskbedömning respektive bedömning av krisberedskapsförmåga. MSB 545. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2014a). Konsekvensutredning för föreskrift om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Dnr: 2014-2498. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2014b). Konsekvensutredning för föreskrift om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser. Dnr: 2014-2498. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2017). Beslut om redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser för år 2018. Diariennr: 2017-8923. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2018). Fördjupad uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap. MSB 1163. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

- MSB (2019). Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020. MSB 1457. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSBFS (2010:6). Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSBFS (2010:7). Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSBFS (2015:3). MSBFS 2015:3 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- 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. (1991/92:102). Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. (1995/96:12). Totalförsvaret i förnyelse. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. (1996/97:11). Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. (2000/01:1 UO6). Budgetpropositionen för 2001: Förslag till statsbudget för budgetåret 2001, reviderad finansplan, budgetpolitiska mål, ändrade anslag för budgetåret 2000, skattefrågor m.m. Bilaga: Utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Stockholm: Finansdepartementet.
- Prop. (2001/02:158). Samhällets säkerhet och beredskap. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. (2007/08:92). Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull. Stockholm: Försvarsdepartementet.

- Prop. (2011/12:1 UO6). Budgetpropositionen för 2012: Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor. Bilaga: Utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Stockholm: Finansdepartementet.
- Prop. (2012/13:1). Budgetpropositionen för 2013: Förslag till statens budget för 2013, finansplan och skattefrågor. Stockholm: Finansdepartementet.
- Prop. (2013/14:1 UO6). Budgetpropositionen för 2014: Förslag till statens budget för 2014, finansplan och skattefrågor. Bilaga: Utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Stockholm: Finansdepartementet.
- 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.
- Riksrevisionen (2015). Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. RR2015:18. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2019). Anslag 2:4 Krisberedskap: Riksrevisionen förbereder en granskning av det statliga budgetanslaget 2:4 Krisberedskap. Hämtad 25/11 2019: <https://www.riksrevisionen.se/nu-granskas/inledda-granskningar/anslag-24-krisberedskap.html>
- SCB (2019). Risk- och sårbarhetsanalys – 15 år senare: Teknisk rapport – en beskrivning av genomförande och metoder. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SFS (1993:242). Beredskapsförordning (1993:242). Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SFS (1994:1720) Lag (1994:1720) om civilt försvar. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SFS (2002:472) Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SFS (2002:518) Förordning med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SFS (2002:864). Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS (2003:778). Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Stockholm: Justitiedepartementet.

- 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 (2007:603). Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS (2008:1002). Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS (2015:1052) Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SKL (2016). Kommungruppsindelning 2017: Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Skr (1998/99:33). Regeringens skrivelse 1998/99:33 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Skr. (2000/01:52). Regeringens skrivelse 2000/01:52 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Socialstyrelsen (2014). Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2014. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU (1995:19). Ett säkrare samhälle: huvudbetänkande. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SOU (2001:41). Säkerhet i en ny tid. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SOU (2001:86). Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Statskontoret (2014). Mer krisberedskap för pengarna? MSB:s hantering av anslag 2:4. Stockholm: Statskontoret.
- Swaling Hedtjärn V., P.-A. Albinsson, J. Bengtsson, C. Denward, K. Mossberg Sonnek & A. Sparf (2016). Utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen. FOI-R--4245--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Bilaga 1: Enkäten

Risk- och sårbarhetsanalys: femton år senare

Den här enkäten vänder sig till den person som ansvarar för att samordna arbetet med RSA vid kommunen, regionen eller myndigheten, i enkäten benämnd organisation. För de fall där samma person ansvarar för arbetet vid flera organisationer, exempelvis genom att ha delad tjänst vid flera kommuner, ber vi personen svara på *en enkät per organisation*.

Offentliga aktörers genomförande av risk- och sårbarhetsanalys (RSA) har i drygt femton år utgjort en viktig del av svensk krisberedskap. Över tid har föreskrifter och anvisningar för arbetet med RSA förändrats. Idag har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreskriftsrätt. I enkäten ställs några frågor om de nu gällande föreskrifterna. De dokument vi avser är MSB:s föreskrifter och allmänna råd om risk- och sårbarhetsanalys för kommuner (MSBFS 2015:5), regioner (MSBFS 2015:4) respektive myndigheter (MSBFS 2016:7).

