

# Pandemiberedskap ur ett RSA-perspektiv

- Förändras fokus i länsstyrelsers RSA:er efter att en större händelse inträffat?

---

JOHAN HOGENFÄLT DAHL & GUSTAF ZETTERBERG |  
AVDELNINGEN FÖR RISKHANTERING OCH  
SAMHÄLLSSÄKERHET | LTH | LUNDS UNIVERSITET



**Pandemiberedskap ur ett RSA-perspektiv –  
Förändras fokus i länsstyrelserns RSA:er efter att en större  
händelse inträffat?**

**Johan Hogenfält Dahl & Gustaf Zetterberg**

**Lund 2021**

<b>Title:</b>	Pandemic preparedness from an RVA-perspective – Does the focus change in the county administrative boards RVA's after a major event has occurred?	
<b>Titel:</b>	Pandemiberedskap från ett RSA-perspektiv – Förändras fokus i länsstyrelsers RSA:er efter att en större händelse inträffat?	
<b>Authors:</b>	Johan Hogenfält Dahl <a href="mailto:johdah@live.se">johdah@live.se</a>	Gustaf Zetterberg <a href="mailto:gustaf.zette@gmail.com">gustaf.zette@gmail.com</a>
<b>Number of pages:</b>	71	
<b>Illustrations:</b>	If not specified, all illustrations belong to the authors.	
<b>Keywords:</b>	Risk and vulnerability assessments, RVA, pandemic, preparedness, comparisons, scenarios, risk, covid-19, county administrative boards.	
<b>Sökord:</b>	Risk- och sårbarhetsanalyser, RSA, pandemi, beredskap, jämförelser, scenarier, risk, covid-19, länsstyrelser.	
<b>Abstract</b>	<p>In crisis management, risk and vulnerability analysis (RVA's) should be used as a first step in a risk management chain that aims to reduce risks, reduce vulnerabilities in the society and to improve our ability to prevent, resist and manage crises and extraordinary events. Organisations obliged to conduct RVA's have the freedom to adapt the work to their own needs. For example, this means that the actors themselves choose how and with which method the identified risks and vulnerabilities are analysed. The purpose of this thesis was to investigate how the focus in county administrative boards RVA's has changed after a major event has occurred and whether it has affected future work with managing risks. With consideration to pandemics, the conclusion indicates that the examined RVA's, after the influenza A (H1N1) outbreak, have become less detailed over time. However, the management of covid-19 has resulted in several new knowledge and experiences. Based on the interviews conducted in this report, a majority of the respondents believe that there will be many rapid changes in the crisis management area at the political level in the near future. This in turn is expected to have a greater impact on future crisis management work both related to managing pandemics but also within the general area of emergency preparedness in comparison to the influenza A (H1N1) virus that emerged in 2009. Larger events are expected to generate larger measures.</p>	

© Copyright: Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering Lund University, Lund 2021.

Avdelningen för Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lund universitet, Lund 2021.

<p>Riskhantering och samhällssäkerhet Lunds Tekniska Högskola Lunds universitet Box 118 221 00 Lund <a href="http://www.risk.lth.se">http://www.risk.lth.se</a> Telefon: 046 - 222 73 60</p>	<p>Division of Risk Management and Societal Safety Faculty of Engineering Lund University P.O. Box 118 SE-221 00 Lund  Sweden <a href="http://www.risk.lth.se">http://www.risk.lth.se</a> Telephone: +46 46 222 73 60</p>
--	---

# Förord

Denna rapport utgör den avslutande delen i utbildningen till brandingenjör samt civilingenjör i riskhantering på Lunds Tekniska Högskola, LTH. Under arbetets gång har ett stort antal personer hjälpt till och stöttat i projektet. Vi skulle vilja ta tillfället i akt och rikta ett extra stort tack till följande personer:

**Henrik Hassel**, universitetslektor vid avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds Tekniska Högskola, som var handledare för detta arbete och som guidade oss genom projektet.

**Bengt Dahlgren Brand & Risk AB**, för möjligheten att arbeta med examensarbetet på kontoret i Malmö samt alla de glada tillropen vi fått från kollegorna.

**Intervjurespondenterna**, för ett trevligt bemötande, intresset kring arbetet och de givande samtalen i samband med utförd intervjustudie.

**Fikagruppen**, för goda tilltugg samt trevliga och intressanta samtal under författandet av detta arbete.

Författarna vill även passa på att presentera två citat som brukar tillägnas Winston Churchill. Citaten lyder: "Låt aldrig en bra kris gå till spillo", samt "Detta är inte slutet. Det är inte ens början till slutet. Men kanske är det slutet på början".

# Förkortningar

<b>CBRN</b>	Gemensam beteckning för kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R) eller nukleära (N) hot och risker.
<b>Covid-19</b>	Coronavirussjukdom 2019
<b>FOI</b>	Totalförsvarets forskningsinstitut
<b>MSB</b>	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
<b>OSL</b>	Offentlighets- och sekretesslag
<b>RSA</b>	Risk- och sårbarhetsanalys
<b>SARS</b>	Severe Acute Respiratory Syndrome
<b>TFÖ</b>	Totalförvarsövning
<b>WHO</b>	Världshälsoorganisationen

# Ordlista

För att underlätta för läsaren presenteras nedan definitioner av nyckelbegrepp som använts i rapporten. Om inget annat anges är definitioner hämtade från MSBFS 2016:7 - föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSB, 2016).

---

<i>hot</i>	En aktörs kapacitet och avsikt att genomföra skadliga handlingar; alternativt händelser eller företeelser som medför fara för skada på något eller någon utan att det i sammanhanget förekommer aktörer med kapacitet och avsikt att orsaka skada.
<i>krisberedskap</i>	Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas, förebygga, motstå och hantera krissituationer i fredstid och vid höjd beredskap.
<i>kritiska beroenden</i>	Beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Sådana beroenden karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i levererade verksamheter relativt omgående leder till sådana funktionsnedsättningar som kan få till följd att en kris inträffar.
<i>risk och riskhantering</i>	Risk är en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till.  Riskhantering inkluderar att identifiera, bearbeta, värdera, hantera och kontrollera risker <sup>1</sup> .
<i>beredskapsplanering</i>	Beredskapsplanering innebär att identifiera organisatoriska resurser, bestämma roller och ansvar, utveckla policyer och förfaranden samt planera aktiviteter för att kunna svara snabbt och effektivt om en katastrof skulle inträffa. Den faktiska planeringsprocessen är preliminär och utförs i osäkerhet tills en faktisk nödsituation eller katastrof inträffar. Efter en katastrof inträffat måste planerna anpassas till den faktiska situationen <sup>2</sup> .
<i>samhällsviktig verksamhet<sup>3</sup></i>	En verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor: <ul style="list-style-type: none"><li>- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.</li><li>- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.</li></ul>
<i>sårbarhet</i>	De egenskaper eller förhållanden som gör samhället, ett system eller egendom mottagligt för skadliga effekter av en händelse.

---

<sup>1</sup> Definitionen hämtad från MSB:s dokument *Systematiskt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet: stöd för arbete med riskhantering, kontinuitetshantering och att hantera händelser* <https://www.msb.se/sv/publikationer/systematiskt-arbete-med-skydd-av-samhallsviktig-verksamhet--stod-for-arbete-med-riskhantering-kontinuitetshantering-och-att-hantera-handelser/>

<sup>2</sup> Definitionen hämtad från IFRC:s dokument *Preparedness planning – Disaster Preparedness Training Programme*, June 2010.

<sup>3</sup> 1 oktober 2020 tog MSB tillsammans med andra aktörer fram en förenklad och tydligare definition av samhällsviktig verksamhet: <https://www.msb.se/samhallsviktigverksamhet>



# Summary

The results from this thesis indicate that a tendency exists within the Swedish county administrative boards RVA's, which shows that the parts concerning pandemics have become less detailed over time after the influenza A (H1N1) virus emerged in 2009.

The main goal with Sweden's crisis management is to minimize the risks and consequences of events to both the society and all citizens. To work towards achieving this goal, the government has instructed all state authorities, regions, and municipalities to continuously identify threats, risks and vulnerabilities that exist in our society. The foundation for this identification process stems from risk and vulnerability analyses, RVA's.

Several parties are in this very moment allocating major resources to manage covid-19 and minimize its consequences. However, this is not the first time that Sweden's emergency preparedness has been put to its test. The influenza A (H1N1) is another example of such an event, where its occurrence led, among other things, to several stakeholders formulating and adopting plans for trying to manage the pandemic. But how has the management of pandemics changed between these two major events?

In this master thesis an extensive review of RVA's on a county administrative board level was carried out, where pandemic related information was noted and summarized over time. Observations and identified trends from the reviews were complemented with interviews and subsequently analysed together with existing literature regarding crisis management as well as the authors' own opinions.

The results of this thesis show, among other things, that the majority of the RVA's have moved away from analysing pandemics with a scenario-based approach, by instead shifting towards describing pandemics and its potential effects in a more generic manner. In some cases, the RVA's presented identical pandemic-related descriptions as in previous years RVA's, or even switched to not treating pandemics at all. This finding indicates that a reduced focus has occurred over time after a major event has occurred.

Since RVA's deal with several different high-consequence and low-probability events, it is considered likely that the identified trends are also present within other risk areas, rather than just pandemics. Against this background, the following recommendations for future work with RVA's are formulated in a generic way and thus adaptable to other risk areas.

The authors of this thesis believe that future RVA's and thus the area of crisis management *should* to a greater extent:

- **Build on adaptability rather than on the ability to handle a specific type of crisis.**
  - Measures that can be applied to multiple risk areas are considered advantageous, as it is impossible to know in advance which crisis will occur next or specifics regarding how the crisis will unfold.
- **Use several different scenarios, where the descriptions should be of a general nature.**
  - Scenarios are considered a pedagogical tool to enable planners and decision-makers to anticipate problems and create robust procedures to be able to confront and manage crises in advance before they occur. Several scenarios with different degrees of difficulty will allow risk managers to test their capacity against a range of outcomes. Furthermore, the more detailed the scenario descriptions are, the more difficult are the implementations of the scenarios considered to be once a crisis occurs. According to the interview respondents, the scenarios should be formulated at a national level.
- **Continuously update the contingency documents based on changes in our environment.**
  - Crisis management capability should be an iterative process, where the process leading up to the products (for example contingency plans) is considered more important than the product itself. Moreover, if the documents are not updated regularly, there is a risk that major events do not get detected in time.





# Sammanfattning

Resultatet från detta examensarbete visar att granskade RSA:er på länsstyrelsenivå, mer specifikt de delar som behandlar pandemier, blivit mindre detaljerade med tiden efter svininfluensautbrottet 2009.

Sveriges övergripande krishanteringsmål är att minska risken för och konsekvensen av händelser på samhället och samhällsmedborgarna. För att arbeta mot det målet har regeringen ålagt samtliga statliga myndigheter, regioner och kommuner att kontinuerligt kartlägga vilka hot, risker och sårbarheter som finns i vårt samhälle. Centrum för denna kartläggning utgörs av risk- och sårbarhetsanalyser, RSA.

I samband med covid-19 avsätter flertalet aktörer idag betydande resurser för att försöka hantera pandemin och minimera dess konsekvenser. Det är dock inte första gången som den svenska krisberedskapen sätts på prov. Svininfluensapandemin 2009 utgör exempel på en sådan händelse, där dess konsekvenser bland annat medförde att flertalet aktörer formulerade och antog pandemiplaner. Men hur har pandemihanteringen mellan dessa två pandemier förändrats?

Med pandemier som tillämpningsexempel på en större händelse, genomfördes i detta arbete en omfattande granskning av RSA:er på länsstyrelsenivå där pandemihanteringen över åren noterades och sammanfattades. Observationer och identifierade trender från RSA-granskningarna kompletterades med intervjuer som därefter analyserades tillsammans med övrig krisberedskapslitteratur samt med författarnas egna åsikter.

Resultatet av arbetet visar bland annat på att flertalet länsstyrelser i den post-pandemiska fasen av svininfluensan presenterat en generell beskrivning av pandemier och dess potentiella effekter samt valt att utesluta scenarioanalyser av pandemier i deras RSA:er. I vissa fall har RSA:erna redovisat identiska beskrivningar och analyser av pandemiers potentiella risker som i tidigare års RSA:er. I enstaka fall har man även övergått till att inte behandla pandemier alls. Denna trend anses tyda på att ett minskat fokus förekommit över tid efter att en större händelse inträffat.

Eftersom risk- och sårbarhetsanalyser behandlar flertalet olika högkonsekvens- och lågsannolikhetshändelser, anses det högt troligt att de identifierade trenderna även återfinns inom andra riskområden än just pandemier. Mot denna bakgrund är rekommendationerna som överlämnats inför framtida arbete med RSA:er av generell karaktär och därmed anpassningsbara till andra risker än tillämpningsexemplet pandemier. Författarna till detta arbete anser att framtida risk- och sårbarhetsanalyser och därmed krishanteringsförmågan *bör* i större utsträckning:

- **Bygga på anpassningsförmåga snarare än på förmågan att hantera en specifik typ av kris.**
  - Åtgärder som kan appliceras på flertalet olika riskområden anses fördelaktiga, eftersom det är omöjligt att på förhand veta vilken kris som kommer att inträffa och vilka konsekvenser kriserna kommer att medföra.
- **Behandla flertalet olika scenarier, där beskrivningarna bör vara av generell art.**
  - Scenarier anses vara ett pedagogiskt verktyg som möjliggör för planerare och beslutsfattare att förutse problem och skapa robusta procedurer för att i förväg kunna konfrontera och hantera kriser innan dem inträffar. Flertalet scenarier med olika svårighetsgrader möjliggör även riskhanterare att testa sin kapacitet mot en rad olika utfall. Ju mer detaljerade scenariobeskrivningarna är desto svårare anses dessutom implementeringen av scenarierna vara när krisen väl inträffar. Scenarierna bör enligt intervjurespondenterna formuleras på nationell nivå.
- **Kontinuerligt uppdatera beredskapsdokumenten baserat på förändringar i vår omgivning.**
  - Krishanteringsförmågan bör ses som en iterativ process, där processen fram till slutprodukterna (till exempel beredskapsplaner) är viktigare än själva slutprodukten i sig. Om dokumenten inte uppdateras regelbundet finns det dessutom en risk av att stora händelser inte upptäcks i tid.



# Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund .....	1
1.2	Tidigare utförda arbeten .....	6
1.3	Syfte och mål .....	7
1.4	Problemformuleringar .....	7
1.5	Begränsningar.....	7
1.6	Avgränsningar.....	8
2	Teoretisk bakgrund.....	9
2.1	Risk- och sårbarhetsanalyser i det svenska krishanteringssystemet .....	9
2.2	Länsstyrelsernas uppdrag.....	10
2.3	Begränsningar för rationellt beslutsfattande .....	15
3	Metod .....	16
3.1	Metodöversikt .....	16
3.2	Granskning av risk- och sårbarhetsanalyser .....	16
3.3	Intervjustudie .....	19
3.4	Analys av resultat .....	21
4	Resultat.....	22
4.1	Granskningsresultat av risk- och sårbarhetsanalyser.....	22
4.2	Resultat ifrån genomförd intervjustudie.....	43
5	Analys och diskussion .....	46
5.1	Observationer och identifierade trender .....	46
5.2	Framtida RSA:er.....	55
5.3	Rekommendationer inför kommande analysarbete .....	59
5.4	Svar på arbetets problemformuleringar .....	60
6	Avslutande diskussion .....	62
6.1	Metodval .....	62
6.2	Framtida forskning inom ämnet.....	66
7	Slutsats .....	67
8	Litteraturförteckning .....	68
Bilaga 1	Intervjustudie .....	i
Bilaga 2	Analyserade pandemiscenarier .....	xxi
Bilaga 3	Referenslista över granskade RSA:er.....	xxiv

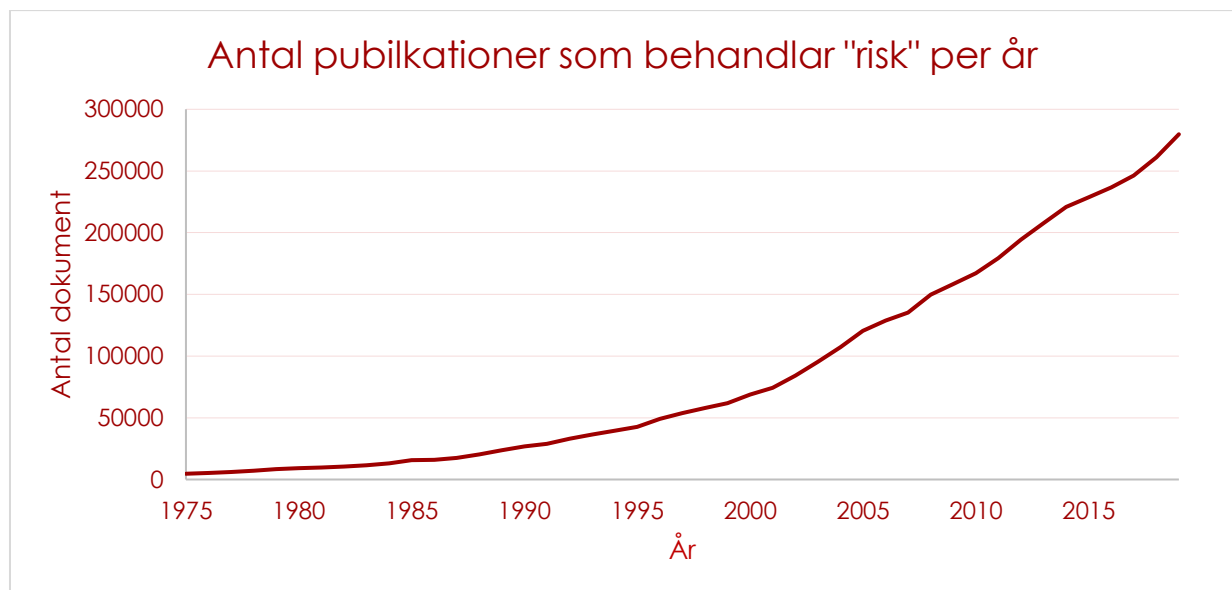
# 1 Inledning

Denna rapport utgör den avslutande delen i utbildningen till brandingenjör samt civilingenjör i riskhantering på Lunds Tekniska Högskola, LTH. Rapporten avser studera förändringar i länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) över tid, där pandemier utgör tillämpningsexempel. För arbetet har tio länsstyrelser studerats.

