



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

Konsekvensutredning för föreskrift om kommuners och landstings 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. Kommunernas och landstingens 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 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.

I 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap föreskrivs att kommuner och landsting ska analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Resultatet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

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 bör 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. Kommunerna och landstingen får vidare en god möjlighet att utveckla och jämföra sitt arbete med andra regionala aktörer, då landstingen och kommunerna genomför arbetet under samma tidsperiod och att det är liknande frågeställningar som ska besvaras och relativt likartade begrepp att förhålla sig till.

Föreskrifternas utformning innebär vidare 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 kommuner och landsting till ett bredare säkerhetsarbete om arbetet även sker utifrån andra säkerhetsområden än krisberedskapsområdet.

Bedömningen är att ett enhetligt sätt att rapportera innebär att kommunerna och landstingen får en tydligare målbild om vad som ska uppnås i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna vilket är något som kan främja utvecklingen av

arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Bedömningen är vidare att en reglering av redovisningens utformning bör resultera i en kvalitetsmässig höjning, åtminstone vad gäller den lägsta nivån.

Den sammanfattande bedömningen är att föreskrifterna främjar ett bredare säkerhetsarbete för kommuner och landsting med möjlighet att anpassa analyser utifrån den egna organisationen och verksamhetens behov och förutsättningar. Föreskrifterna bidrar vidare till att skapa en bättre riskbild för samhället i stort samt att de bidrar till 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.

Kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser varierar mycket, främst utifrån vilken riskbild som kommunen har, storlek på kommunen samt vilka resurser som kommunen 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 till del förmodligen förklaras av bristen på styrning. Kommer inte en reglering till stånd finns det risk att kommunerna och landstingen 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 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 utvecklingen på området hämmas. Det finns sannolikt inte heller någon metod eller sätt att arbeta som passar alla.

3. *Uppgifter om vilka som berörs av regleringen*

Föreskriften gäller för kommuner och landsting.

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

Varje kommun eller landsting är unika i den bemärkelsen att den kan vara organiserad på ett stort antal olika sätt samt att resurser och övriga förutsättningar skiljer sig högst avsevärt mellan olika kommuner och olika landsting. Det är därför svårt att på ett relevant sätt beräkna vilka kostnadsmissiga 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 kostnadsmissiga 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. 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 arbetsbelastningen blir mindre inom den egna organisationen. Särskilt bör här nämnas möjligheten att integrera risk- och sårbarhetsanalyserna med det riskanalytiska arbetet som genomförs av kommunerna enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor .

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

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

Bedömningen är att föreskrifterna inte står i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

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

Författningen träder i kraft den 1 januari 2011 och åtta månader senare sker den första redovisningen av risk- och sårbarhetsanalyserna enligt den reglering som föreskrifterna innebär. Det enda egentliga merarbete som föreskrifterna för med sig är att risk- och sårbarhetsanalysen ska sammanställas enligt den disposition som föreskrifterna reglerar. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna är i sig inget nytt. 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 så har 25 statliga myndigheter, 35 kommuner samt 20 landsting i olika omfattning varit direkt inblandade i föreskrifternas utformning. Utöver arbetet med att ta fram ett underlag för föreskrifternas utformning så har stor vikt även lagts vid olika former av informationsinsatser. Ett stort antal workshops, föredragningar, nyhetsbrev samt MSB:s hemsida har utnyttjats för information om arbetet med att ta fram föreskrifter. En öppen hearing kommer även att hållas den 20 maj i Stockholm. Bedömningen är dock att det finns ett stort fortsatt behov av utbildnings- och informationsinsatser, vilka 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