Enkäten är uppdelad i fyra delar:

- *Din egen bakgrund.* Här ställs några bakgrundsfrågor för att etablera en förståelse för vilken bakgrund och erfarenhet de personer som ansvarar för RSA har.
- *Om arbetsgruppen.* Dessa frågor ställs för att skapa en bild av hur omfattande arbetet med RSA är vid din organisation samt vilka kompetenser och bakgrunder som finns i gruppen.
- *Arbete med risk- och sårbarhetsanalys.* De frågor som ställs här gäller hela arbetsprocessen kring risk- och sårbarhetsanalys.
- *Rapportering av risk- och sårbarhetsanalys.* Här ställs frågor om den rapportering av arbetet med RSA som kommuner, regioner och myndigheter är ålagda att göra till länsstyrelsen, Socialstyrelsen, MSB eller Regeringskansliet.

Din egen bakgrund

1. Arbetar du heltid eller deltid? ☐ Heltid
☐ Deltid, skriv antal procent: _____
2. Ungefär hur stor andel av din arbetstid lägger du på arbete med RSA i genomsnitt per år?
☐ Upp till 20 %
☐ 21-40 %
☐ 41-60 %
☐ 61-80 %
☐ 81-100 %
☐ Vet inte
3. Hur många gånger har du deltagit i att rapportera arbetet med RSA?
Räkna även med de gånger du eventuellt har rapporterat för andra organisationer.

Rullista med svarsalternativen 0,1,2,3,4,5,6 eller fler gånger.
4. Arbetar du med att sammanställa andra organisationers RSA-rapporter?
** Denna fråga ställs bara till regioner, länsstyrelser och myndigheter, inte kommuner.*
☐ Ja
☐ Nej
5. Har du en chefsbefattning?
☐ Ja
☐ Nej
6. Är du man eller kvinna?
☐ Man
☐ Kvinna

7. Ungefär hur många års total arbetslivserfarenhet har du?

- ☐ Upp till ett år
- ☐ 1-3 år
- ☐ 4-6 år
- ☐ 7-9 år
- ☐ 10-15 år
- ☐ 16-20 år
- ☐ 21 år eller mer

8. Ungefär hur många år har du arbetat i din nuvarande organisation?

Med organisation avser vi kommunen, regionen eller myndigheten du arbetar inom.

- ☐ Upp till ett år
- ☐ 1-3 år
- ☐ 4-6 år
- ☐ 7-9 år
- ☐ 10 år eller mer

9. Vilken är den högst uppnådda examen du har?

Markera endast ett alternativ. Om du har flera examina ange den som du anser är mest relevant för dina nuvarande arbetsuppgifter. Om du har en utländsk examen, försök att översätta denna till motsvarande svensk examen.

- ☐ Gymnasieexamen
- ☐ Examen i naturvetenskapligt ämne från universitet/högskola
- ☐ Examen i samhällsvetenskapligt/humanistiskt ämne från universitet/högskola
- ☐ Högskole- eller civilingenjörsexamen
- ☐ Juristexamen
- ☐ Officersexamen
- ☐ Polisexamen
- ☐ Annan, skriv vilken: _____
- ☐ Saknar examen

10. Har du arbetslivserfarenhet inom något eller några av dessa områden?

Flera alternativ kan markeras.

- ☐ Civilt försvar före 2002
- ☐ Säkerhetsskydd
- ☐ Informationssäkerhet
- ☐ Juridik
- ☐ Ledarskap
- ☐ Militärt försvar
- ☐ Polisiärt arbete
- ☐ Räddningstjänst
- ☐ Inte något av dessa områden

11. Önskar du kompetensutveckling inom något eller några av följande områden för att bättre kunna utföra dina uppgifter inom RSA?

Flera alternativ kan markeras.