I nedanstående kapitel presenteras bakgrunden till arbetet följt av beskrivningar av tidigare utförda arbeten, syfte och mål samt problemformulering och avgränsningar.

## 1.1 Bakgrund

Idag finns ett ökat intresse för att hantera risker i samhället. En ökad sysselsättning med riskfrågor i samhället under de senaste 50 åren (MSB, 2018) ger indikation på detta. En annan indikation är att antalet vetenskapliga publikationer som behandlar "risk" och som publicerats under samma tidsperiod ökat, se Figur 1. I takt med att intresset ökat har även synen på vad risk innebär och hur man ska hantera risker förändrats. Förenklat kan man se det som att synen på risker har gått från att vara begränsade till en viss grupp eller plats till att, i takt med exempelvis globalisering, innefatta flera grupper och platser samtidigt (Beck, 1992). Detta har resulterat i gränsdragningar mellan vad som ska innefattas och påverkas av en risk blivit alltmer diffusa (Beck, 1992). För samhället innebär denna förändring ett ökat behov av kollektiv samverkan mellan olika individer och grupper för att försöka minimera och hantera riskerna (MSB, 2018).



Figur 1: Antal publicerade dokument per år vid sökning på ordet "risk" i publikationsdatabasen Scopus.

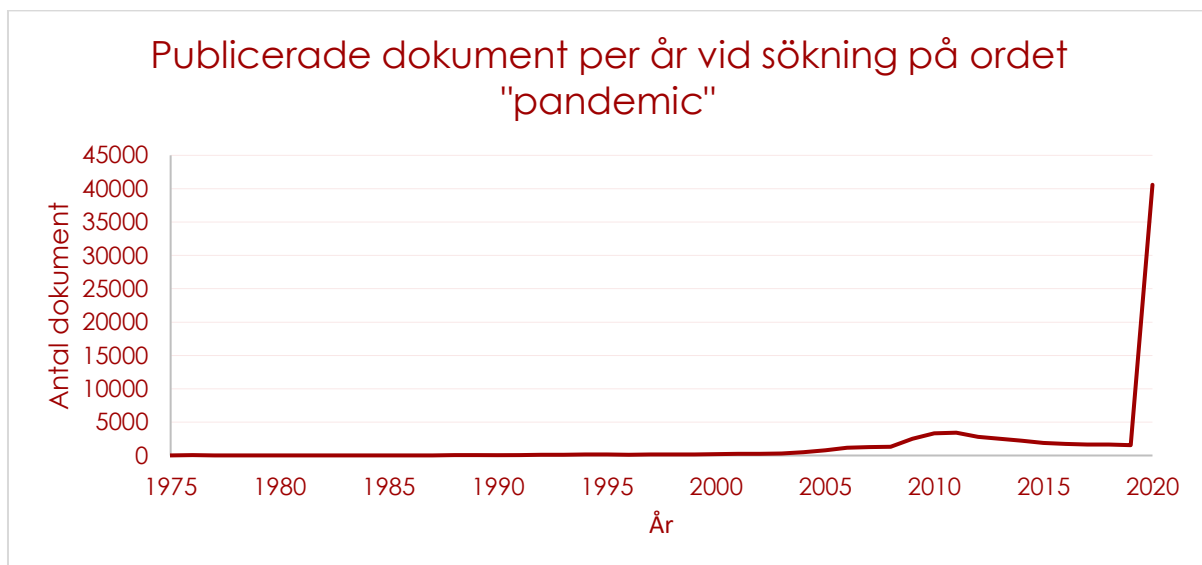
I Sverige finns ett etablerat krishanteringssystem med övergripande mål att minska risken för och konsekvensen av händelser på samhället och samhällsmedborgarna (MSB, 2011). För att kunna arbeta mot målet behöver samhället kartlägga vilka hot, risker och sårbarheter som finns i vårt samhälle. Centrum för denna kartläggning inom det svenska krishanteringssystemet utgörs av risk- och sårbarhetsanalyser (RSA:er) (MSB, 2011).

Med start år 2002 för statliga myndigheter respektive 2006 för kommuner och regioner ålade regeringen dessa verksamheter att kontinuerligt arbeta med RSA (FOI, 2020). Ansvaret för att förebygga och hantera samhällsrisiker är därmed uppdelat mellan nationell, regional samt lokal nivå, där ansvarsfördelningen i en krissituation ofta speglar de normala ansvarsområdena (MSB & Socialstyrelsen, 2011).

Alla verksamheter och organisationer i landet ska med andra ord ses som en del av en helhet, där högre nivåer vilar på lägre nivåers funktionalitet, och där stort ansvar lämnas till verksamheterna själva vid framtagandet av RSA:er (FOI, 2020). Det stora egenansvaret kan följaktligen leda till att många egna värderingar av risker inkluderas i RSA:erna, vilket i sin tur kan ge upphov till en oenighet i riskvärderingar i landet (FOI, 2020). I en artikel av Meyer (2006) skriver författaren att det under krishantering även existerar en viss typ av snedvridning (eng. bias), vilken benämns "projection bias". Denna snedvridning beskrivs som en tendens att förutspå framtiden baserat på subjektiva erfarenheter av redan inträffade händelser (Meyer, 2006). En potentiell fara med denna snedvridning kan vara att verksamheter bygger upp sin krishanteringsförmåga med stark influens från en inträffad kris som med största sannolikhet inte kommer att återkomma eller återkommer med annorlunda karaktär. Därmed finns en risk att tid och resurser läggs på beredskap som inte kommer att vara till så stor användning vid nästa kris.

Eftersom snedvridningen "projection bias" beskrivs vara oberoende händelsetyp (Meyer, 2006) skulle i princip vilket riskområde som helst kunna studeras för att identifiera om denna snedvridning existerar inom den svenska krisberedskapen. På grund av att covid-19 i skrivande stund har en mycket omtalad och aktuell roll i världen, har pandemier valts som tillämpningsexempel. Mer specifikt undersöks hur fokus förändras över tid efter att en större händelse inträffat och om det påverkat hanteringen inför nästkommande händelse inom samma riskkategori. En hypotes är att det är stort fokus i början men att fokuset avtar över tid. Hypotesen har visat sig vara sann i samband med andra katastrofer. Wachinger et al. (2013) har i en artikel studerat riskperception kopplat till naturkatastrofer och funnit att medvetenheten och perceptionen av risker ökar direkt efter en översvämning för att sedan avta över tid. Vidare är förberedelserna inför nästkommande kris antagligen inte en bred analys av vad framtida kriser kan innebära, utan utgår istället troligtvis från en snarlik variant av händelsen. I artikeln *Glöm pandemin* från antologin *Perspektiv på pandemi* (2020) beskriver författaren Pär Eriksson hur lärdomar från kriser inte bidrar till en generell mer välfungerad krishanteringsförmåga, utan ofta tillämpas för att passa en enda typ av kris.

Ytterligare stöd för hypotesen att fokuset efter en större händelse avtar finns vid studerandet av antalet publikationer per år som behandlar pandemi, se Figur 2. Runt år 2009–2010 ökade antalet publicerade pandemirelaterade dokument (förmodligen ett resultat av H1N1-viruset, svininfluensan) för att sedan minska, men därefter kraftigt öka igen i samband med covid-19. Med andra ord verkar det finnas ett ökat fokus av att behandla kriser under själva krisen, men att detta avtar med tiden.



Figur 2: Publicerade dokument per år vid sökning på ordet "pandemic" i publikationsdatabasen Scopus.

Mot ovanstående bakgrund har utgångspunkten för detta arbete varit att undersöka om snedvridningen, "projection bias", samt om ett minskat fokus över tid förekommer i utvalda länsstyrelsernas RSA:er. Om så är fallet kan detta indikera att dessa tendenser även återfinns inom Sveriges krishanteringsarbete generellt.

På grund av Sveriges decentraliserade krishanteringsarbete skulle i princip vilken som helst av de statliga myndigheterna, regionerna eller kommunerna kunna studeras för att ta reda på om snedvridningen samt det minskade fokuset över tid existerar inom den svenska krisberedskapen. På grund av att RSA-arbetet grundas utifrån lokal nivå, valdes inledningsvis tre kommuner och tre länsstyrelser ut för granskning. Tanken med att studera länsstyrelsernas RSA:er utöver kommunernas var att undersöka i vilken utsträckning som kommunernas arbeten återspeglas i länsstyrelsernas regionala analyser. På grund av bristfällig tillgång till RSA:er på kommunal nivå fick arbetet avgränsas till att endast studera länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser. Med anledning av att kommunernas arbete kanaliseras genom länsstyrelserna bedöms arbetets problemformuleringar kunna behållas även då endast länsstyrelser studeras. Detta med hänsyn till arbetets grundtankar om att undersöka om snedvridningen, "projection bias", samt om ett minskat fokus över tid förekommer inom den svenska krisberedskapen.

På grund av att RSA-arbetet bygger på kollektiv förmåga, är avsikten vidare att eventuella förbättringsförslag ska vara applicerbara inom andra verksamheter som behandlar risker utöver länsstyrelser.

#### 1.1.1 Bakgrund tillämpningsexempel – Pandemier

Ordet pandemi kommer från det grekiska ordet *pandemia*, vilket betyder "hela folket" (Olsen, 2020) och definieras som en världsomfattande spridning av en ny sjukdom (WHO, 2010).

Sedan 1900-talets början har fyra pandemier drabbat världen: Spanska sjukan 1918, Asiaten 1957, Hongkong-influensan 1968 samt den rådande pandemi covid-19 (Folkhälsomyndigheten, 2019). Pandemiernas konsekvenser, utbredning, svårighetsgrad, etcetera har varierat från gång till gång, och flertalet forskare verkar vara eniga om en sak: Pandemier kommer sannolikt att inträffa med kortare mellanrum, spridas snabbare, döda fler människor och orsaka större ekonomiska- och sociala konsekvenser än någonsin. Detta om vi människor misslyckas med att förändra vårt nuvarande förhållningsätt till klimatet och djurlivet (IPBES, 2020). Covid-19 är med andra ord inte den första pandemin som satt det svenska krishanteringssystemet på prov och troligtvis inte den sista.

Trots pandemiernas oförutsägbarhet vet forskare idag att cirka 70 % av alla smittsamma sjukdomar hos människor kommer från djurriket (IPBES, 2020). Avverkning av regnskogen, utnyttjande av vilda djurarter samt tämning av djur nämns som bidragande faktorer till att olika infektionssjukdomar ökat och utgör även anledningen till att många virus och bakterier kunnat överföras från djur till människor (IPBES, 2020).

Under de senaste 100 åren har dessutom världens befolkningmängd ökat från 1,6 till snart 7,8 miljarder (Worldometer, 2020), vilket betyder att djur och människor idag lever närmre varandra än någonsin. Forskare estimerar att det årligen dör cirka 700 000 personer runt om i världen i sjukdomar överförda från djur och att världens däggdjur och vattenfåglar bär på omkring 1,7 miljoner odefinierade virus som var och en kan ha potential att orsaka konsekvenser större än vad covid-19 hitintills har fört med sig (IPBES, 2020).

Idag vet vi att pandemier kan orsaka förödande konsekvenser, men vi glömmer snabbt. Trots att det under Spanska sjukan (1918–1920) omkom omkring 50 miljoner människor och att det under andra världskriget (1939–1944) förolyckades cirka 70–85 miljoner personer totalt (Misachi, 2019), har det

genom historier skrivits betydligt mer om andra världskriget än om Spanska sjukan (Olsen, 2020). Dödsantalet per år var med andra ord cirka 50 % högre under Spanska sjukan än under andra världskriget.

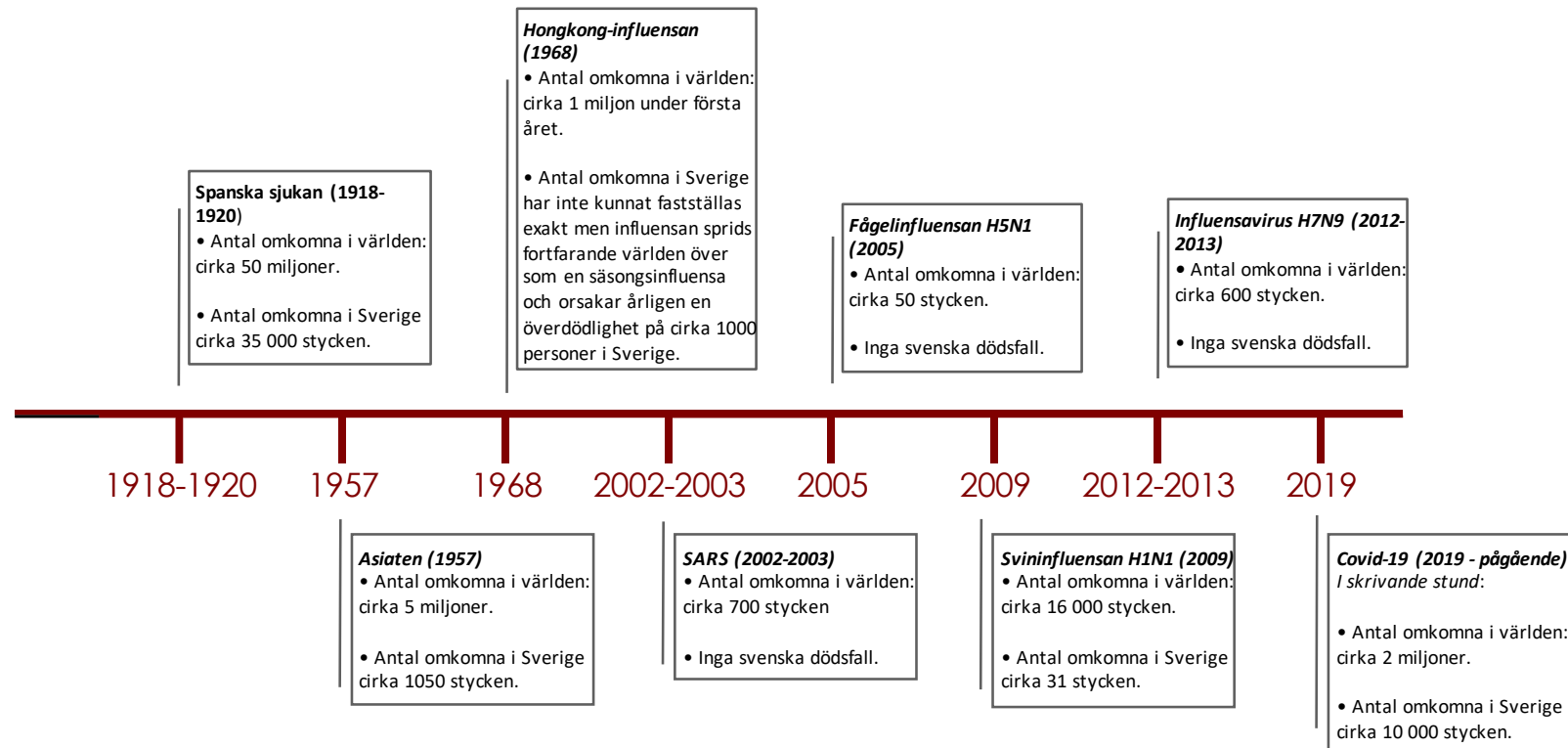
Med hänsyn till den mängd virus och bakterier som redan finns runtomkring oss och som har potentialen att orsaka större konsekvenser än covid-19, bör det finnas stora incitament för samtliga verksamheter och organisationer som jobbar med krisberedskap att planera inför framtida pandemier. Det bör dock tilläggas att på grund av att pandemier sprider sig över geografiska områden utan respekt för gränser samt oftast uppstår hastigt och oförutsett (Olsen, 2020), anses pandemiberedskapsarbetet, likt andra högkonsekvens- och lågsannolikhetshändelser, vara en ytterst komplex uppgift.

Även om covid-19 idag fortfarande pågår och får stor uppmärksamhet i vårt samhälle, anser författarna till detta arbete att det redan nu finns ett behov att börja planera inför framtida pandemier. Detta eftersom vår kunskap om hur pandemier kan påverka vårt samhälle just nu är som mest färsk. Dessutom finns indikation på att uppmärksamheten och arbetet med händelser karakteriserade av låga sannolikheter och stora konsekvenser tenderar att avta över tid. Exempelvis saknade regionerna Stockholm, Skåne samt Västra Götaland krav på att hålla lager av skyddsutrustning i sina beredskapsplaner då covid-19 upptäcktes i Sverige (Öhman, 2020). Region Skånes ledning valde att bara ett par månader innan utbrottet av covid-19 avskaffa kravet på beredskapslager för skyddsutrustning (Sydsvenskan, 2020). Detta trots att det i Socialstyrelsens och Folkhälsomyndighetens pandemiplaner funnits en stark uppmaning till samtliga Sveriges regioner om att hålla ett lager av skyddsutrustning inför pandemiska händelser, då behovet av skyddsutrustning ökar markant (Öhman, 2020). Detta avtagande anses vara i linje med Olsen (2020) som betonar att "Vår största fiende är glömskan".

