



Jonas Eriksson
ROS-SSV

Konsekvensutredning för föreskrift om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser

1 Problemet

I samband med att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades den 1 januari 2009 erhöles av regeringen föreskriftsrätt för kommuners, landstings och statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Föreskriftsrätten, som för kommuner och landsting har sitt stöd i 12 § förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, utformades bland annat i syfte att säkerställa enhetlighet och jämförbarhet. I Regeringens proposition (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull* anger regeringen även att risk- och sårbarhetsanalyserna är ett viktigt instrument för att inrikta, följa upp och utvärdera arbetet inom krisberedskapsområdet. Regeringen anser därför att det är angeläget att de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs av kommuner, landsting och myndigheter håller en god kvalitet och är jämförbara och enhetliga.

Under 2010 utgav MSB föreskrifter för kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser, MSBFS 2010:6. Föreskrifterna reglerade främst hur kommuner och landsting ska redovisa och rapportera myndighetens risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen respektive länsstyrelsen och socialstyrelsen. Bland annat reglerades tid och periodicitet för redovisningen, mottagare av redovisningen samt att redovisningen skulle ske enligt en särskild disposition. Syftet med föreskrifterna var att öka kvalitet och enhetlighet hos kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser samt att möjliggöra jämförbarhet av olika kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser. Föreskrifterna

utformades utifrån en målsättning att i så stor utsträckning som möjligt uppfylla regeringens intentioner med risk- och sårbarhetsanalysarbetet.

Vid utgivande av författningar följer en skyldighet att utvärdera huruvida författningen hade avsedd effekt. Nuvarande föreskrifter utvärderades under 2012. Utvärderingen gav vid handen att föreskrifterna hade bidragit till en ökad kvalitet, enhetlighet och jämförbarhet men att det samtidigt fanns utvecklingspotential vad gäller jämförbarheten. De brister som identifierades i utvärderingen var främst regleringen av förmågebedömning vars utformning inte tillförlitligt stödjer syftet att skapa mer jämförbarhet. Det fanns vidare ett behov av att ytterligare tydliggöra och avgränsa redovisningarnas omfattning samtidigt som det fanns direkta felaktigheter i föreskrifterna, bland annat med felaktiga hänvisningar till paragrafer och vilken myndighet som var huvudman i mottagningen av analyserna. Slutligen fanns det även ett behov av att se över tidpunkter och rapporteringsfrekvenser för kommuner, landsting och statliga myndigheter för att kunna främja en effektiv och ändamålsenlig utveckling av krisberedskapsarbetet.

Förslaget till nya föreskrifter för kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser innehåller därför ett antal förslag till ändringar som ytterligare torde bidra till mer jämförbara risk- och sårbarhetsanalyser. Förslaget innehåller en ny bedömning av myndighetens generella krisberedskap vilket är en scenarioroberoende förmågebedömning och innebär såväl en större tydlighet för kommuner och landsting om vad som ska bedömas som en förbättrad möjlighet att skapa mer jämförbarhet. Tidpunkten för redovisningen är vidare något senarelagd för att på ett bättre sätt passa in i kommuners och landstings ordinarie planerings- och budgetprocess. Slutligen finns även ett allmänt råd knuten till föreskriften för att på ett tydligare sätt beskriva förutsättningarna och innebörden av författningstexten. Utöver ovanstående har även författningstexten generellt sett ändrats för att i så stor utsträckning som möjligt tydliggöra och avgränsa redovisningens utformning samt omfång.

2 Alternativa lösningar

De alternativa lösningar som finns att tillgå är att MSB inte utfärdar nya föreskrifter utan att nuvarande föreskrift, MSBFS 2010:6, även gäller fortsättningsvis. Ett annat alternativ är att ändra utformningen på nuvarande

föreskrifter som reglerar formerna för redovisningen till att reglera vilka arbetssätt och metoder som myndigheterna ska använda sig av. Ett tredje alternativ är att upphäva giltigheten på nuvarande föreskrifter och att inte ge ut några nya föreskrifter.

Utvecklingen av kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser är en långsiktig process som innebär ett kontinuerligt utvecklingsarbete hos kommuner och landsting. Det är därför viktigt att i så stor utsträckning som möjligt ta tillvara det arbete som sker hos kommuner och landsting vad gäller risk- och sårbarhetsanalyser. Reglering med hjälp av föreskrifter måste därför ske med en viss varsamhet för att möjliggöra en fortsatt positiv utveckling. Samtidigt är det viktigt att så tidigt som möjligt ändra eller ta bort de delar av regleringen som inte är i enhetlighet med föreskrifternas intentioner om ökad kvalitet, enhetlighet och jämförbarhet. Ett sådant område är nuvarande föreskrifters reglering av förmågebedömning som genom sin utformning är alltför tolkningsbar och otydlig för att kunna främja en positiv utveckling i enlighet med risk- och sårbarhetsanalysarbetets intentioner. Det finns vidare ett generellt behov av att i föreskrifter och allmänna råd bättre tydliggöra samt avgränsa risk- och sårbarhetsanalysarbetet för att på så sätt få en tydligare målbild om vad som ska uppnås med kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalysarbete. Kommer inte en ny reglering till stånd finns det därför en viss risk att den långsiktiga utvecklingen hämmas. Till föreskrifterna hör även ett allmänt råd som kan bli ett viktigt stöd för redovisningen och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Allmänna råd har en annan juridisk status än föreskrifter och är inte tvingande. Bedömningen är därför att de allmänna råden kan vara ett bra komplement till föreskrifter för att öka kvalitet, jämförbarhet och enhetlighet på myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.