- ☐ Ja, inom processledning
- ☐ Ja, inom metoder för riskanalys
- ☐ Ja, inom sekretess och informationsklassning
- ☐ Ja, annat område. Skriv vilket eller vilka: _____
- ☐ Nej
- ☐ Vet inte

Om arbetsgruppen

Nu kommer några frågor om den grupp av personer som i sin tjänst i din organisation arbetar med RSA. Vanligtvis arbetar dessa personer vid en del av organisationen som har ansvar inom säkerhet och beredskap, inklusive RSA.

Om arbetet vid din organisation organiseras på annat sätt, tänk på de personer som inom sin tjänst arbetar med RSA som den grupp du svarar för nedan.

12. Hur många personer ingår i gruppen som har i uppgift att arbeta med RSA i din organisation?

Rullista med svarsalternativen: 1,2,3,4,5,6,7,8,9 eller fler, samt vet inte. Om svaret blir 1 person, gå vidare direkt till frågan "Har din organisation erfarenhet av att gå upp i stabsläge för att hantera en händelse under de senaste fem åren?"

13. Hur ser åldersfördelningen ut i gruppen?

- ☐ Merparten är under 30 år
- ☐ Merparten är mellan 30 och 50 år
- ☐ Merparten är över 50 år
- ☐ Det är en spridd åldersfördelning
- ☐ Kan inte svara, kommentera gärna: _____

14. Hur ser könsfördelningen ut i gruppen?

- ☐ Enbart kvinnor
- ☐ Merparten är kvinnor
- ☐ Ungefär lika många kvinnor som män
- ☐ Merparten är män
- ☐ Enbart män
- ☐ Vet inte

15. Ungefär hur många arbetstimmar lägger gruppen sammanlagt på arbetet med RSA i genomsnitt?

En person som arbetar heltid arbetar i regel omkring 1700 timmar per år.

- ☐ 0-500 timmar
- ☐ 501-1 000 timmar
- ☐ 1 001-1 500 timmar
- ☐ 1 501-2 000 timmar
- ☐ 2 001-4 000 timmar
- ☐ 4 001-6 000 timmar
- ☐ 6 001-8 000 timmar
- ☐ 8 001-10 000 timmar
- ☐ 10 001 timmar eller mer
- ☐ Vet inte
- ☐ Kan inte svara, kommentera gärna: _____

16. Hur mycket arbetstid läggs på arbete med RSA under ett år då rapportering ska göras jämfört med mellanliggande år?

- ☐ Mycket mer tid
- ☐ Något mer tid
- ☐ Ingen skillnad
- ☐ Något mindre tid
- ☐ Mycket mindre tid
- ☐ Vet inte

17. Ungefär hur många år har den med störst erfarenhet av arbetet med RSA arbetat i gruppen?

- ☐ Upp till ett år
- ☐ 1-3 år
- ☐ 4-5 år
- ☐ 6-9 år
- ☐ 10 år eller mer
- ☐ Vet inte

18. Anser du att personalomsättningen är hög i gruppen?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet inte

19. Anser du att det är svårt att upprätthålla kompetensen i gruppen då personer slutar?

Detta är en följdfråga till de som svarat Ja på föregående fråga (Anser du att personalomsättningen är hög i gruppen?)

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet inte

20. Anser du att gruppen behöver kompetensutveckling inom något eller några av dessa områden för att bättre kunna utföra arbetet med RSA?

Flera alternativ kan markeras.

- ☐ Ja, inom processledning
- ☐ Ja, inom metoder för riskbedömning
- ☐ Ja, inom sekretess och informationsklassning
- ☐ Ja, annat område. Skriv vilket eller vilka: _____
- ☐ Nej
- ☐ Vet inte

21. Har din organisation erfarenhet av att gå upp i stabsläge för att hantera en händelse under de senaste fem åren?

- ☐ Ja, skriv vilken eller vilka händelser: _____
- ☐ Nej
- ☐ Vet inte

Arbete med risk- och sårbarhetsanalys (RSA)

Nu kommer några frågor om arbetet med RSA i dess helhet, det vill säga allt arbete som görs inom ramen för risk- och sårbarhetsanalys. Hit räknas även det arbete som görs för att utveckla exempelvis underlag och verksamhetsanalyser.