Utöver glömskan kan man även utifrån den olycksmodell som Rasmussen (1997) kallar "safety envelope" utröna ytterligare skäl till nedrustningen. Modellen är egentligen utformad för högriskindustri, men de generella principerna kan appliceras på system utanför den domänen. Kort sammanfattat bygger modellen på att olika marginaler (ekonomisk, prestation och arbetsmängd) omger en punkt som visualiserar ett system av något slag (Rasmussen, 1997). Punkten utsätts i sin tur för olika "tryck" som kan få punkten att migrera mot eller passera någon av marginalerna vilken kan (om inte direkt) i längden resultera i misstag eller olycka (Rasmussen, 1997). Ett av dessa "tryck" som påverkar säkerheten i systemet kan till exempel vara nedskärningar eller åtstramningar av ekonomi. Förenklat kan man se nedrustningen av beredskapslager i regionerna utifrån "safety envelope" som ett "tryck" (ekonomisk åtstramning) från regionledningen och att uteblivet säkerhetstänk har fått systemet att migrera utanför gränsen för acceptabel prestation. Även om nedrustningen inte resulterade i ett misstag eller olycka direkt, har man märkt av dess konsekvens i samband med en större händelse.

I Figur 3 presenteras en tidslinje över historiska pandemier och smittor som kan ha påverkat pandemihanteringen inom svensk krisberedskap och därmed även inom länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser. Samtliga data är hämtad från världshälsoorganisationens (WHO:s) hemsida.





Figur 3: Historiska pandemier och smittor som kan ha påverkat pandemihanteringen inom svensk krisberedskap och därmed även inom länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser.

## 1.2 Tidigare utförda arbeten

I examensarbetet *Kommunal beredskapsplanering för pandemier – underlag till förbättringsåtgärder* undersökte Magnusson och Olsson (2007) hur kommunal beredskapsplanering för pandemier såg ut med Malmö stad som tillämpningsexempel. Syftet med arbetet var att analysera eventuella svårigheter som identifierades under fågelinfluensautbrottet 2005 samt att undersöka hur samarbetet mellan olika aktörer kan effektiviseras. Resultatet av arbetet visar på att beredskapen på lokal nivå var mycket skiftande samt att behovet av förtydligande av ansvarsområdena på regional och kommunal nivå var stort. Under arbetets gång kunde även Magnus och Olsson, utifrån intervjuer med personer ansvariga för beredskapsplanering för pandemier på antingen nationell, regional eller lokal nivå, konstatera att det fanns flertalet argument mot att bedriva pandemiberedskapsplanering. Argumenten mot pandemiberedskapsplanering som angavs under intervjuerna, och som finns presenterade i arbetet, återges nedan:

- *”Det är brist på tid och pengar”.*
- *”Direktiv om att beredskapsplanering för pandemier ska bedrivas saknas”.*
- *”Man vet inte om och när nästa pandemi kommer”.*
- *”Pandemier startar ofta i Asien och man har därmed gott om tid på sig att planera om det verkligen blir aktuellt”.*

Vidare släppte Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i juli 2020 en antologi, *Perspektiv på pandemi*, bestående av 16 olika artiklar. Gemensamt för alla artiklar är att de hanterar lärdomar som samhället kan ta med sig framöver vid utveckling av svensk krishantering samt återuppbyggnaden av totalförsvaret. I artikeln *Glöm pandemin* (2020) från antologin skriver författaren Pär Eriksson att empirin från en kris tillämpas allt för ofta för att enbart passa en enda typ av kris. Enligt Eriksson (2020) måste lärdomar från kriser, likt de vi har fått och fortfarande får av covid-19, bidra till en mer generellt välfungerande krishanteringsförmåga – en som kan hantera flera typer av kriser snarare en specifik typ av kris.

### 1.3 Syfte och mål

Med fokus på svensk krisberedskap syftar detta arbete till att undersöka hur fokus inom länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser förändrats efter att en större händelse inträffat och om det påverkat det kommande riskhanteringsarbetet. Vidare undersöks även om snedvridningen "projection bias", samt om ett minskat fokus över tid förekommer i utvalda länsstyrelser RSA:er.

Målet med arbetet är att, utifrån en jämförelse av risk- och sårbarhetsanalyser över tid i kombination med intervjuer, skapa lärdomar som kan implementeras i planer för framtida kriser.

I denna rapport utgör pandemier tillämpningsexempel och för arbetet har tio länsstyrelser studerats.

### 1.4 Problemformuleringar

Examensarbetet ämnar besvara nedanstående frågeställningar, se Tabell 1.

Tabell 1: Examensarbetets problemformuleringar.

Problemformuleringar
Behandlas pandemier i länsstyrelsernas RSA:er?
Behandlas risken för pandemier med hjälp av scenariobeskrivningar? <ul style="list-style-type: none"><li>– Behandlas ett eller flera pandemiscenarier?</li></ul>
Har riskhanteringen gällande pandemier förändrats ifrån föregående pandemiska utbrott (svininfluensan) i länsstyrelsernas RSA:erna? <ul style="list-style-type: none"><li>– Bedöms pandemirisken som lägre över tid?</li><li>– Går det urskilja om snedvridningen "projection bias", samt om ett minskat fokus över tid förekommer i länsstyrelsernas RSA:er?</li></ul>
På vilket sätt har tidigare pandemiplanering i länsstyrelsernas RSA:er påverkat hanteringen av covid-19?

### 1.5 Begränsningar

Enligt offentlighetsprincipen ska risk- och sårbarhetsanalyser liksom alla andra allmänna handlingar vara offentliga för allmänheten (Regeringskansliet, 2014). Dock kan spridning av information ifrån risk- och sårbarhetsanalyser i vissa fall innebära skada för myndigheten, regionen, kommunen eller samhället i stort (MSB, 2011). Detta resulterar därmed att delar eller hela risk- och sårbarhetsanalyser ibland måste sekretessbeläggas enligt vad som kallas "RSA-sekretess", enligt kapitel 18 kap. 13 § OSL (Riksdagen, 2009). Bedömningen om sekretessbeläggning är aktuell görs i första hand av myndigheterna själva. Däremot måste den initiala myndighetsbedömningen även ha ett rättsligt stöd, vilket betyder att det måste finnas en bestämmelse i OSL som kan tillämpas på uppgifter som bedömts behöva beläggas med sekretess. Sekretessbeläggningen resulterar i att allmänhetens rätt att ta del av risk- och sårbarhetsanalyserna begränsas, i vissa fall till och med uteblir (MSB, 2019). Även andra sekretessbestämmelser kan bli tillämpliga på uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser (MSB, 2011).

Sekretessbeläggningen har i viss utsträckning begränsat examensarbetets omfattning samt inriktning. Den preliminära idén om att granska tre av Sveriges länsstyrelser och deras tre största kommuners RSA:er fick, efter kontakt med dessa utvalda verksamheter, justeras till att endast fokusera på länsstyrelser. Detta på grund av att flertalet RSA:er inte fanns tillgängliga för att genomföra en jämförelse på kommunal nivå. Examensarbetets omfattning valdes att breddas till samtliga Sveriges 21 länsstyrelser men fick, efter kontakt med samtliga länsstyrelser och MSB, återigen skäras ner på grund av sekretessbestämmelser samt brist på dataunderlag. Arbetets tidsmässiga avgränsning har dock kunnat behållas enligt den prelimära planen, se avsnitt 1.6.

På grund av covid-19 har även flertalet kontaktade länsstyrelser varit upptagna med mycket högt prioriterade uppgifter, där exempelvis samtliga länsstyrelser från regeringen fått i uppgift att ta fram en insatsplan inför eventuella nya utbrott av covid-19 (Regeringen, 2020). De flertalet mycket högt

prioriterade uppgifterna har medfört att samtliga länsstyrelser varit mycket högt belastade under examensarbetets gång. Detta har resulterat i att intervjuer med samtliga utvalda länsstyrelser inte varit möjligt.

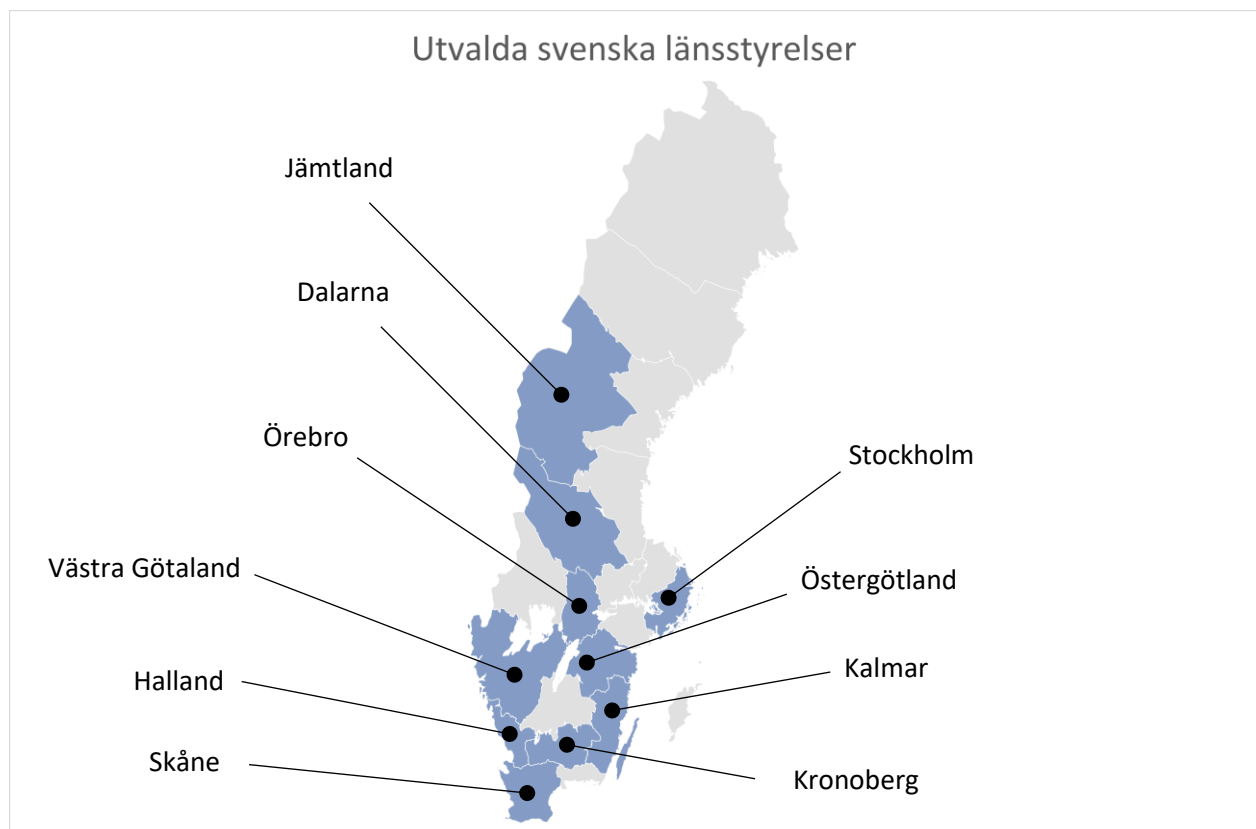
## 1.6 Avgränsningar

Detta examensarbete syftar till att på ett systematiskt sätt granska och jämföra RSA:er över tid. Rekommendationer ges även inför kommande arbete med beredskapsplanering inom risk- och sårbarhetsanalyser.

Vidare undersöks inte länsstyrelsernas pandemiberedskap i detalj. Fokuset ligger i stället på att granska hur riskhanteringen av pandemier inom länsstyrelsen RSA:er har förändrats ifrån år 2006 fram tills idag, vilket utgör arbetets tidsmässiga avgränsning. En detaljerad nivå av länsstyrelsernas pandemiberedskap bedöms ej vara nödvändig då arbetet endast avser undersöka om det går att urskilja förändringar i fokus efter att en större händelse inträffat. Arbetets tidsmässiga avgränsning är ansatt på grund av att författarna till detta arbete speciellt vill undersöka om det går att utläsa om ett avtagande fokus förekommer ju längre tid ifrån en kris vi kommer, i detta fall svininfluensapandemin 2009.

Andra pandemirelaterade dokument utöver länsstyrelsernas RSA:er, som exempelvis pandemiplaner, har med andra ord inte beaktats i denna rapport. I arbetet genomförs endast en detaljerad granskning av länsstyrelsernas RSA:er, där huvudfokus varit på länsstyrelsernas pandemihantering över tid.

På grund av knapp tillgång till RSA:er, samt sekretessbegränsningar, har arbetet geografiskt avgränsats till 10 av Sveriges totalt 21 länsstyrelser. En bild över de utvalda länsstyrelserna och dess täckningsområde presenteras i Figur 4.



Figur 4: Bild över utvalda länsstyrelser och dess täckningsområde.

## 2 Teoretisk bakgrund

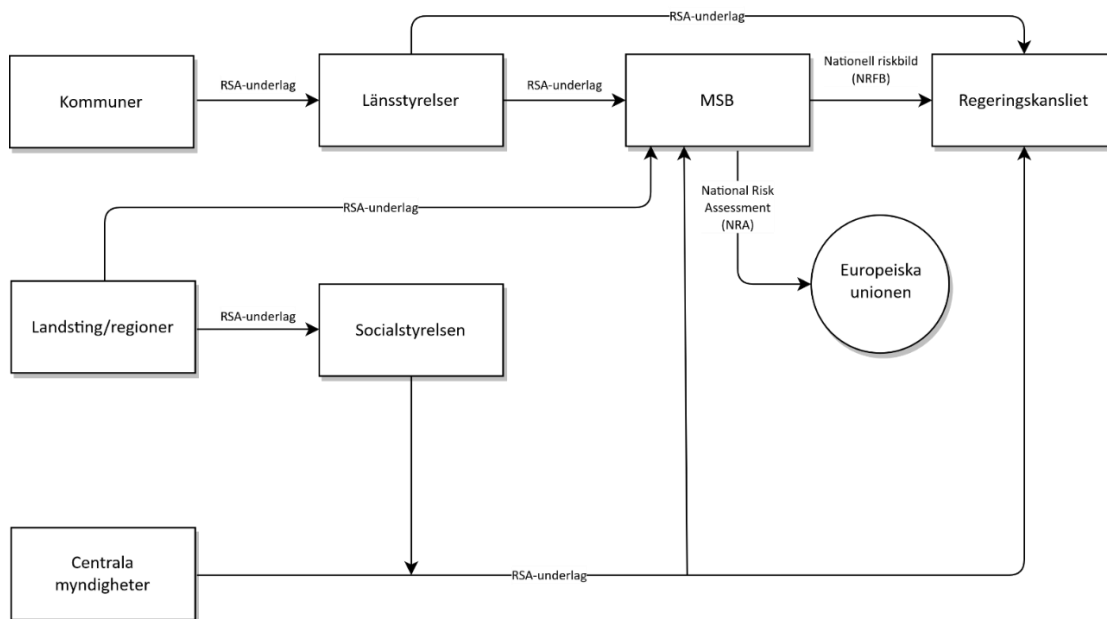
I detta kapitel introduceras läsaren till risk- och sårbarhetsanalysernas roll inom det svenska krishanteringssystemet, där bland annat RSA:ernas övergripande syfte och innehåll presenteras. Relaterat till risk- och sårbarhetsanalyser beskrivs vidare länsstyrelsernas roll och uppgifter. Avslutningsvis presenteras ett antal utvalda styrdokument för RSA-arbetet samt ett avsnitt om begränsningar för rationellt beslutsfattande.

### 2.1 Risk- och sårbarhetsanalyser i det svenska krishanteringssystemet

Krishanteringen hos statliga myndigheter, regioner och kommuner regleras inom ramen av bland annat förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt dessa två dokument är verksamheterna skyldiga till att bland annat minska sin sårbarhet, ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred samt att sammanställa resultatet av detta arbete i en risk- och sårbarhetsanalys. RSA:erna beskrivs vidare kunna utgöra beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga, ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och inför samhällsplanering, samt att bidra till att generera en riskbild för hela samhället (MSB, 2011). Det finns med andra ord flertalet nyttor som risk- och sårbarhetsanalyserna kan tillgodose, dels egennyttan för den egna organisationen eller verksamheten, dels att tillgodose behovet av att kunna ge en samlad riskbild för hela samhället (MSB, 2011). RSA:er utgör därmed en väsentlig och grundläggande del av den svenska krisberedskapen.

I RSA-vägledningen för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting (MSB, 2011), beskriver MSB att RSA:erna bör användas som ett första steg i ett kontinuerligt arbete med riskhantering. Risk- och sårbarhetsanalysens delar beskrivs vidare i grova drag kunna delas in i riskidentifiering, riskanalys och riskutvärdering, där bland annat myndigheter särskilt ska beakta situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarningar samt som kräver brådskande beslut eller samverkan med andra aktörer (MSB, 2011). Vidare har aktörerna som är skyldiga att bedriva analysverksamhet själva friheten att anpassa arbetet till sitt eget behov. Exempelvis innebär detta att aktörerna själva väljer hur och med vilken metod som identifierade risker och sårbarheter analyseras (FOI, 2020).

Enligt lag ska kommunerna och regionerna redovisa sitt RSA-arbete under det första året i varje mandatperiod. Bevakningsansvariga myndigheterna, däribland länsstyrelsen, rapporterade fram till år 2016 RSA-arbetet årligen, men därefter sker redovisningen vartannat år (FOI, 2020). I Figur 5 illustreras en förenklad bild över rapporteringssystemet för RSA-redovisningar på lokal, regional och nationell nivå.



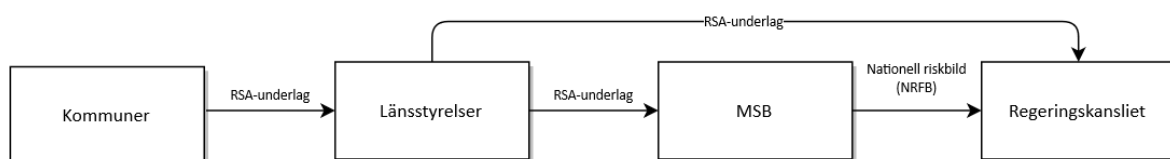
Figur 5: Förenklad bild över rapporteringssystemet för RSA-redovisningar på lokal, regional och nationell nivå. Figuren är baserad på bild från FOI (2020).

