



ROS-PAS
Jonas Eriksson
jonas.eriksson@msb.se

Konsekvensutredning för föreskrift om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser

1. *Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå*

Det viktigaste syftet med att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser är att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om hot, risker och sårbarheter inom det egna verksamhetsområdet samt att skapa ett underlag för egen planering. Underlaget utgör dessutom en viktig källa för information till medborgare och anställda. Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser bidrar även till att ge en bild av de risker och sårbarheter som finns i samhället i stort. Det finns således två perspektiv som föreskrifterna måste tillgodose, dels egennyttan för den egna organisationen eller verksamheten och dels att tillgodose behovet av att kunna ge en samlad riskbild för hela samhället och därmed ge ett bra beslutsunderlag för inriktningen av arbetet inom krisberedskapsområdet.

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 de statliga myndigheterna har sitt stöd i 34 § förordning (2006:942) om krisberedskap 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.

Föreskrifterna för risk- och sårbarhetsanalyser är utformade utifrån en målsättning att skapa en så god enhetlighet och jämförbarhet som möjligt, samtidigt som det bör finnas möjligheter att anpassa arbetet utifrån den egna organisationens behov och förutsättningar. Föreskrifterna är därför mer inriktade på att styra redovisningens utformning än på risk- och sårbarhetsanalysernas innehåll, arbetsprocesser eller metoder. Föreskrifterna har vidare en tämligen likartad utformning för såväl kommuner och landsting som för statliga myndigheter, vilket även det torde främja målsättningen att skapa en större jämförbarhet. Bedömningen är att ett enhetligt sätt att redovisa för exempelvis kommuner och landsting torde ha positiva effekter även för länsstyrelsernas uppgift att genomföra regionala analyser över risker, hot och sårbarheter inom länet, samt vid en bedömning av länets förmåga att hantera och motstå kriser. Länsstyrelserna får vidare en bättre möjlighet att samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna inom länet då kommuner och landsting genomför arbetet under samma tidsperiod och att redovisningen av risk- och sårbarhetsanalyserna är utformade på ett likartat sätt för kommuner, landsting och statliga myndigheter.

Föreskrifternas utformning innebär även att det bör finnas goda möjligheter att utveckla och samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser med andra lagstiftningars krav om riskanalyser. En sådan samordning bör också stimulera myndigheterna till ett bredare säkerhetsarbete om arbetet även sker utifrån andra säkerhetsområden än krisberedskapsområdet.

Bedömningen är vidare att ett enhetligt sätt att rapportera innebär att myndigheterna får en tydligare målbild om vad som ska uppnås i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna. Myndigheterna kan därmed jämföra sitt eget arbete med andra myndigheters arbete inom krisberedskapsområdet, något som kan främja utvecklingen av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Vid en genomgång av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser är det tydligt att det finns stora variationer vad gäller innehåll och kvalitet på genomförda redovisningar och en reglering av redovisningens utformning bör resultera i en i en kvalitetsmässig höjning, åtminstone vad gäller den lägsta nivån.

Den administrativa bördan för myndigheterna bedöms bli något mindre då exempelvis förmågebedömningen, som tidigare genomförts av myndigheter med särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen, nu är integrerad i redovisningen av risk- och sårbarhetsanalyser. Redovisningen är vidare tidsmässigt reglerad vilket även det bidrar till att minska det administrativa arbetet för såväl regeringen som myndigheterna, då redovisningen av risk- och sårbarhetsanalyserna är en återkommande process utan särskilt behov av regeringsbeslut vid varje enskilt tillfälle.

Den sammanfattande bedömningen är att föreskrifterna främjar ett bredare säkerhetsarbete för myndigheterna med möjlighet att anpassa analyser utifrån myndighetens behov och förutsättningar. Föreskrifterna bidrar vidare till att skapa en bättre riskbild för samhället i stort samt även att förenkla arbetet med riskanalyser då målsättning och begrepp är relativt likartade, från kommun till central myndighet.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

De alternativa lösningar som finns att tillgå är att MSB inte utfärdar föreskrifter eller att i föreskrifterna reglera metoder, arbetsprocesser och innehåll i risk- och sårbarhetsanalyserna mer än att reglera redovisningens utformning.

Myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser varierar mycket, främst utifrån vilket verksamhets- och ansvarsområde som myndigheten har, storlek på myndigheten samt vilka resurser som myndigheten har att tillgå i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Eftersom det inte finns någon riktig gemensam nämnare vad som ska redovisas eller besvaras är det svårt att få en bra uppfattning och lägesbild över samhällets risker i stort eller för riket som helhet. Det är samtidigt förenat med svårigheter för länsstyrelserna att få en övergripande bild över länets risker och sårbarheter när kommunernas och landstingens redovisningar uppvisar stora variationer vad gäller innehåll, utformning och ibland även kvalitetsmässiga skillnader. Det finns därför en vinst i att utforma föreskrifterna på ett likartat sätt för alla aktörer som har en skyldighet att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser.

Under arbetet med att utforma föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser har ett stort antal aktörer engagerats i olika referensgrupper för att ge underlag till föreskrifterna. Flera av myndigheterna, kommunerna och landstingen uppger i dessa sammanhang att man upplever området som något splittrat och att det är svårt att få en uppfattning om vad som ska uppnås och därmed att syftet med risk- och sårbarhetsanalyserna i viss mån är otydligt. Detta kan förmodligen delvis förklaras av bristen på styrning. Kommer inte en reglering till stånd finns det risk att myndigheterna även fortsättningsvis upplever området som otydligt och utan egentliga målsättningar med arbetet. Det blir dessutom svårt för MSB att lämna ett tydligt stöd inom området om en reglering uteblir, då det är förenat med svårigheter att stödja en verksamhet som kan vara utformad på ett stort antal olika sätt.