22. Hur värdefulla anser du att följande underlag är i arbetet med RSA?

Fråga i tabellform med följande svarsalternativ: Inte alls värdefullt; Inte så värdefullt; Ganska värdefullt; Mycket värdefullt; Har inte haft tillgång till detta underlag

- ☐ Andra organisationers RSA-rapporter
- ☐ Din egen organisations tidigare RSA-rapporter
- ☐ Egen informationsinsamling i organisationen, exempelvis genom workshops
- ☐ Forskning/rapporter
- ☐ Hotbildsunderlag
- ☐ Nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB)
- ☐ Utvärderingar från inträffade händelser
- ☐ Utvärderingar och erfarenheter från övningar
- ☐ Annat, skriv vilket: _____
- ☐ Annat, skriv vilket: _____
- ☐ Annat, skriv vilket: _____

23. Hur värdefulla anser du att följande stöd är i arbetet med RSA?

Fråga i tabellform med följande svarsalternativ: Inte alls värdefullt; Inte så värdefullt; Ganska värdefullt; Mycket värdefullt; Har inte haft tillgång till detta stöd

- ☐ Material från MSB
- ☐ Material från andra myndigheter
- ☐ Samarbete med andra organisationer
- ☐ Stöd från extern konsult
- ☐ Utbildningar
- ☐ Övningar
- ☐ Annat, skriv vilket: _____
- ☐ Annat, skriv vilket: _____
- ☐ Annat, skriv vilket: _____

24. Används någon specifik metod i arbetet med RSA?

- ☐ Ja, skriv vilken eller vilka: _____
- ☐ Nej

25. Hur värdefulla anser du att följande arbetssätt är i arbetet med RSA?

Fråga i tabellform med följande svarsalternativ: Inte alls värdefullt; Inte så värdefullt; Ganska värdefullt; Mycket värdefullt; Arbetssättet förekommer inte i arbetet med RSA

- ☐ Enkäter
- ☐ Intervjuer
- ☐ Kvalitetssäkring av rapporten, t.ex. remisshantering
- ☐ Workshops med deltagare från din egen organisation
- ☐ Workshops med externa deltagare

Annat, skriv vilket: _____

Annat, skriv vilket: _____

Annat, skriv vilket: _____

26. I vilken utsträckning anser du att arbetet med RSA är samordnat med följande processer eller arbetsområden?

Fråga i tabellform med följande svarsalternativ: Mycket liten utsträckning; Ganska liten utsträckning; Ganska stor utsträckning; Mycket stor utsträckning; Vet inte/kan inte svara

- ☐ Budgetarbete
- ☐ Civilt försvar
- ☐ Säkerhetsskydd
- ☐ Informationssäkerhet
- ☐ Kontinuitetsplanering
- ☐ Annat, skriv vilket: _____
- ☐ Annat, skriv vilket: _____
- ☐ Annat, skriv vilket: _____

27. Brukar din organisations ledningsgrupp regelbundet få rapporter om hur det går i arbetet med RSA?

Med rapporter avses såväl skriftliga som muntliga rapporter.

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet inte

28. I vilken utsträckning anser du att ledningsgruppen tar hänsyn till relevanta resultat av arbetet med RSA i sin beredning av frågor?

- ☐ Mycket liten utsträckning
- ☐ Ganska liten utsträckning
- ☐ Ganska stor utsträckning
- ☐ Mycket stor utsträckning
- ☐ Vet inte

29. I vilken utsträckning anser du att den politiska ledningen tar hänsyn till relevanta resultat av arbetet med RSA vid beslutsfattande?

** Denna fråga ställs till kommuner och regioner.*

- ☐ Mycket liten utsträckning
- ☐ Ganska liten utsträckning
- ☐ Ganska stor utsträckning
- ☐ Mycket stor utsträckning
- ☐ Vet inte

30. I vilken utsträckning bedömer du att arbetet med RSA resulterar i att åtgärder genomförs i din organisation?

Med åtgärder avses förändringar i verksamhet som reducerar en risk eller stärker beredskapen.

- ☐ Mycket liten utsträckning
- ☐ Ganska liten utsträckning
- ☐ Ganska stor utsträckning
- ☐ Mycket stor utsträckning
- ☐ Vet inte

31. Vilken eller vilka anser du har varit de avgörande framgångsfaktorerna för att få till stånd åtgärder?

Utveckla gärna ditt svar.