På grund av ovanstående uppbyggnad av RSA-systemet grundar sig den svenska krisberedskapen till stor del i många aktörers vardagliga arbete och styrs därmed inte av en specifik organisation (MSB, 2019). Sveriges agerande under krissituationer bygger dessutom till stor del på följande tre grundprinciper, vilka tillsammans skapar ett decentraliserat krisberedskapssystem (MSB, 2019).

- **Ansvarsprincipen:** Aktörer som i normalfallet bär ansvar, har motsvarande ansvar vid krissituationer.
- **Likhetsprincipen:** Verksamheter ska, så långt som det är möjligt, fungera på samma sätt under krissituationer som under normala situationer.
- **Närhetsprincipen:** Störningar i samhället ska hanteras där dem inträffar och av aktörer som är närmast berörda och ansvariga.

## 2.2 Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelser är myndigheter och statliga förvaltare som finns i samtliga av Sveriges 21 län (Regeringskansliet, 2015). Med avseende på krisberedskap regleras länsstyrelsens arbete främst genom förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (MSB, 2011). Tyngdpunkten för länsstyrelsernas krishanteringsarbete ligger i det geografiska områdesansvaret, vilket innebär att länsstyrelserna ska initiera och underlätta den samverkan som behövs för att de berörda aktörernas resurser ska utnyttjas på ett bra sätt under hanteringen av kriser. I SFS 2015:1052 anges bland annat att länsstyrelsen ska vara en sammanhållande funktion mellan kommuner, regioner och näringsliv inom sitt geografiska område. En förenklad illustration av den del i det svenska rapporteringssystemet för RSA-redovisningar där länsstyrelsen ingår, presenteras i Figur 6.



Figur 6: Förenklad illustration av den del i det svenska rapporteringssystemet för RSA-redovisningar där länsstyrelsen ingår. Figuren är baserad på bild från FOI (2020).

### 2.2.1 Styrning av länsstyrelsernas RSA-arbete

Länsstyrelsernas arbete kopplat till risk- och sårbarhetsanalyser regleras bland annat av förordningar, författningar, vägledningar och regleringsbrev. Dessa styrdokument har därmed påverkan på hur länsstyrelserna till exempel hanterar hot och risker samt hur, och ibland även när, myndigheten genomför förmågebedömningar och scenarioanalyser. I takt med att ny lagstiftning tillkommer, gammal lagstiftning ersätts och vägledningar revideras förändras även hanteringen av risker och hot i länsstyrelsernas RSA-arbete.

Nedan beskrivs utvalda styrdokument som bedöms ha en framträdande roll och en påverkan på länsstyrelsernas pandemihantering. Styrdokument presenteras i kronologisk ordning och i Figur 7 presenteras samtliga beskrivna styrdokument i en tidslinje.

- **Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap**  
Förordningen syftade till att statliga myndigheter genom sin verksamhet skulle minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen ålagdes bland annat att ”verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställdes”. Förordning ersattes år 2016 genom SFS 2015:1052.
- **Risk och sårbarhetsanalyser – vägledning för statliga myndigheter, KBM 2006:4**  
Råd till statliga myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Vägledningen gav bland annat förslag på analytisk process och hur resultatet av arbetet skulle redovisas. Vägledningen ersattes år 2011 av MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.
- **Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Länsstyrelserna**  
Beslutet innebar att länsstyrelserna skulle identifiera vilka verksamheter som var särskilt viktiga för samhället vid en influensapandemi samt vilka funktioner eller befattningar hos till exempel en myndighet eller ett företag som var vitala för att verksamheten skulle kunna upprätthålla en grundläggande funktionalitet inför en influensapandemi.
- **Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion**  
I förordningen angavs att länsstyrelsen bland annat skulle ”genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn togs i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap”. I förordningen beskrevs även att Länsstyrelsen är en geografiskt områdesansvarig myndighet. Förordningen ersattes år 2017 genom SFS 2017:868.
- **Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende länsstyrelserna**  
Som en uppföljning till det uppdrag som angavs i regleringsbrevet för år 2007 skulle länsstyrelserna, inom sina geografiska områden, fortsätta att identifiera vilka verksamheter som var särskilt viktiga för samhället vid en influensapandemi.
- **MSBFS 2010:7 föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser**  
Ytterligare föreskrifter för statliga myndigheter än de som beskrivs i SFS (2006:942). I föreskrifterna presenterades bland annat vad som skulle ingå i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt hur myndigheternas redovisning skulle disponeras. Länsstyrelsernas redovisning skulle rapporteras in senast den 15 november varje år. Författningen upphörde år 2015, genom MSBFS 2015:3.

- **Regeringsuppdrag 2010 (S2010/2472/FH)**  
Regeringen gav i mars 2010 i uppdrag åt Socialstyrelsen samt myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att utvärdera förberedelserna inför en influensapandemi och hanteringen av influensa A(H1N1) 2009. Denna utvärdering presenteras närmre i kapitel 5.
- **Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser 2011 – MSB**  
Stöd för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting i deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser som bland annat ger förslag på hur den analytiska processen kan bedrivas.
- **MSBFS 2015:3 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser**  
Ytterligare föreskrifter än de som beskrivs i SFS (2006:942). MSBFS 2015:3 beskriver bland annat hur länsstyrelsen skulle arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser och hur man skulle sammanställa och redovisa resultatet av analysen. Redovisningen skulle överlämnas senast den 31 oktober varje år. Författningen upphörde år 2016, genom MSBFS 2016:7.
- **Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap**  
Syftar bland annat till ”att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap”. Enligt förordningen ska varje länsstyrelse även vara en sammanhållande funktion mellan kommuner, regioner och näringsliv inom sitt geografiska område. Vidare ska myndigheter, inom sitt ansvarsområde, analysera sårbarheter, hot och risker och vartannat år redovisa detta arbete i en risk- och sårbarhetsanalys.
- **MSBFS 2016:7 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser**  
Ytterligare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser än det som beskrivs i SFS 2015:1052. MSBFS 2016:7 beskriver bland annat hur länsstyrelsen ska arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser och hur man ska sammanställa och redovisa resultatet av analysen.
- **Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion**  
I denna förordning anges att länsstyrelsen bland annat ska ”inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet” och att länsstyrelsen ska ”minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn beaktas i samhällsplaneringen samt att utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap”.
- **Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap**  
I förordningen beskrivs att länsstyrelserna bland annat särskilt ska ”upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder” samt ”följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap”.
- **Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2019**  
Vägledningen syftar till att tydliggöra innehållet i RSA-föreskrifterna för statliga myndigheter (MSBFS 2016:7).



## Övergripande sammanfattning av styrdokument

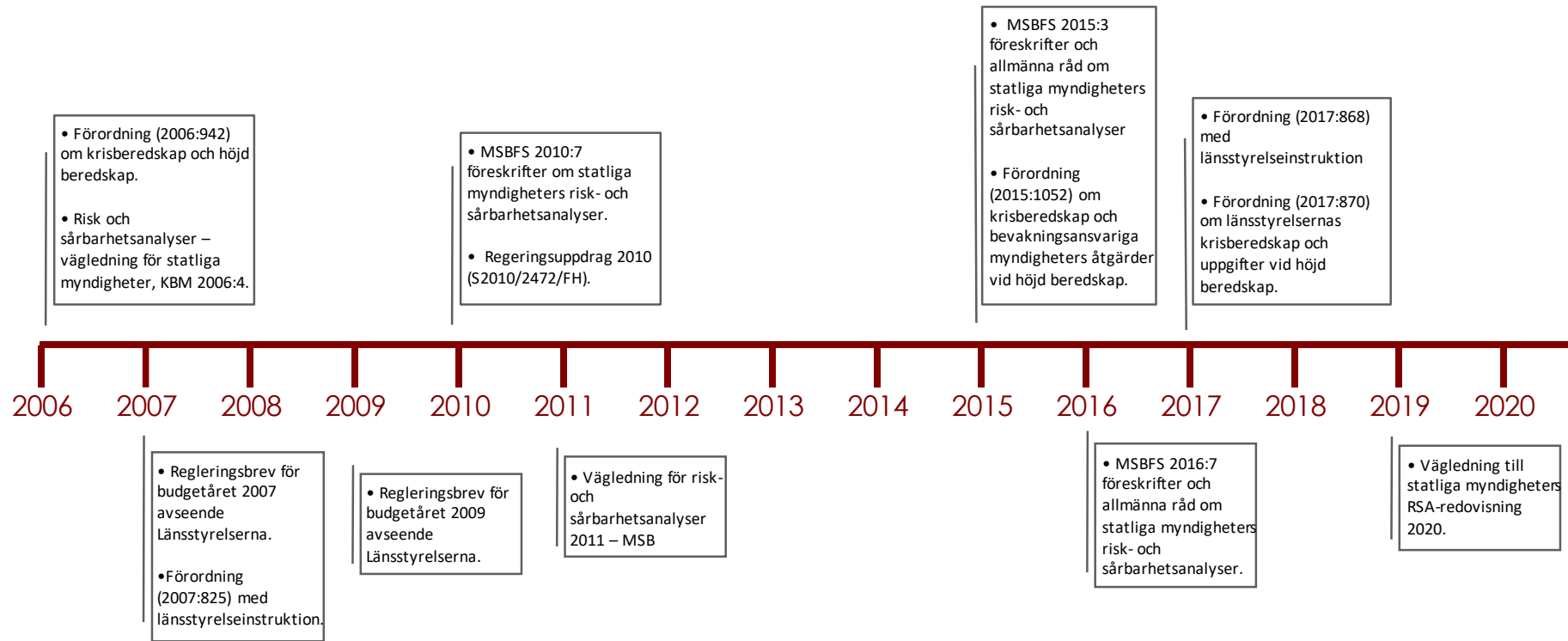
Under åren har styrdokumenterna påverkat länsstyrelsernas RSA-arbete. Bland annat medförde förordningen (2006:942) att länsstyrelsens roll utökades för att inom sitt geografiska område verka för att RSA sammanställs regionalt med hjälp av lokala aktörer, inklusive landstingen och näringslivet. Kravet vid denna tidpunkt var årlig rapportering (FOI, 2020). Förordningen (SFS 2015:1052) justerade senare rapporteringsfrekvensen för de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser till vartannat år.

I samband med att myndigheten KBM blev MSB, trädde de första föreskrifterna för RSA i kraft. Föreskriften (MSBFS 2010:7) reglerade dels tidpunkt för redovisningen, dels innehåll och disposition för inrapporterade dokument. Aktörerna skulle vidare tillhandahålla information om bland annat en särskild förmågebedömning enligt förutsättningar som MSB beslutade om samt bedöma förmågan inom aktörens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker (FOI, 2020). I samband med uppdatering av föreskriften till MSBFS 2015:3 togs de särskilda förmågebedömningarna bort (FOI, 2020). Vidare förändrades den allmänna förmågebedömningen till en bedömning av myndighetens generella krisberedskap med ett antal tillhörande indikatorer (med ja/nej-svar) inom områdena ledning, samverkan, kommunikation, kompetens och resurser. År 2016 gjordes den sista föreskriftsrevideringen som är aktiv idag och som berör de statliga myndigheterna (MSBFS 2016:7). Här infördes perspektivet höjd beredskap, som vid sidan av krisberedskap också skall omhändertas i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (FOI, 2020).

Den nya RSA-vägledningen som infördes 2019 fokuserar till stor del på hur arbetet med RSA kan samordnas med totalförsvarsplaneringen och perspektivet höjd beredskap (FOI, 2020).

Sammanfattningsvis, kan man utifrån Figur 7 se att nya styrningsdokument givits ut kontinuerligt från år 2006, med ett avbrott mellan åren 2012–2014, för att sedan ges ut igen med start år 2015 fram till idag.

# Styrdokument för risk- och sårbarhetsanalyser



Figur 7: Tidslinje över styrdokument för risk- och sårbarhetsanalyser.

### 2.3 Begränsningar för rationellt beslutsfattande

Inte nog med att arbetet med beredskapsplanering är komplext och där många osäkerheter existerar, så anses nedanstående faktorer och snedvridningar ytterligare försvåra detta arbete.

Enligt Johnson och Levin (2009) hade människor i en ideal värld hanterat större kriser genom att väga kostnaden mot nytta och sannolikheter för framgång korrekt och opartiskt i varje enskilt beslut. Dessvärre kan människors beslutsfattande och agerande i flertalet fall vara långt ifrån detta, eftersom människor beskrivs vara påverkade av så kallade systematiska snedvridningar (Johnson & Levin, 2009). Johnson och Levin (2009) har med klimatkrisen som tillämpningsexempel på en större kris undersökt dessa systematiska snedvridningars påverkan på ett idealistiskt beslutsfattande. Resultatet visar på att snedvridningarna ofta leder människor till att bagatellisera sannolikheten och faran för klimatförändringar och deras roll i den. Samtidigt ökar snedvridningarna incitament för att upprätthålla status quo, dvs att ingen utveckling sker. Eftersom klimatfrågan är starkt kopplad till den biologiska mångfalden och därmed även risken för smittspridning och uppkomst av pandemier (Olsen, 2020), anses dessa snedvridningar även utgöra ett hot vid arbete med pandemihantering inom RSA-arbetet. Det finns med andra ord även risker för att sannolikheten för pandemier bagatelliseras, men även att ett minskat fokus över tid förekommer, alternativt att ingen utveckling av pandemiberedskap sker.

Författaren Meyer (2006) beskriver i en artikel att människor dessutom har "learning biases". Detta kan beskrivas som en snedvridning i inlärning som hämmar människor från att lära sig ifrån händelser karakteriserade av låga sannolikheter och stora konsekvenser. Dessa egenskaper är speciellt utmärkande för stora katastrofer och därmed även utmärkande för pandemier. Meyer beskriver vidare att det även existerar en viss typ av snedvridning benämnd "projection bias" i människors beslutsfattande om att förutspå framtiden baserat på subjektiva erfarenheter av redan inträffade händelser. Detta fenomen beskrivs även vara oberoende vilken typ av händelser som analyseras (Meyer, 2006).

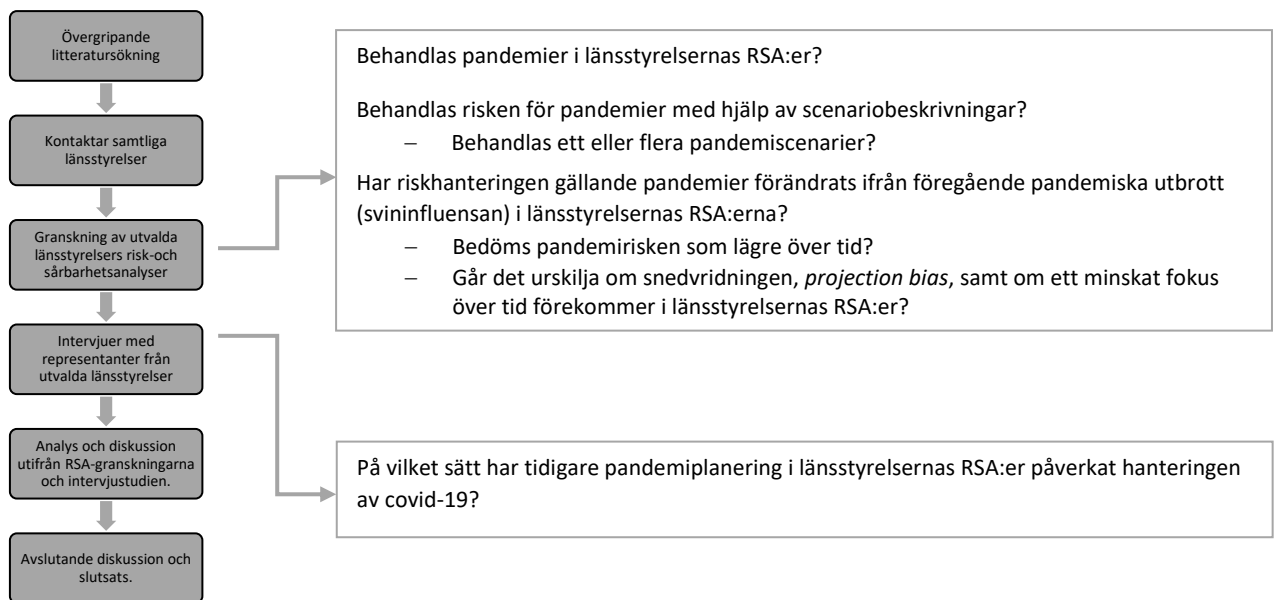
En annan snedvridning som kan komma att ha påverkan på människors beslutsfattande är "the availability heuristic", vilket beskriver människors tendens att använda minnen och information som lätt kan återkallas vid beslutsfattande om framtiden (Kahneman & Klein, 2009). Denna snedvridning beskrivs medföra att vi människor tänker att händelser som nyligen inträffat är mer sannolika att inträffa igen.

### 3 Metod

I följande kapitel beskrivs inledningsvis arbetets övergripande metodik för att sedan presentera en mer detaljerad beskrivning av varje enskilt delmoment. Genom nedanstående angreppssätt har samtliga problemformuleringar, se avsnitt 1.4, besvarats.

#### 3.1 Metodöversikt

Arbetet var i grova drag uppdelat enligt Figur 8, där kopplingar för respektive moment gjorts till arbetets problemformuleringar, se Tabell 1.



Figur 8: Översiktlig bild av arbetets metodik.

Inledningsvis genomfördes en övergripande litteratursökning där litteratur kopplat till bland annat krisberedskap och krishantering, risk- och sårbarhetsanalyser samt tidigare inträffade pandemier studerades. Utifrån rekommenderad litteratur av examensarbetets handledare samt utifrån egen litteratursökning, undersöktes även vilka snedvridningar som kan påverka krishantere och därmed beslutfattare vid hantering av större kriser, karaktäriserade av låga sannolikheter och höga konsekvenser.