Den andra alternativa lösningen till föreskrifternas utformning, att med föreskrifter reglera metoder, arbetsprocesser och innehåll i risk- och sårbarhetsanalyserna, skulle förmodligen resultera i ett tydligare och enklare sätt att arbeta för det stora flertalet av kommunerna och landstingen. Det innebär dock samtidigt att förutsättningarna för att anpassa analysen utifrån den egna kommunens och landstingets behov och övriga förutsättningar blir begränsade vilket även skulle få till följd att den positiva utvecklingen på området hämmas. Det finns sannolikt inte heller någon metod eller sätt att arbeta som passar alla. Bedömningen att med hjälp av föreskrifter reglera arbetssätt och metoder inte främjar en god utveckling gjordes redan inför

utvecklingsarbetet av MSBFS 2010:6. Denna bedömning anses fortfarande ha sin giltighet.

Vad gäller det tredje alternativet som innebär att nuvarande föreskrifter upphävs men att det inte ges ut några nya föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser bedöms inte heller främja en fortsatt utveckling inom området. Främst med tanke på att utvärderingen av nuvarande föreskrifter gav vid handen att föreskrifterna har medfört att kvaliteten, enhetligheten och jämförbarheten har ökat i myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Utvärderingen visade även att det finns ett stöd hos myndigheterna för att reglera området.

3 Berörda

Föreskriften gäller för kommuner och landsting.

4 Kostnader och andra konsekvenser

Arbetet med kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser varierar i omfattning och vilken utsträckning som hela organisationen involveras. Det är därför svårt att på ett relevant sätt beräkna vilka kostnadsmässiga konsekvenser som följer av föreskrifterna. Den samlade bedömningen är dock att föreskrifterna inte medför någon nämnvärd påverkan på det sätt som kommunerna och landstingen arbetar inom området och därmed att eventuella kostnadsmässiga konsekvenser är försumbara. Den huvudsakliga kostnaden är förknippad med själva upprättandet av risk- och sårbarhetsanalysen. Detta krav följer redan av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjdberedskap och är inte en följd av dessa föreskrifter

5 Överensstämmelse med Sveriges medlemskap i EU

För att förbättra effektiviteten och samordningen av medlemsstaternas insatser på civilskyddsområdet beslutade Europaparlamentet och rådet den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen.

Civilskyddsmekanismen avser förebyggande av, beredskap för och insatser vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. I artikel 6 om riskhantering framgår att medlemsstaterna ska utarbeta riskbedömningar på nationell eller subnationell nivå samt att sammanfatta och rapportera dessa

riskbedömningar till kommissionen senast den 22 december 2015 och därefter vart tredje år. Under 2014 ska kommissionen vidare, tillsammans med medlemstaterna, utarbeta riktlinjer om innehåll, metod och struktur för bedömning av riskhanteringsförmåga. Medlemsstaterna ska vidare ge kommissionen tillgång till bedömningen av sin riskhanteringsförmåga vart tredje år efter det att formerna för riskhanteringsförmågan har fastställts. Formerna för denna rapportering är i dagsläget dock inte klar. På samma sätt anger EU:s klimatanpassningsstrategi att medlemsstaternas ska utveckla, genomföra och revidera sin klimatanpassningspolitik grundat på risk- och sårbarhetsanalyser.

Bedömningen är att föreskrifterna stödjer det europeiska arbetet med riskbedömningar och bedömning av riskhanteringsförmåga. Ett systematiskt sätt att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser, från lokal till nationell nivå, främjar och möjliggör att Sverige kan leva upp sina skyldigheter som medlemsstat.

6 Ikraftträdande och informationsinsatser

Författningen träder i kraft den 1 januari 2015 och tio månader senare sker den första redovisningen av risk- och sårbarhetsanalyserna enligt den reglering som föreskrifterna innebär. Det som är nytt med föreskrifterna är främst en ny bedömning av myndigheternas generella krisberedskap. Metoden är en utveckling av nuvarande förmågebedömning och är i stor utsträckning en förenkling i jämförelse med nuvarande metod för förmågebedömning. Den övergripande bedömningen är därför att de nya föreskrifterna förenklar och avgränsar risk- och sårbarhetsanalyserarbetet och att det därför inte finns några särskilda skäl för övergångsbestämmelser eller att annan hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkt för när föreskrifterna träder i kraft.

7 Kontaktpersoner

Jonas Eriksson

010-240 5028

jonas.eriksson@msb.se

Alexandra Grundel

010-240 5183

alexandra.grundel@msb.se