** Denna fråga ska enbart ställas som följdfråga till de som svarat "I mycket stor utsträckning" resp "I ganska stor utsträckning" på fråga 31. De som svarat "vet inte" i fråga 31 får ingen följdfråga.*

32. Vilken eller vilka svårigheter har du upplevt när det gäller att åstadkomma åtgärder till följd av arbetet med RSA?

Utveckla gärna ditt svar.

**Denna fråga ska enbart ställas som följdfråga till de som svarat "I ganska liten utsträckning" resp "I mycket liten utsträckning" på fråga 31. De som svarat "vet inte" i fråga 31 får ingen följdfråga.*

33. I vilken utsträckning samarbetar din organisation med andra organisationer inom ramen för arbetet med RSA?

Med samarbete avses både formella och informella samarbeten.

- ☐ Mycket liten utsträckning
- ☐ Ganska liten utsträckning
- ☐ Ganska stor utsträckning
- ☐ Mycket stor utsträckning
- ☐ Vet inte

34. I vilken utsträckning samarbetar din organisation med andra organisationer för att genomföra de åtgärder som uppkommit i samband med arbetet med RSA?

- ☐ Mycket liten utsträckning
- ☐ Ganska liten utsträckning
- ☐ Ganska stor utsträckning
- ☐ Mycket stor utsträckning
- ☐ Vet inte

35. I MSB:s *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser* (MSB245, 2011) anges nedanstående syften med arbetet med RSA. I vilken utsträckning anser du att respektive syfte uppnås i arbetet med RSA vid din organisation?

Fråga i tabellform med följande svarsalternativ: Mycket liten utsträckning; Ganska liten utsträckning; Ganska stor utsträckning; Mycket stor utsträckning; Vet inte

- ☐ Bidra till att ge en riskbild för hela samhället
- ☐ Ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- ☐ Ge ett underlag för kommunikation om samhällets risker till allmänheten
- ☐ Ge underlag till samhällsplaneringen

36. Hur väl anser du att dessa påståenden stämmer?

Fråga i tabellform. Följande svarsalternativ: Stämmer inte alls; Stämmer inte så bra; Stämmer ganska bra; Stämmer mycket bra; Vet inte/kan inte svara

- ☐ Vårt arbete med RSA skapar en förståelse i organisationen för vilka risker och sårbarheter som finns inom vårt verksamhetsområde.
- ☐ Vårt arbete med RSA skapar en förståelse i organisationen för vilka åtgärder som behöver vidtas.
- ☐ Vi har en bra balans mellan riskanalys och åtgärdsarbete i vårt arbete med RSA.
- ☐ De åtgärder som har identifierats som nödvändiga genom arbetet med RSA genomförs i regel.
- ☐ Vi som arbetar med RSA i organisationen har stora möjligheter att genomdriva åtgärdsförslag.
- ☐ Identifieringen av risker och sårbarheter inriktas huvudsakligen mot min organisations egen verksamhet
- ☐ Det är lätt att avgöra vilka verksamheter utanför min egen organisation som arbetet med RSA ska omfatta
- ☐ Resultaten från vårt arbete med RSA används i stor utsträckning i organisationens övergripande verksamhetsplanering.
- ☐ Resultaten från vårt arbete med RSA används i stor utsträckning i organisationens egen kunskapsuppbyggnad.
- ☐ Vårt arbete med RSA har resulterat i åtgärder som reducerat sårbarheterna i vårt verksamhetsområde.
- ☐ Arbetet med RSA har resulterat i en förbättrad förmåga att hantera oönskade händelser.
- ☐ Arbetet med RSA är motiverat och meningsfullt.

37. Finns funktionen för säkerhet och beredskap representerad i ledningsgruppen vid din organisation?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet inte

38. Hur väl anser du att följande påståenden stämmer? Arbetet med risk och sårbarhetsanalys...

Fråga i tabellform. Följande svarsalternativ: Stämmer inte alls; Stämmer inte så bra; Stämmer ganska bra; Stämmer mycket bra; Vet inte/kan inte svara

- ☐ ... har hög status.
- ☐ ... är meningsfullt.
- ☐ ... tas på allvar i min organisation.
- ☐ ... ges stor vikt i min organisations övergripande verksamhetsstyrning.