#### 3.2 Granskning av risk- och sårbarhetsanalyser

I följande avsnitt presenteras metodiken som användes under granskningarna av länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser.

##### 3.2.1 Bakgrund, granskning av riskanalyser

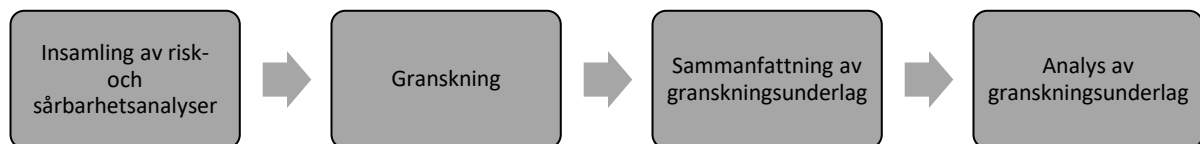
Trots flertalet styrdokument så som lagar, förordningar och vägledningar lämnas stort ansvar till riskanalytikerna själva inför arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Som ovan nämnts kan detta leda till att många egna värderingar av risker inkluderas, vilket i sin tur kan ge upphov till en oenighet av riskvärderingar i landet (FOI, 2020). Med ovanstående i åtanke samt mot bakgrund av snedvridningarna "learning bias", "projection bias" och "the availability heuristic", genomfördes en granskning av ett stort urval genomförda risk- och sårbarhetsanalyser på länsstyrelsenivå. Under granskningen undersöktes om och hur fokus inom länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser har förändrats efter att en större händelse inträffat och om det påverkat det kommande riskhanteringsarbetet. Vidare undersöks även om snedvridningarna, samt om ett minskat fokus över tid, även förekommer inom denna del av den svenska krishanteringen.

På grund av covid-19 har riskområdet pandemier använts som tillämpningsexempel. Följande granskning har baserats på offentliga handlingar som var tillgängliga via länsstyrelsernas egna hemsidor alternativt efterfrågades och erhöles från länsstyrelserna själva.

I RSA-vägledningen för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting (MSB, 2011) beskrivs att risk- och sårbarhetsanalyser bör användas som ett första steg i en krishanteringskedja som syftar till att reducera risker, minska sårbarheter i samhället och att förbättra vår förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och extraordinära händelser. RSA:erna beskrivs dock inte kunna göras fristående från övrigt arbete med krishantering och säkerhet. Mot bakgrund av RSA:ernas grundfunktion anses dock RSA:er som de viktigaste dokumenten för att i detta arbete identifiera eventuella förändringar i fokus efter att en större händelse inträffat. Trender identifierade i RSA:erna anses därmed troligtvis även återspeglas i länsstyrelsernas kommande krishanteringsarbete. En stabil grund anses dessutom vara en nödvändig del i det fortsatta arbetet med krishantering och säkerhet. En detaljerad granskning av länsstyrelsens totala krisberedskap har därmed ej bedömts vara nödvändig.

### 3.2.2 Genomförande - Granskning av RSA:er

Granskningen av risk- och sårbarhetsanalyserna följde processtegen som presenteras i Figur 9.



Figur 9: Granskningsprocess för länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser.

I det inledande skedet kontaktades samtliga 21 länsstyrelser för att erhålla myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser mellan åren 2006–2020. På grund av bland annat sekretessbegränsningar och brist på dataunderlag, se avsnitt 1.6, valdes ett antal länsstyrelser ut för granskning. I de utvalda länsstyrelserna var dokumentunderlaget stort och samtliga delar av risk- och sårbarhetsanalyserna för majoriteten av ovan nämnda årtal var erhållna. För att urvalet skulle vara nyanserat och i stora drag helhetsbeskrivande gjordes urvalet även utifrån geografisk spridning och storlek av länsstyrelser. Totalt har 105 RSA:er granskats och analyserats, vilka presenteras i Figur 10. I Bilaga 3 presenteras ytterligare information om de RSA:er som studerats.

## Granskade risk- och sårbarhetsanalyser

Dalarna							N/A					N/A			Ej utgivna
Halland	N/A														
Jämtland							N/A					N/A			
Kalmar	N/A			N/A			N/A								
Kronoberg	N/A														
Skåne	N/A														
Stockholm															
Västra Götaland															
Örebro	N/A														
Östergötland			N/A	N/A			N/A					N/A			
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2020		

Figur 10: Granskade och analyserade risk- och sårbarhetsanalyser. Årtal markerade med N/A betyder att RSA:en ej funnits att tillgå.

Notera att årtalen 2017 samt 2019 har utelämnats i Figur 10 eftersom länsstyrelserna inte redovisade några risk- och sårbarhetsanalyser under dessa år. Rapporterna för år 2020 har ej ännu publicerats och har därav markerats med "ej utgivna". Årtal med markeringen N/A indikerar att rapporterna ej funnits att tillgå.

Efter ovanstående urval granskades samtliga risk- och sårbarhetsanalyser av båda författarna till detta arbete, där huvudfokus lades på pandemiberedskapen. Fördelen med att båda författarna granskade rapporterna anses vara att det blir en form av kvalitetscheck. Detta eftersom två perspektiv beaktas samt att riskerna för att relevant information för detta arbete förbises även minskar. Även förändringar av bland annat lagstiftningar och föreskrifter som kan ha påverkat utformningen av analyserna noterades. Förändringar av pandemibereskapsarbetet i de granskade RSA:erna sammanfattades för samtliga länsstyrelser och redovisades avslutningsvis i tidslinjeformat, se kapitel 4.

### **Granskningsprocedur**

Inledningsvis studerades ett antal RSA:er överskådligt. Detta för att undersöka vilken information som RSA:erna innehöll samt vilka delar som skulle kunna användas för att besvara arbetsproblemformuleringar. Den inledande och överskådliga studien ansågs extra viktig kopplat till om pandemirisen bedömts som lägre över tid samt om det går att utskilja om snedvridningen "projection bias" samt om ett minskat fokus förekommer över tid i länsstyrelsernas RSA:er. Detta eftersom ovan nämnda frågeställningar troligtvis inte ansågs yttra sig lika tydligt som arbetets resterande problemformuleringar.

Efter den översiktliga studien granskades samtliga 105 RSA:er. Allmän samt pandemirelaterad information lästes i detalj medan information som ansågs utanför arbetets ramar endast studerades översiktligt. Notera att även om de utvalda delarna granskades i detalj så har endast sammanfattningar av information som författarna ansågs vara mest utmärkande i RSA:erna redovisats i kapitel 4.

Med avseende på om pandemirisen bedömts som lägre över tid, noterade författarna att flertalet RSA:er redovisar en sannolikhets- och konsekvensskattning av händelsen pandemisk influensa i riskmatriser. Placeringen av riskerna i matriserna ansågs som ett sätt att åskådliggöra riskförändringar över tid och noterades därför i samband med sammanfattningarna av respektive länsstyrelser RSA:er, se kapitel 4. Även eventuella förklaringar till placering av risken i matrisen noterades.

Innehållet samt förändringen i omfattningen av pandemibeskrivningarna i RSA:erna över tid studerades även. Idén var att om risken för pandemi hade bedömts som hög hade antagligen pandemibeskrivningarnas omfattning och innehåll speglat riskbedömningen och vice versa.

Pandemidelarnas omfattning och innehåll användes vidare för att försöka urskilja om snedvridningen "projection bias" förekommit inom RSA:erna. Tanken var att om samma pandemibeskrivningar samt scenarioanalyser återfanns i flertalet RSA-versioner i rad utan att uppdateras, kunde detta indikera att beredskapshandlingen är reaktiv. Vidare ansågs ett minskat fokus över tid kunna utläsas om pandemibeskrivningarna omfattning minskats över tid samt om dess innehåll blivit mer generellt efter att en större händelse inträffat, i detta fall svininfluensan.

Att omfattningen av RSA-arbetet förändrats över tid kan även bero på att nya styrdokument givits ut som i sin tur påverkat dess innehåll. Därav noterades även tidpunkten för när styrdokumentet trädde i kraft samt övergripande vilka förändringar som skett i styrdokumentens innehåll över tid, se avsnitt 2.2.1.

Sammanfattningsvis granskades RSA:erna i stort sett utifrån information om:

- Pandemibeskrivningarnas omfattning, innehåll och detaljeringsgrad.
- Pandemiscenario inkluderats och i så fall dess beskrivningar och innehåll.
- Placering av risker för pandemier i riskmatriser.
- Information ifrån förändringar av vägledning och/eller styrdokument.
- Pandemibeskrivningarna var identiska mellan RSA-versioner inom respektive utvalda länsstyrelser.

### 3.3 Intervjustudie

För att få en tydligare inblick i länsstyrelsernas RSA-arbete och för att fylla eventuella kunskapsluckor som uppmärksammats under arbetets gång intervjuades ett antal länsstyrelser.

Samtliga utvalda länsstyrelser, se Figur 4, kontaktades och intervjuer fördes sedan med de länsstyrelser som visade intresse för arbetet, samt hade en kontaktperson för de RSA- och pandemirelaterade intervjufrågorna. Respondenter från nio (av tio) länsstyrelser valde att delta. Av dessa nio valde åtta att genomföra intervju via Zoom och en valde att besvara frågorna via mejl.

I följande avsnitt presenteras inledningsvis bakgrunden till intervjustudien, där bland annat flertalet olika intervjutyper presenteras. Avslutningsvis beskrivs intervjustudiens genomförande och hur intervjumaterialet senare har behandlats.

#### 3.3.1 Bakgrund intervjustudie

Enligt Höst et al. (2006) kan intervjuer genomföras med olika strukturgrader beroende på vad som önskas undersökas. Vidare kan samtliga intervjuer även delas in i olika intervjutyper vilka benämns *öppet riktade*, *halvstrukturerade* och *strukturerade*. Samma författare nämner att i *öppet riktade* intervjuer grundar sig samtalet i olika frågeområden som introduceras av intervjuaren. Öppet riktade intervjuer anses enligt Höst et al. (2006) som ett fördelaktigt angreppssätt om intentionen med intervjun är att ha stort utrymme för diskussion kring viktiga ämnen. Styrningen av intervjun från intervjuaren själv är därmed liten i öppet riktade intervjuer. Motsatsen till öppet riktade intervjuer är *strukturerade intervjuer*. Denna intervjutyp liknar en traditionell enkät där fördefinierade och fastställda frågor ställs muntligt till respondenten med tillhörande bundna svar. Fördelen med den senare intervjutypen gentemot öppet riktade intervjuer är att den ger möjlighet till eventuella svarsalternativ samtidigt som spridningen i svaren är begränsad. Begränsningen i svarsspridningen i strukturerade intervjuer kan i vissa sammanhang även hämma intervjun. En halvstrukturerad intervju beskrivs som ett mellanting mellan en öppet riktad och en strukturerad intervju. I den halvstrukturerade intervjutypen ställs dels öppna frågor samtidigt som intervjuaren använder sig av mer fasta frågor med bundna svar.

Höst et al. (2006) beskriver vidare att intervjuns genomförande bör delas in i de fyra delarna *sammanhang*, *inledande frågor*, *huvudfrågor* och *sammanfattning*. Enligt samma författare bör samtalet introduceras med att intervjuaren i sin helhet presenterar undersökningens bakgrund och syfte samt upplägget och förutsättningarna för intervjun. Vidare kan intervjuaren, med hjälp av de *inledande frågorna*, fastställa information om exempelvis ålder, utbildning och yrkestitel hos respondenten. *Huvudfrågorna* utgör senare grunden för samtalet och syftar till att ge svar på de frågor som intervjun syftar till att undersöka. Sist men inte minst bör intervjun avslutas med en kort sammanfattning av samtalet och information om hur materialet vidare kommer att bearbetas. Respondenten kan efter sammanfattningen även få chansen att lyfta eventuella åsikter som inte tagits upp tidigare under samtalets gång.

För att förenkla intervjuprocessen för både intervjuaren och respondenten bör intervjufrågorna, enligt Kvale (2009), utformas tydligt och kortfattat samtidigt som dem bör möjliggöra för mer

utvecklande svar vilket anses bidra till ett naturligt samtalsflöde. Vidare rekommenderas att, för att få svar på de fastställda intervjufrågorna, att inte ställa dessa explicit utan istället omformulera och närma sig frågorna från olika vinklar och angreppssätt.

Avslutningsvis belyser Kvale (2009) att följdfrågor från intervjuaren är viktigt för att hålla samtalet levande och naturligt. Följdfrågor kan även öppna upp för att styra samtalet till de områden vilka intervjun har syfte att undersöka. Kvale (2009) poängterar också vikten av att intervjuaren likväl respondenten har god kunskap i ämnet och en förmåga att ge relevanta kommentarer genom intervjuns gång. Det är även en fördel om konkreta exempel från en inträffad händelse ges, då detta kan förenkla för respondenten att beskriva sina åsikter kopplade till intervjufrågorna.

### 3.3.2 Genomförande intervjustudie

Intervjuerna genomfördes som röstsamtal via Zoom, vilket är ett ledande kommunikationsmedel för video- och ljudkonferenser, chatt och webbseminarier. På grund av stora geografiska avstånd samt med hänsyn till covid-19, där folk uppmanas att i största möjliga mån arbeta hemma och undvika kollektivtrafik, har det inte varit möjligt att genomföra intervjuerna som direkta möten. Samtal via Zoom ansågs dock ge fördelar i form av antalet intervjuer som kunde utökas i jämförelse med om författarna till detta arbete hade rest till samtliga möten.

Inför intervjuerna översändes information om examensarbetets syfte och mål tillsammans med en övergripande beskrivning av samtalets syfte. På begäran kunde länsstyrelserna även motta de fastställda intervjufrågorna, se Bilaga 1, cirka en vecka innan mötestillfället. Därmed kunde respondenterna förbereda sig inför intervjun. Dock begärde endast två av länsstyrelserna ut frågeställningarna innan intervjutillfället. Vidare valde en av dessa två länsstyrelser att besvara frågorna skriftligt utan att genomföra intervju.

Intervjutypen som valdes för detta examensarbete var av halvstrukturerad art, där fasta frågor blandades med diskussionsvänliga frågor som uppkommit under intervjuernas gång. Idén med att använda denna intervjutyp var för att länsstyrelserna antogs arbeta på olika sätt vid genomförandet av RSA:erna, vilket gjorde det svårt att ha mer specifika frågor inom ämnet. Intervjufrågorna utformades därför på en mer övergripande och generell nivå för att i största möjliga mån kunna erhålla svar ifrån samtliga intervjupersoner på samtliga frågor.

Intervjuerna inleddes med att författarna till detta examensarbete presenterade sig själva och det pågående examensarbetet, som efterföljdes av en kort presentation av den intervjuade länsstyrelserepresentanten. Frågor för intervjuerna togs fram enligt ovanstående bakgrundsbeskrivning för intervjustudier, där syftet med frågornas formuleringar kopplades till examensarbetets problemformuleringar, se Tabell 1. Intervjuerna följde en mall med förskrivna frågor samt bakgrundsinformation till respektive fråga för att ge kontext och försöka minimera feltolkningar av intervjufrågorna. Intervjufrågorna behandlade exempelvis om RSA:erna används vid hantering av covid-19, om analysen har uppdaterats över åren samt hur respondenterna tror att framtida RSA:er kommer att förändras. Bakgrundsinformation inför varje frågeställning grundades utifrån de slutsatser som drogs från granskningarna av RSA:erna samt litteratur kopplat till krisberedskap. Samtliga frågeställningar finns presenterade i Bilaga 1.

Inledningsvis fokuserade intervjuerna på hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser med avseende på pandemier har förändrats över tid. Avslutningsvis inriktades intervjun på respondenternas åsikter kring hur framtida RSA:er har, eller kommer att, utformas.

Inför samtliga intervjuer utsågs en av författarna att vara primär intervjuare medan den andra var mer passiv och antecknade information ifrån den pågående intervjun. Den passiva intervjuaren



ställde endast kompletterande frågor vid specifika kommentarer eller vid eventuella förtydliganden. Efter genomförd intervju transkriberades och sammanfattades respondentens svar och åsikter i textform av författarna. Sammanfattningarna skickades sedan till respektive respondent så att de kunde se om sammanfattningen överensstämde med respondentens svar eller om eventuella feltolkningar eller missuppfattningar behövde rätas ut. I denna rapport redovisas och används endast den godkända sammanfattningen av respondenternas svar. Samtliga respondenter är anonyma.

### 3.4 Analys av resultat

När samtliga RSA:er var granskade och intervjustudien var genomförd, analyseras observationer och identifierade trender ifrån RSA-granskningarna samt information som erhållits ifrån intervjustudien. Dessutom analyserades även om framtida RSA:er bör förändras och i så fall vad dessa förändringar bör vara, där rekommendationer överlämnats inför kommande arbete med beredskapsplanering inom risk- och sårbarhetsanalyser. Analysen avslutades med att i Tabell 3 besvara arbetets samtliga problemformuleringar. I analys- och diskussionskapitlet har författarnas egna åsikter varvats med övrig litteratur som lästs under arbetets gång.

## 4 Resultat

I detta kapitel redovisas resultatet av de genomförda RSA-granskningarna samt en sammanfattning av länsstyrelserespondenternas svar ifrån intervjustudien.

### 4.1 Granskningsresultat av risk- och sårbarhetsanalyser

I följande avsnitt presenteras hur pandemier har behandlats i de utvalda länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser över tid. Inledningsvis görs en sammanfattning av information som författarna till detta arbete anser viktig att lyfta ur ett pandemiberedskapsperspektiv ifrån samtliga granskade RSA:er. Denna sammanfattande information utgör även underlag för att senare kunna besvara arbetets problemformuleringar, se Tabell 1. Respektive sammanfattning avslutas med tidslinje, vilken syftar till att ge en överskådlig bild över om och hur hanteringen av pandemier har förändrats i RSA:erna över tid.