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 myndigheterna. Det innebär dock samtidigt att förutsättningarna för att anpassa analysen utifrån den egna myndighetens behov och övriga förutsättningar blir begränsade vilket även skulle få till följd att utvecklingen på området hämmas. Det finns sannolikt inte heller någon metod eller sätt att arbeta som passar alla myndigheter. MSB har samtidigt bemyndigats att utfärda verkställighetsföreskrifter vilket innebär att det är tveksamt om en sådan alternativ lösning faller inom ramarna för just verkställighetsföreskrifter.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Föreskriften gäller för myndigheter under regeringen, med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten.

4. Uppgifter om kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Varje myndighet är unik i den bemärkelsen att verksamhets- och ansvarsområdet samt resurser och övriga förutsättningar skiljer sig högst avsevärt mellan myndigheterna. 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 myndigheterna arbetar inom området idag 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 förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och är inte en följd av dessa föreskrifter. Det finns dock sannolikt positiva effekter som följer av föreskrifterna som exempelvis möjligheten att integrera och samordna andra lagstiftningars krav om riskanalyser och därmed att arbetsbelastning blir mindre inom den egna myndigheten.

Alternativet att med föreskrifter reglera metoder, arbetsprocesser och innehåll i risk- och sårbarhetsanalysen bör dock i viss utsträckning påverka sättet att arbeta och därmed få konsekvenser för vilka tidsmässiga och personella resurser som krävs för arbetet hos myndigheterna. Det merarbete som en sådan reglering för med sig kan möjligen få kostnadsmässiga konsekvenser.

5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Europeiska unionens råd har i sitt direktiv 2008/114/EG om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna angett ett behov av att från medlemsstaterna få allmän information om hot, risker och sårbarheter inom de sektorer där europeisk kritisk infrastruktur har identifierats. Vidare anger direktivet även beroenden mellan olika sektorer som relevant information att få tillgång till. Föreskrifterna och dess utformning bedöms inte stå i strid med Europeiska unionens direktiv. Det bör dock finnas synergieffekter mellan föreskrifterna och direktivet för de myndigheter som har europeisk kritisk infrastruktur inom sitt verksamhets- och ansvarsområde. Främst med anledning av att såväl direktivet som föreskrifterna för risk- och sårbarhetsanalyser kräver en identifiering av hot, risker och sårbarheter.

Europeiska unionens direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker och som i Sverige genomförs genom förordning

(2009:956) om översvämningsrisker. Förordningen reglerar bland annat att länsstyrelserna ska ta fram riskkartor för de områden som MSB bedömt som översvämningshotade. Utifrån riskkartorna ska sedan varje länsstyrelse upprätta en riskhanteringsplan. Föreskrifterna och dess utformning bedöms inte stå i strid med Europeiska unionens direktiv eller förordningen om översvämningsrisker. Det bör däremot finnas synergieffekter och en möjlighet att för länsstyrelserna anlägga ett brett perspektiv i arbetet med riskanalyser och därmed inkludera översvämningsrisker i länsstyrelsens ordinarie arbete med att identifiera risker inom länets geografiska område.

6. *Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser*

Tidpunkten för myndigheternas redovisning av risk- och sårbarhetsanalyserna är vald med beaktande av att i så stor utsträckning som möjligt vara anpassad till såväl myndigheternas ordinarie verksamhets- och budgetplanering som behovet av att skapa en nationell bild av risker, hot och sårbarheter och därmed att ge en inriktning för arbetet inom krisberedskapsområdet.

Tidpunkten för redovisning av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser överensstämmer i huvudsak med de tidsförhållanden som tidigare gällt med det årliga regeringsbeslut som reglerat tidpunkten för redovisning av förmågebedömningar och risk- och sårbarhetsanalyser. Bedömningen är därför att det inte finns några särskilda skäl för övergångsbestämmelser eller att annan hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkt för när föreskrifterna träder i kraft.

Under arbetet med att ta fram föreskrifterna har stor vikt lagts vid att inhämta kommunernas, landstingens och myndigheternas uppfattning om föreskrifternas utformning samt att i olika sammanhang informera om föreskrifterna och dess utveckling. Totalt sett har 25 statliga myndigheter, 35 kommuner samt 20 landsting i olika omfattning varit direkt inblandade i föreskrifternas utformning. Utöver detta arbete har ett antal informationsinsatser genomförts. Ett stort antal workshops, föredragningar, nyhetsbrev samt att MSB:s hemsida har utnyttjats för information om föreskrifterna. En öppen hearing kommer även att hållas den 20 maj i Stockholm. Bedömningen är dock att det även fortsättningsvis finns behov av

utbildnings- och informationsinsatser som kommer att intensifieras under hösten 2010 för att fortsätta under 2011.

7. Miljö- och hälsokonsekvenser

Föreskriften bedöms inte innebära några direkta konsekvenser för miljö och hälsa. Däremot främjar en väl genomförd risk- och sårbarhetsanalys arbetet inom miljö- och hälsoområdet.

8. Kontaktperson

Jonas Eriksson

010-240 5028

jonas.eriksson@msb.se