39. Vad anser du fungerar bra med hur arbetet med RSA är organiserat idag?

Utveckla gärna ditt svar.

40. Anser du att organiseringen av arbetet med RSA bör förändras? I så fall hur?

Utveckla gärna ditt svar.

Rapportering av risk- och sårbarhetsanalys

Nu kommer några frågor om den rapportering som ska göras av arbetet med RSA till länsstyrelsen, Socialstyrelsen, MSB eller Regeringskansliet.

Med rapportering menas här att sammanställa och författa rapporten, dvs. det arbete som krävs för att rapportera arbetet enligt MSB:s föreskrifter.

41. Ungefär hur stor andel av den totala tiden som läggs ner på arbete med RSA i din organisation används till rapporteringen?

- ☐ Upp till 20%
- ☐ 21-40%
- ☐ 41-60%
- ☐ 61-80%
- ☐ 81-100%
- ☐ Vet inte
- ☐ Kan inte svara, kommentera gärna: _____

42. Ungefär hur många timmar användes vid den senaste rapporteringen av RSA? *Med rapportering menas här att sammanställa och författa rapporten, dvs. det arbete som krävs för att rapportera arbetet enligt MSB:s föreskrifter.*
- ☐ Antal timmar: _____
 - ☐ Vet inte
43. Bedömer du att rapporteringen av RSA är till nytta för något av följande? *Flera alternativ kan markeras.*
- ☐ Kunskapsuppbyggnad i min egen organisation
 - ☐ Förmågeuppbyggnad i min egen organisation
 - ☐ Den aktör din organisation direkt rapporterar till om annan än MSB
 - ☐ MSB
 - ☐ Regeringen och Regeringskansliet
 - ☐ Annat, skriv vilken eller vilka: _____
 - ☐ Nej, jag ser ingen nytta med rapporteringen
 - ☐ Vet inte
44. Vilken eller vilka typer av publicering av RSA görs utöver rapporteringen till den myndighet ni är rapporteringsskyldiga till? *Flera alternativ kan markeras.*
- ☐ Rapport/sammanfattning/populärversion utlagd på organisationens hemsida
 - ☐ Utskick till privatpersoner
 - ☐ Utskick till näringslivet
 - ☐ Annan, skriv vilken eller vilka: _____
 - ☐ Ingen ytterligare rapportering görs
 - ☐ Vet inte
45. Hur ofta, jämfört med idag, anser du att rapportering av arbetet med RSA bör ske till den myndighet ni är rapporteringsskyldiga till? *Markera endast ett alternativ.*
- ☐ Mer sällan än idag
 - ☐ Med samma intervall som idag
 - ☐ Oftare än idag
 - ☐ Jag anser inte att en regelbunden rapportering är nödvändig
 - ☐ Vet inte/Kan inte svara

46. Hur väl anser du att dessa påståenden stämmer?

Fråga i tabellform. Följande svarsalternativ: Stämmer inte alls; Stämmer inte så bra; Stämmer ganska bra; Stämmer mycket bra; Vet inte/kan inte svara

- ☐ Föreskrifterna för rapporteringen är tydliga och lätta att följa.
- ☐ Varje gång en ny rapportering görs så upptäcks fler potentiella risker.
- ☐ Varje gång en ny rapportering görs så utformas förslag till nya åtgärder.
- ☐ Det finns ingen anledning att skriva in åtgärdsförslag som inte kommer att finansieras.
- ☐ Återkopplingen på vår rapportering av arbetet med RSA från relevanta myndigheter är bra och tillräcklig.
- ☐ Rapporteringen används som ett sätt att begära stöd från relevanta myndigheter för att genomföra nödvändiga åtgärder.
- ☐ Det är lätt att avgöra vilka händelser rapporteringen bör omfatta.
- ☐ Rapporteringen är ett verktyg som bidrar till ett bättre arbete med RSA.
- ☐ Om rapportering inte krävdes skulle arbetet med RSA vid min organisation avstanna.
- ☐ Arbetet med rapporteringen är meningsfullt för min organisation.