På grund av att vissa RSA:er omfattas av "RSA-sekretess", se avsnitt 1.5, har det inte alltid varit möjligt att erhålla samtliga länsstyrelsernas RSA:er. Detta har medfört att det förekommer "luckor" i analysunderlaget. Dessa "luckors" potentiella påverkan på slutresultatet diskuteras i kapitel 6.

Notera att även om en detaljerad granskning av samtliga utvalda RSA:er har genomförts, redovisas endast en grov sammanfattning över länsstyrelsens pandemihanteringsarbete. Följande sammanfattningar är med andra ord inte en fullständig presentation över länsstyrelsen totala arbete med avseende på pandemier. Som står beskrivet i avsnitt 1.6, har endast länsstyrelsernas RSA:er granskats i detta arbete. Andra pandemirelaterade dokument så som pandemiplaner etcetera har inte beaktats i granskningarna. Potentiell påverkan på slutresultatet baserat på att länsstyrelsernas totala pandemiberedskap inte undersökts i detalj diskuteras även i kapitel 6.

#### 4.1.1 Länsstyrelsen Dalarna

Länsstyrelsen Dalarna har i majoriteten av sina risk- och sårbarhetsanalyser redovisat, analyserat och bedömt sin egen och länets förmåga utifrån ett pandemiscenario. Det analyserade pandemiscenariot, vilket gavs ut i samband med 2008 års hemställan, ligger även till grund för de resterande pandemianalyserna som länsstyrelsen genomfört under de efterföljande åren. Med andra ord har ett i stort sett identiskt pandemiscenario analyserats i rapporterna för åren 2008–2010, 2013–2014, 2016 samt 2018. I samband med analyserna har även en generell beskrivning av pandemier samt historiskt inträffade pandemier presenterats. I grova drag behandlas pandemier i Länsstyrelsen Dalarnas RSA:er lika över tid, speciellt under de senaste fem åren där beskrivningarna samt analyserna under flertalet år i följd är i princip identiska.

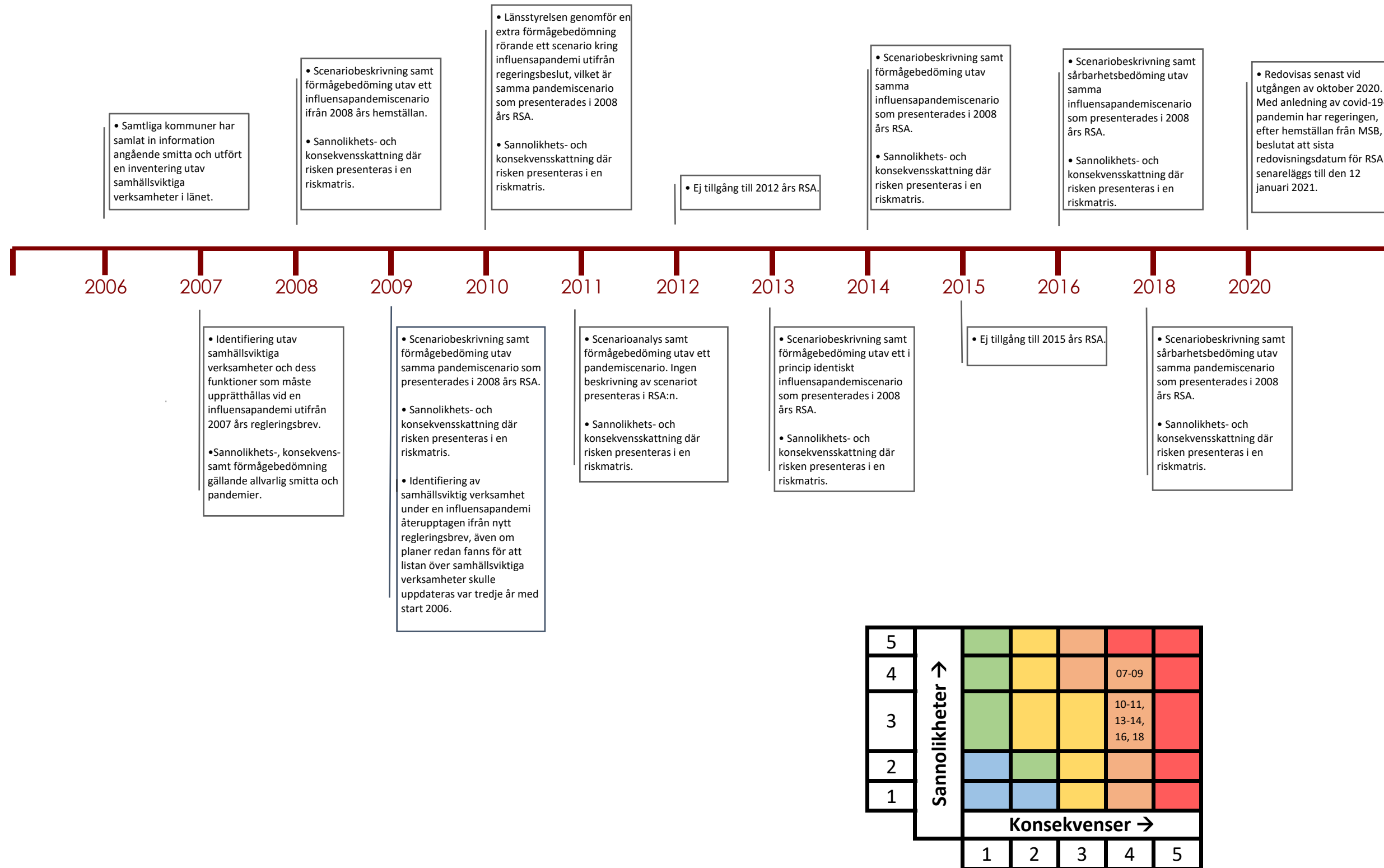
Länsstyrelsen skriver i 2006 års RSA att man, med hänsyn till förekomsten av pandemier, har analyserat och vidtagit pandemirelaterade åtgärder i samverkan med Landstinget Dalarna sedan år 2003. Vidare anges i 2006 års RSA att samtliga kommuner har samlat in information angående smitta och utfört en inventering av samhällsviktiga verksamheter i länet.

I 2007 års RSA identifierade Länsstyrelsen Dalarna 17 riskområden i Dalarnas Län, där allvarlig smitta utgjorde en av kategorierna. Förekomsten av pandemi valdes för det årets analys (2007) samt för 2008 års RSA dock inte ut som ett prioriterat riskområde. Ett pandemiscenario, se Bilaga 2, analyseras däremot som ovan nämnts i 2008 års RSA i samband med 2008 års hemställan.

RSA:en från år 2009 bygger på samma metodik och disposition som år 2007 samt 2008 års RSA:er, men med skillnaden att man nu uppdaterat rapporten baserat på praktiska erfarenheter som länsstyrelser erhållit från svininfluensapandemin. Bland annat har extra möten med avseende på vaccinationskampanjen genomförts. Året därpå (2010) gav regeringen ett antal myndigheter i uppdrag att genomföra en extra förmågebedömning rörande ett pandemiscenario, se Bilaga 2, där Länsstyrelsen Dalarna utgjorde en av dessa utvalda myndigheter. Scenariot som analyserades är för övrigt samma som analyserats under ovan angivna år.

I samband med RSA:erna som behandlat ett specifikt pandemiscenario har även sannolikheten och konsekvenserna för de angivna scenariot skattats i en riskmatris, där graderingsskalan för samtliga år varit densamma. I riskmatriserna har sannolikheten skattats lägre i 2010-2011 2013-2014, 2016, samt 2018 års RSA, i jämförelse med RSA:erna från 2007–2009. Risken för pandemier har däremot bedömts lika under samtliga år som riskmatriser redovisats.

# Länsstyrelsen Dalarna



5	Sannolikheter →	1	2	3	4	5
4		1	2	3	4	5
3		1	2	3	4	5
2		1	2	3	4	5
1		1	2	3	4	5
		Konsekvenser →				
		1	2	3	4	5

Figur 11: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Dalarnas RSA:er.

#### 4.1.2 Länsstyrelsen Halland

Länsstyrelsen Halland har i stort sett genomgående behandlat pandemier och dess potentiella risker på samma sätt i samtliga risk- och sårbarhetsanalyser. Analyserna innehåller bland annat en beskrivning av historiskt inträffade pandemier samt en sannolikhets- och konsekvensskattning av pandemier. RSA:erna från åren 2015 samt 2016 skiljer sig dock från resterande analyser, då risken för pandemier behandlades tillsammans med andra sjukdomsrelaterade risker samt att inget pandemiscenario analyserades i dessa två rapporter.

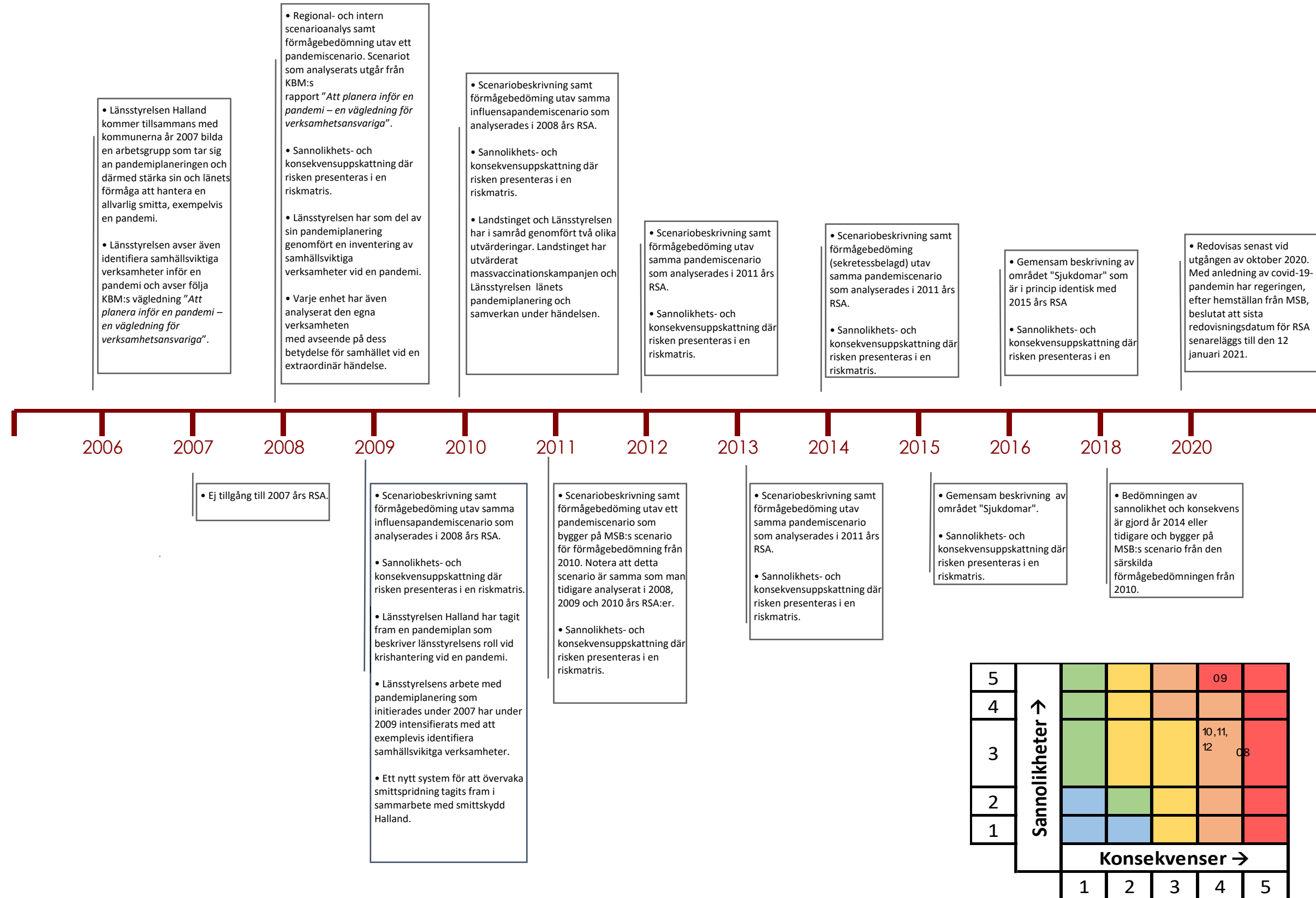
Länsstyrelsen Hallands arbete med pandemiplanering påbörjades år 2007 tillsammans med länets kommuner, landsting och polis. Det första steget i pandemiplaneringen innebar att inventera samhällsviktiga verksamheter och vilka av verksamheternas funktioner som ansågs måste upprätthållas vid en influensapandemi. Detta identifieringsarbete upptogs och intensifierades i samband med svininfluensan år 2009.

I 2008 års RSA presenterades och analyserades ett pandemiscenario, se Bilaga 2, som beskrevs i Krisberedskapsmyndighetens rapport *Att planera inför en pandemi – en vägledning för verksamhetsansvariga* (Krisberedskapsmyndigheten, 2007). I samband med pandemianalysen genomfördes även en förmågebedömning av länsstyrelsens och länets förmågor utifrån det presenterade scenariot. Samma pandemiscenario har även analyserats och förmågebedömts i RSA:erna för åren 2009–2014. I 2018 års RSA har åter igen samma pandemiscenario analyserats.

I samband med svininfluensan och 2009 års RSA tog Länsstyrelsen Halland fram en pandemiplan som beskriver Länsstyrelsens roll vid krishantering av en pandemi. Vidare etablerades ett nytt system för att övervaka smittspridning i samarbete med smittskydd Halland. Under år 2009 samt 2010 gjordes dessutom ett krafttag för att identifiera och stödja samhällsviktiga verksamheter inom privat sektor. Länsstyrelsen beskriver vidare att de tillsammans med landstinget utfört två olika utvärderingar i samband med svininfluensan. Landstinget har utvärderat massvaccinationskampanjen och Länsstyrelsen har utvärderat länets pandemiplanering samt samverkan under händelsen. Vidare anges att 2009 års pandemi bör beaktas som relativt lindrig och att konsekvenserna av en framtida pandemi kan bli betydligt mer omfattande än vad svininfluensan förde med sig.

I samtliga RSA:er redovisas en sannolikhets- och konsekvensuppskattning av riskerna för pandemier, vilken presenteras i en riskmatris. Den uppskattade risken har under åren behållit sig relativt stationär förutom år 2009 då sannolikheten skattades som *Mycket hög (5/5)*, se Figur 12. Riskskattningen i RSA:erna för åren 2013 samt 2014 har i Figur 12 utelämnats på grund av att konsekvenskattningen i RSA:ernas löpande text inte stämmer överens med riskplaceringen i RSA:ernas riskmatriser.

# Länsstyrelsen Halland



Figur 12: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Hallands RSA:er

#### 4.1.3 Länsstyrelsen Jämtland

Länsstyrelsen Jämtland har analyserat pandemier i alla risk- och sårbarhetsanalyser som fanns att tillgå. Texterna gällande pandemier är relativt lika över åren men vissa delar revideras, läggs till eller försvinner mellan åren. I flertalet RSA:erna blandas begreppen epidemier och pandemier.

I RSA:en från 2006 behandlas utbrott av influensapandemi som en egen situation med kort historik gällande pandemier, riskkällor som kan leda till ett utbrott (bland annat resmönster, mutationer) samt diskussion gällande samhällets potentiella påverkan. Det finns även beräkningar på ett influensapandemiscenario gällande andelen sjuka, både i normal- och högsäsong i fjällen då andelen befolkning i länet ökar. RSA:en innehåller även identifiering av verksamhetsområden som kommer få svårt att upprätthålla verksamhet under pandemin. Dessa verksamheter ska beräkna sin planering utifrån fem vaccinationsscenarier: från ingen tillgång till vaccin alls till riklig tillgång. Det presenteras även en bedömning av länsstyrelsens krisledningsförmåga vid en influensapandemi.

RSA:erna från 2007<sup>4</sup>–2012<sup>5</sup> är i stort sett identiska med varandra gällande hur de behandlar pandemi. Man har i dessa RSA:er kategoriserat pandemi (och epidemi) under biologisk händelse (B-händelse) som en del av CBRN<sup>6</sup>. Det bedöms finnas flera orsaker till pandemiutbrott, men av dessa bedöms en naturlig spridning av influensa vara en av de mest troliga. I analyserna för åren 2007–2012 delas konsekvenser av en B-händelse upp i primära (bland annat ökad sjuklighet och dödlighet) och sekundära effekter (bland annat ökad frånvaro och störning i samhällsviktig verksamhet). Samma beräkning av antalet smittade vid en pandemi-händelse som i 2006 års RSA används även i analyserna för åren 2007–2012. Förmågebedömning för länsstyrelsen och länet i händelse av en pandemi görs mellan åren 2008–2013.

I RSA:en från 2013 revideras texten gällande pandemi. Resultatet är att texten blir mindre detaljerad jämfört med tidigare år. Ingen konsekvensbeskrivning eller smittberäkning, som tidigare års analyser presenterar, redovisas i årets RSA. Dock tillkommer en ny del om ansvarsfördelning och en kort bedömning av sårbarheten. Detta upplägg behålls även året efter i RSA:en från år 2014. I analysen från 2016 och 2018 kategoriseras pandemi under händelsekategorin smittsamma sjukdomar, men i övrigt är det samma beskrivning i båda analyserna. För åren 2016 och 2018 redovisas förmågebedömning och åtgärder i en sekretessbelagd bilaga som inte funnits att tillgå.

En riskmatris presenteras i analysen för år 2011 där man bedömer sannolikhet och konsekvens för en B-händelse. Där har man värderat sannolikheten som hög och konsekvensen som allvarlig, vilket resulterar i att risken bedöms som hög. Denna presentation och värdering är samma i analyserna från 2013 och 2016 för att sedan förändras i analysen från år 2018. I analysen från 2018 presenteras en annorlunda riskmatris, i jämförelse med föregående år, där risken för händelsekategorin som inkluderar pandemi bedöms som en mycket stor risk. I 2013 samt 2014 års RSA identifieras pandemi som en risk, vilken analyseras i en bilaga som ej har funnits att tillgå.

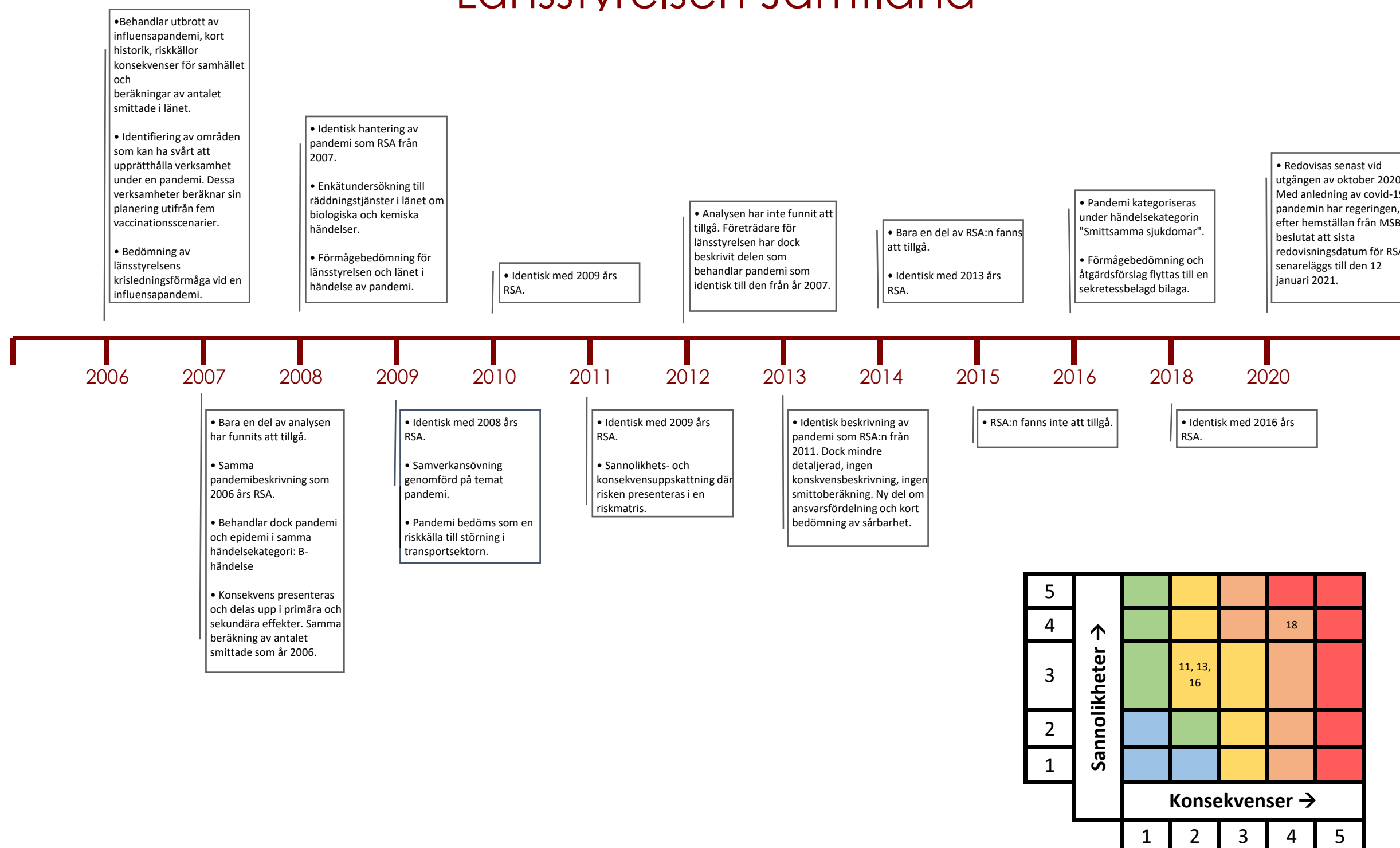
---

<sup>4</sup> Bara en del av analysen från 2007 har funnits att tillgå.

<sup>5</sup> RSA från 2012 har inte granskats i detalj då analysen inte funnits att tillgå. Dock har en företrädare för Länsstyrelsen Jämtland beskrivit innehållet gällande pandemi i analysen som identiskt med innehållet i RSA från år 2007.

<sup>6</sup> CBRN är en gemensam beteckning för kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R) eller nukleära (N) hot och risker.

# Länsstyrelsen Jämtland



Figur 13: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Jämtlands RSA:er.



#### 4.1.4 Länsstyrelsen Kalmar

Länsstyrelsen Kalmar har under åren förändrat sin pandemiredovisning från att inledningsvis behandla pandemier tillsammans med epizootier (2006, 2008, 2010), sedan tillsammans med epidemier (2011, 2013, 2014) för att i 2015 års RSA och framåt behandla pandemier som en enskild identifierad typhändelse. I de RSA:er som redovisar en bedömning av en smittskyddshändelse ingår därmed pandemier tillsammans med epizootier eller epidemier i bedömningen.

I RSA:en från 2006 redovisas att ett pandemiplaneringsarbete initieras, där varje aktör i OmRådet (Kalmars regionala krishanteringsråd) genomfört en grundläggande kartering av myndighetens förmåga att klara 6–8 veckor med 50 % sjukfrånvaro.

I samband med identifiering av samhällsviktig verksamhet inför en influensapandemi anges planeringen ha utgått ifrån Socialstyrelsens riktlinjer, där organisationer under en period av sex till åtta veckor ska kunna hantera en frånvaro om minst 15 % av de anställda, med kulmen under vecka två och tre då en frånvaro på upp till 50 % ska kunna hanteras. Enligt Socialstyrelsen bör organisationerna även räkna med en allmänt förhöjd sjukfrånvaro under fyra månader och att sjukdomen kan komma i flera vågor, där den andra vågen kan inträffa tre till nio månader efter den första.

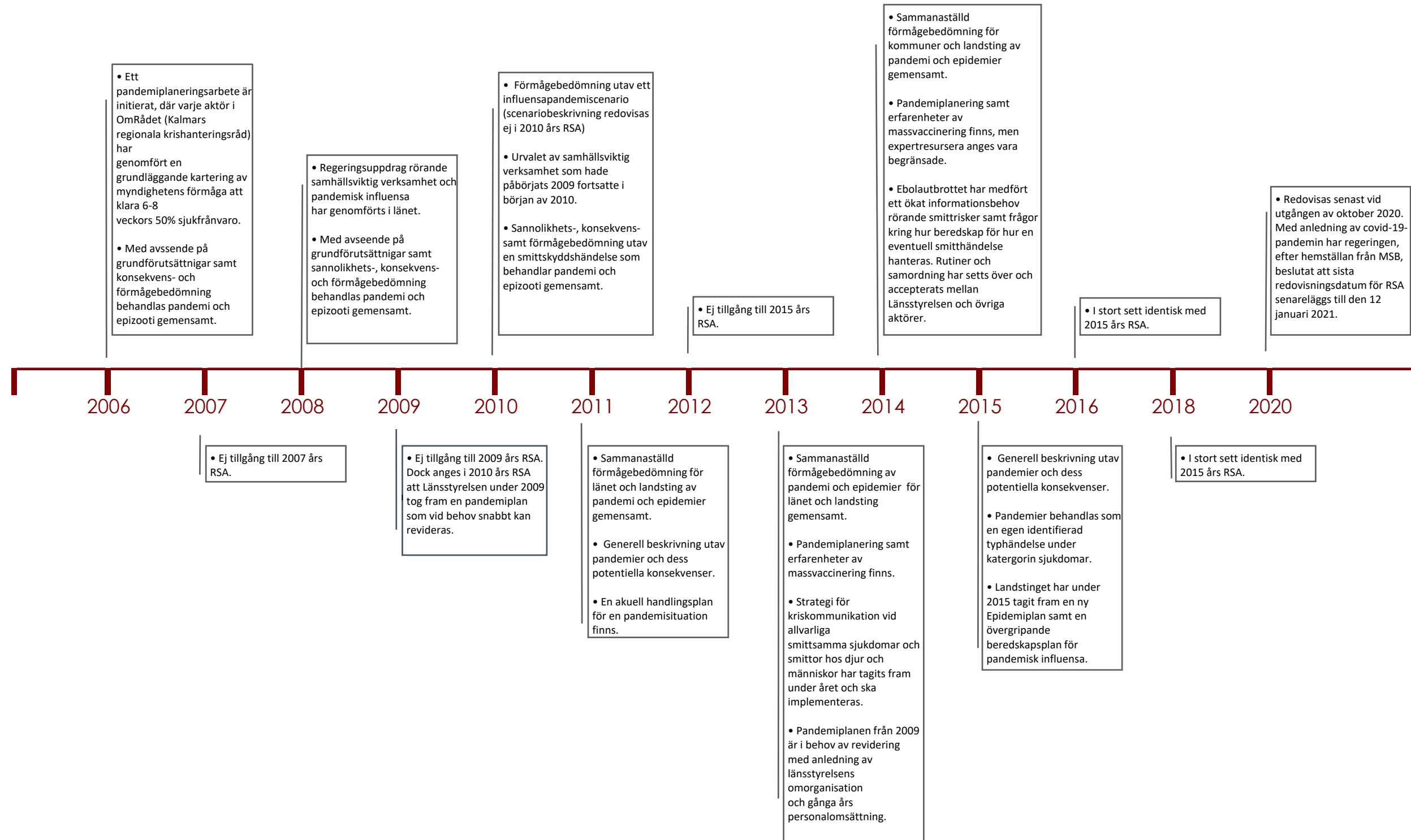
I RSA:en från 2010 anges att Länsstyrelsen Kalmar under 2009 även upprättat en pandemiplan som vid behov snabbt kan revideras. Vidare anges att pandemiplaner har aktualiserats inom kommuner, landsting, länsstyrelse, samt inom samhällsviktiga verksamheter. Landstinget anges kontinuerligt uppdatera sin pandemiplanering. Urvalet av samhällsviktig verksamhet som påbörjades år 2009 fortsatte i början av 2010. I samband med 2010 års RSA och ett regeringsuppdrag genomfördes även en förmågebedömning av ett influensapandemiscenario. Dock redovisas scenariot inte i RSA:en.

I 2010 års RSA beskrivs vidare att allt sedan vaccinationsvågen under hösten 2009-vintern 2010 avslutats, har arbetet med pandemiplanering avtagit i intensitet. Länsstyrelsen ska dock senast den 31:e december 2010 till regeringen redovisa sitt fortsatta uppdrag om pandemi med bäring på förmåga inom samhällsviktig verksamhet.

I RSA:erna från 2008 och 2010 har sannolikhets- och konsekvensskattningar av en smittskyddshändelse skattats, där riskhändelsen pandemi ingår. Med hänsyn till sannolikhetskattningen har denna år 2008 skattats till *medelhög* medan sannolikheten för 2010 års RSA skattas som *mycket hög*. Konsekvenserna för smittskyddshändelsen har skattats densamma för båda åren, vilken bedöms vara *mycket allvarliga*. Med andra ord har sannolikheten skattats lägre för 2008 i jämförelse med 2010.

RSA:erna för åren 2015, 2016 samt 2018 är i stort sett identiska vad gäller pandemiredovisningen. Pandemier identifieras som en typhändelse och en generell beskrivning av pandemier och dess potentiella konsekvenser presenteras. Under 2015 har Länsstyrelsen tagit fram en ny epidemiplan samt en övergripande beredskapsplan för pandemisk influensa, men i övrigt har inga åtgärder genomförts eller planerats i 2015, 2016 eller 2018 års RSA:er. Dock beskrivs i RSA:erna från 2015, 2016 samt 2018 att det finns behov av att kontinuerligt uppdatera pandemiplanerna.

# Länsstyrelsen Kalmar



Figur 14: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Kalmars RSA:er.

#### 4.1.5 Länsstyrelsen Kronoberg

Länsstyrelsen Kronobergs arbete med risk- och sårbarhetsanalyser har med avseende på pandemier under åren förändrats i både omfattning och detaljeringsgrad. Exempelvis har alltifrån specifika pandemiscenarion analyserats och förmågebedömningar genomförts till att endast identifiera pandemier som en risk under riskområdet ”Sjukdomar” och beskriva dess potentiella konsekvenser.

Under 2006 genomfördes ett samverkansprojekt mellan Länsstyrelsen, landstinget och länets alla kommuner, där man bland annat beslutade om att ta fram pandemiplaner i samtliga kommuner. I 2008 års RSA beskrivs samtliga kommuners pandemiplaner vara fastställda och i 2009 års RSA presenteras vidare att Länsstyrelsen Kronoberg tagit fram en regional pandemiplan samt fastställt en egen pandemiplan för myndigheten själv.

Med hänsyn till scenariospecifika pandemianalyser samt förmågebedömningar har dessa genomförts i RSA:erna för år 2006 samt åren 2008–2012. Pandemiscenariot använts vid analys och förmågebedömning har varit densamma för samtliga år, se Bilaga 2. I dessa analyser har även sannolikheten och konsekvenserna för pandemiscenariot skattats i en riskmatris, se Figur 15.

I samband med RSA:en för år 2009 genomförde Länsstyrelsen Kronoberg även en särskild förmågebedömning av ett influensapandemiscenario baserat på regeringsbeslut. Länsstyrelsen beskriver vidare att man under år 2009 genomfört ett flertal samverkansmöten med anledning av utbrottet av den ”nya influensan”<sup>7</sup>, där myndigheten bedömer att de erhållit värdefulla kunskaper och erfarenheter inom området pandemier.

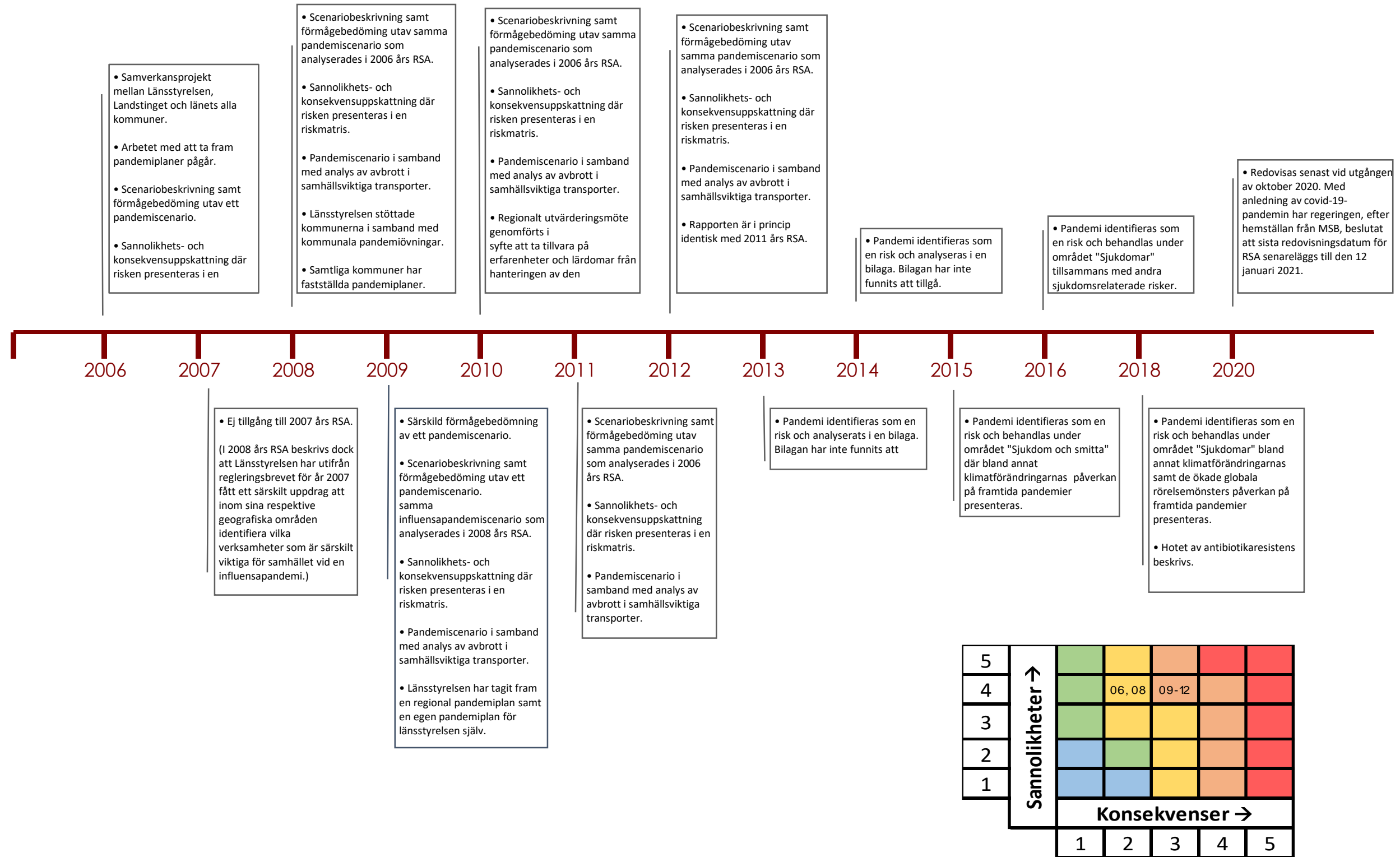
I samband med RSA:en från 2011 ändrade Länsstyrelsen Kronoberg analysmetod ifrån att tidigare arbetat med den scenariobaserade ROSA-metoden till att nu arbeta med den nya metoden Riskcirkeln som tagits fram av flertalet av länets kommuner. I samband med RSA:en för 2013 förändrades risk- och sårbarhetsanalysens disposition, då man valde att endast redovisa kortare sammanfattningar och de viktigaste delarna från analysunderlaget i sina risk- och sårbarhetsanalys.