47. Efter att rapporteringen är genomförd, efterfrågar ni någon typ av återkoppling från den myndighet ni har rapporteringsskyldighet till?

Med återkoppling avses synpunkter på inskickad rapport, men också stöd till exempelvis åtgärder.

- ☐ Ja
- ☐ Nej

48. Hur ofta får ni återkoppling från den myndighet ni har rapporteringsskyldighet till vad gäller...

Fråga i tabellform. Följande svarsalternativ: Inte alls; Vid några enstaka tillfällen; Ganska ofta; Kontinuerligt; Vet inte

- ☐ ...omdöme om rapportens utformning?
- ☐ ...omdöme om eller synpunkter på kvaliteten i arbetet med RSA?
- ☐ ...frågor om arbetet med RSA genererar nytta?
- ☐ ...prioritering av åtgärder?
- ☐ ...stöd för att genomföra åtgärder?
- ☐ ...stöd för kompetensutveckling?

49. Anser du att den återkoppling ni får från den myndighet ni har rapporteringsskyldighet till är tillräcklig?

** Denna fråga ska inte ställas till de som svarat "Nej" på frågan: "Efter att rapporteringen är genomförd, efterfrågar ni någon typ av återkoppling från den myndighet ni har rapporteringsskyldighet till?"*

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet inte

50. Anser du att rapporteringen av arbetet med RSA bör förändras? I så fall hur?
Utveckla gärna ditt svar.

51. Till sist: finns det något du vill tillägga?

Bilaga 2: Intervjuguide

Om informanten

- Kan du berätta lite om dig själv och din roll?
- Hur kommer du (alt. har du kommit) i kontakt med risk- och sårbarhetsanalyser?

Bakgrund

Kan du med egna ord beskriva RSA-systemet/ordningen med risk- och sårbarhetsanalyser?

Om nytta

- Kan du med egna ord beskriva nyttan med RSA-systemet?
 - Nyttan för de utförande/rapporterande aktörerna...
 - Nyttan för sammanställningen/analysen på nationell nivå?
- I MSB:s Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser (MSB245, 2011) anges nedanstående syften med RSA-arbetet. Anser du att dessa syften uppnås i RSA-arbetet?
 - Ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga
 - Ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten
 - Ge underlag för samhällsplaneringen
 - Bidra till att ge en riskbild för hela samhället
- Tycker du att föreskrifterna är utformade för att tillgodose ovan (del)syften?

Effekt

- Kan du beskriva hur rapporterna tas omhand vid din myndighet?
- Vilka direkta effekter/åtgärder har RSA-sammanställning/analys gett upphov till?
- Vilka indirekta effekter/åtgärder har RSA-sammanställning/analys gett upphov till?
- Vilken återkoppling ges till rapporterande aktörer?
- Hur mycket tid och resurser används för att sammanställa och analysera underlag?

Förbättringspotential

- Kan du beskriva, i egna ord, vad du tycker fungerar bra i RSA-systemet?
- Hur tycker du att systemet med risk- och sårbarhetsanalyser kan eller bör, förbättras?
- Finns det några alternativa sätt att uppnå motsvarande nytta som nuvarande system genererar?
- Är det din uppfattning att ni genom RSA-redovisningarna förstår vad aktörerna behöver hjälp med?
 - Varför/varför inte?
 - Upplever du att ni kan svara upp på vad de behöver hjälp med?
- Tycker du att arbetet vid din myndighet, att arbeta med underlaget, är meningsfullt?
- Finns det någon särskild person/myndighet du tycker vi bör intervjua?
- Finns det något särskilt underlag/dokument du tycker vi bör läsa?

Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) utgör en betydande del av det svenska beredskapssystemet. Alla statliga myndigheter, regioner och kommuner är ålagda av Regeringen att arbeta med RSA. I denna rapport undersöker vi om införandet av RSA har haft avsedd effekt på uppbyggnaden av beredskapen mot samhällsstörningar samt vilka förändringar som bör göras för att öka nyttan med RSA-systemet.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till ett av Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.