Vidare har Länsstyrelsen Kronoberg i RSA:erna för åren 2015, 2016 samt 2018 identifierat pandemier som en risk, där bland annat klimatförändringarnas samt de ökade globala rörelsemönstrens påverkan på framtida pandemier presenteras.

---

<sup>7</sup> Synonym med svininfluensan (N1H1).

# Länsstyrelsen Kronoberg



Figur 15: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Kronobergs RSA:er.

#### 4.1.6 Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen Skåne har inkluderat någon form av specifik pandemibeskrivning i majoriteten av de undersökta RSA:erna. Beskrivningarnas utformning varierar dock från att bara nämna pandemi till att behandla pandemi i större omfattning.

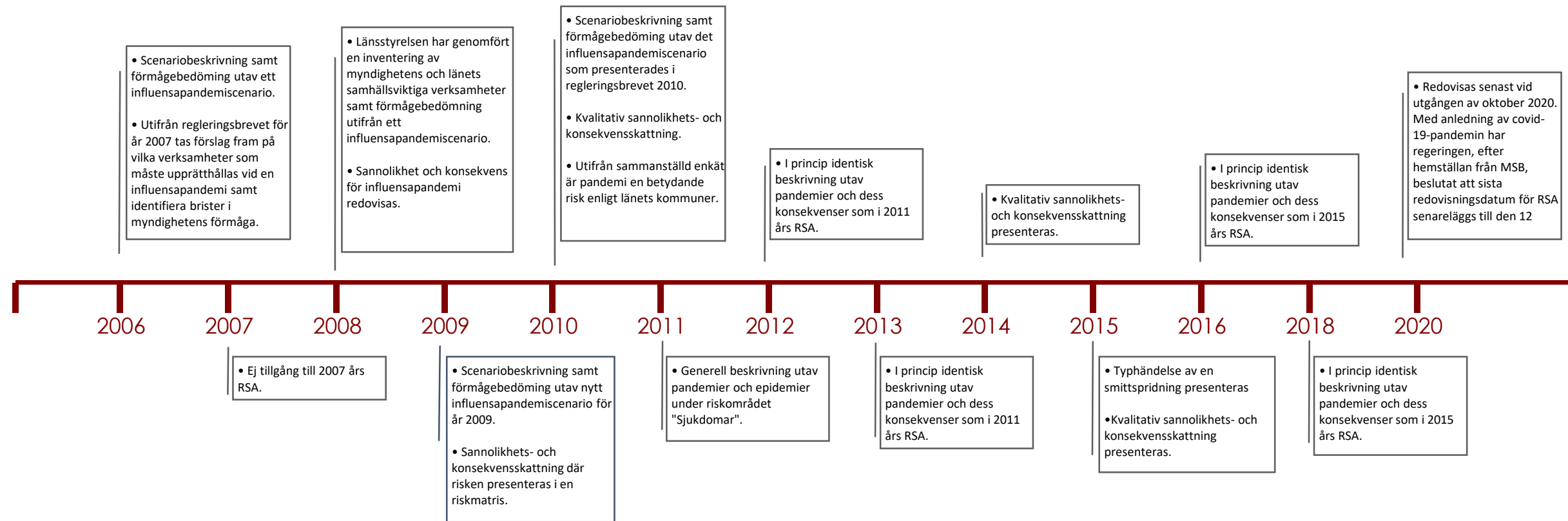
År 2006 redovisas ett pandemiscenario med tre olika faser definierade, se Bilaga 2. Utifrån detta scenario har Länsstyrelsen Skånes olika verksamhetsområden fått i uppgift att besvara olika frågeställningar gällande verksamhetens grundläggande funktionalitet i samband med pandemi. År 2008 har man analyserat det pandemiscenario som gavs ut i samband med Krisberedskapsmyndighetens hemställan om förmågebedömning, se Bilaga 2. I 2009 års RSA har ett nytt pandemiscenario analyserats med influenser från det då pågående influensaviruset A(H1N1), se Bilaga 2. I 2010 års RSA är delar av RSA:en som berör pandemier identisk med 2009 års RSA, men analysen har reviderats baserat på erfarenheterna från den nya influensan år 2009. En förmågebedömning för länsstyrelsen och länet baserat på pandemiscenariot från 2010 års regleringsbrev redovisas även i 2010 års analys, se Bilaga 2.

Inget specifikt pandemiscenario presenteras i RSA:erna för åren 2011–2014, även om ett pandemiscenario ibland nämns. De delar av RSA:erna som berör pandemi är identiska mellan åren 2015–2018 och i stort även år 2014. Det som förändras mellan år 2014 och 2015 är att man formulerar en typhändelse av en smittspridning, se Bilaga 2, som används i analyserna åren 2015–2018.

I analyser från år 2011 och framåt ingår pandemier inom riskområdet "Sjukdomar" och beskrivs då tillsammans andra smittor, men i de fall då sannolikhet och konsekvens redovisas, behandlas dock pandemi ensamt.

Sannolikhet och konsekvens för pandemier började analyseras i detalj i 2008 års analys, även om det omnämns i tidigare analyser. Sannolikheten bedöms som stor och konsekvenser är indelade i skyddsvärden. I analysen året därpå ändras bedömningen och en riskmatris presenteras (men återkommer inte resterande år). Den sammanlagda risken för influensapandemi bedöms som medelhög. År 2010 bedöms sannolikheten för att nya pandemiscenarier kommer bryta ut i framtiden som stor men att konsekvenserna beror på omfattningen av pandemin. Under år 2010 gav Länsstyrelsen Skåne ut en enkät till beredskapsansvariga i länets alla kommuner. Målet var att, utifrån kommunernas identifierade risker, få en övergripande riskbild över länet. Bland de tre risker som skattades högst av kommunerna fanns pandemi. I analyserna efter det, fram till analysen år 2013, redovisades att kommunerna uppfattade pandemi som en betydande risk. I RSA:erna mellan åren 2011–2013 presenteras inte sannolikhet eller konsekvens för influensapandemi. En kvalitativ skattning av sannolikhet och konsekvens återkommer i analyserna från 2014–2018 och är i stort sett identisk mellan åren. Vissa av analyserna mellan åren 2014–2018 bedömer även pandemiriskens aktualitet och osäkerhet.

# Länsstyrelsen Skåne



5	Sannolikheter →	09				
4						
3						
2						
1						
		Konsekvenser →				
		1	2	3	4	5

Figur 16: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Skånes RSA:er

#### 4.1.7 Länsstyrelsen Stockholm

Omfattningen av pandemihanteringen i Länsstyrelsen Stockholms RSA:er har under åren varierat mellan att redovisa scenariospecifika pandemiscenarion samt förmågebedömningar för både länet och länsstyrelsen till att inte hantera pandemier alls. Scenariospecifika analyser samt förmågebedömningar har presenterats för åren 2006–2010 samt 2014, medan pandemier inte redovisats alls i 2015, 2016 samt 2018 års RSA:er. Mellan åren 2011 samt 2013 utfördes en generell beskrivning av pandemier och inga scenariobeskrivningar presenteras.

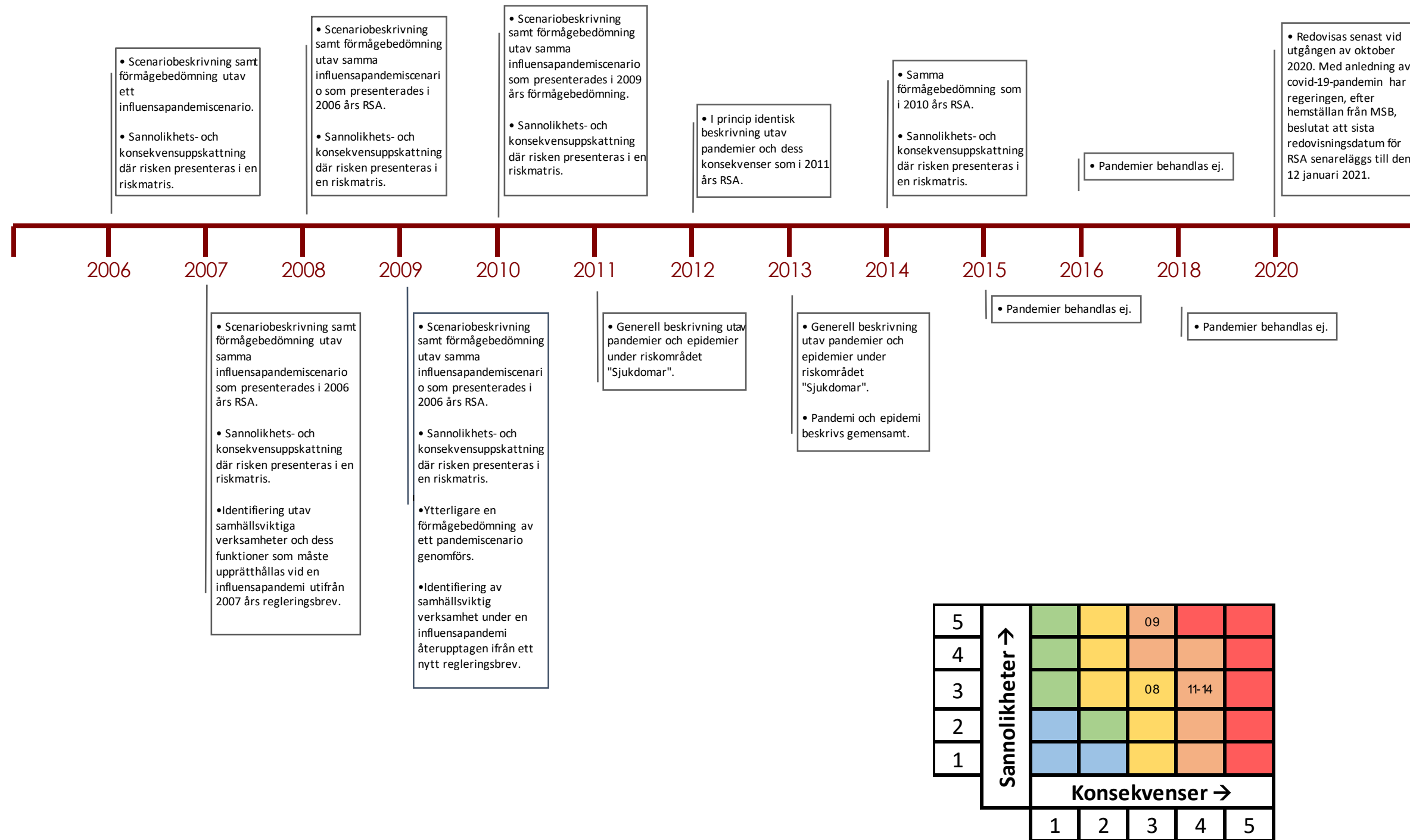
I Länsstyrelsen Stockholms RSA från 2006 beskrivs att tolv riskgrupper/händelsetyper identifieras utifrån ett riskidentifieringsarbete som utfördes år 2001. Länsstyrelsen har vidare valt att dela upp analysarbetet genom att år 2006 analysera tre riskområden (däribland ett pandemiscenario) och senare fokusera på de resterande riskgrupperna/händelsetyperna under kommande år. Länsstyrelsen Stockholm har fram till och med år 2009 analyserat samtliga tolv identifierade riskområden.

Den scenariospecifika pandemianalysen som genomfördes under år 2006 är i stort sett identiskt med de pandemianalyser som redovisas i 2008–2010 års analyser. I RSA:en från 2009 redovisas, utöver pandemiscenariot från 2006 (vilket beskrivs vara mycket värre än det som svininfluensan åstadkommit), en analys samt förmågebedömning av ett ytterligare pandemiscenario, se Tabell 4. I 2009 års RSA analyserades därmed två pandemiscenarion.

Länsstyrelsen Stockholm har under våren/sommaren 2009 även skapat och antagit en pandemiplan som fortlöpande avses prövas och revideras. Utmärkande är även att mer än hälften av kommunerna inom länet har en pandemiplan sedan 2009, medan det i föregående års RSA angavs att endast ett fåtal kommuner hade pandemiplaner.

I samband med analyserna av de scenariospecifika pandemiscenarierna mellan åren 2008–2010 och de generella beskrivningar av pandemier som presenterades i rapporterna mellan åren 2011–2014, skattades sannolikheten samt konsekvenserna för de angivna scenarierna i en riskmatris, där graderingsskalan för samtliga år varit densamma. Notera att riskskattningen ifrån 2009 års RSA utgår från samma scenario som analyserats i 2006 års RSA. Med hänsyn till riskskattningen utmärker sig analysen ifrån 2009, då sannolikheten skattats högre i jämförelse med resterande års skattningar, se Figur 17.

# Länsstyrelsen Stockholm



Figur 17: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Stockholms RSA:er.



#### 4.1.8 Länsstyrelsen Västra Götaland

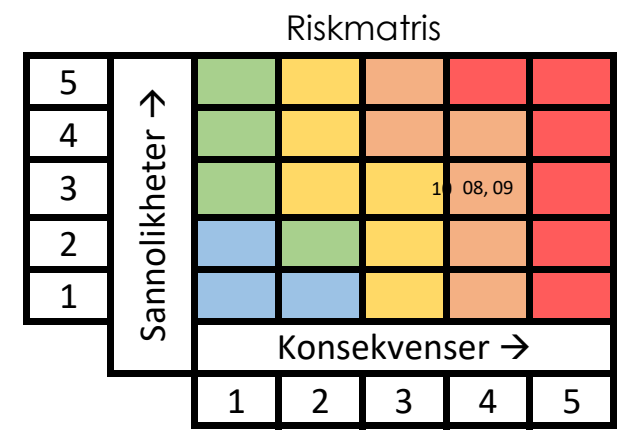
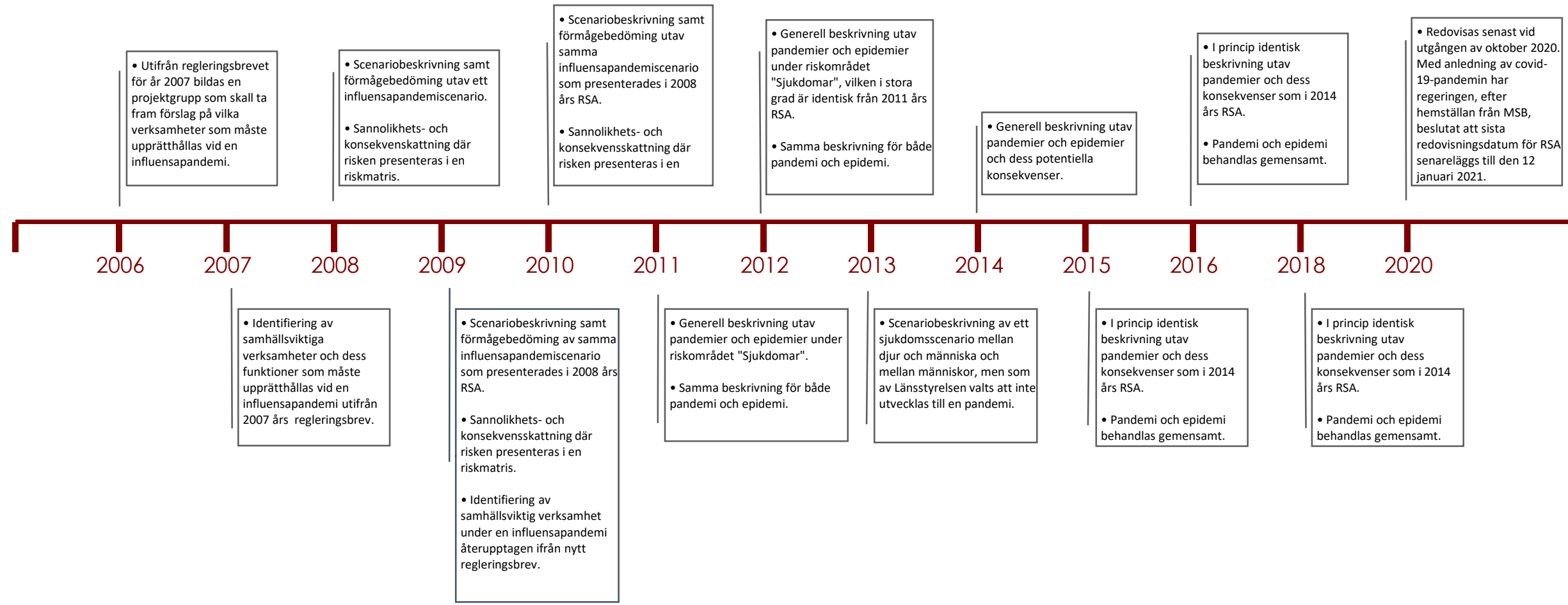
Länsstyrelsen Västra Götaland har under årens gång pendlat mellan att redovisa ett specifikt pandemiscenario och att mer generellt beskriva pandemier och dess potentiella effekter. Scenariospecifika analyser samt förmågebedömningar har presenterats för åren 2008, 2009 samt 2010, där man under samtliga år har analyserat det pandemiscenario som gavs ut i samband med Krisberedskapsmyndighetens hemställan om förmågebedömning för år 2008, se Bilaga 2. Bedömningen av pandemiscenariot i 2009 samt 2010 års RSA:er grundar sig i stort sett på den bedömning som gjordes under 2008 samt från praktiska erfarenheter i samband med svininfluensapandemin, som bland flertalet av länets kommuner inte definierade som en kris på grund av fungerande intern struktur för informationshämtning och personalplanering.

Som en del av analyserna i 2008–2010 års RSA:er har sannolikhets- och konsekvensbedömningar utförts. Utifrån dessa bedömningar har risken skattats i riskmatriser, där graderingsskalan för samtliga år varit densamma. Med hänsyn till riskskattningen utmärker sig analysen ifrån 2010, då konsekvenserna, och därmed risken för pandemier, skattats lägre i jämförelse med 2008 och 2009 års analyser, se Figur 18. I övrigt redovisas i stort sett enbart generella beskrivningar för pandemier och inga specifika pandemiscenarion analyseras i resterande års RSA:er. Däremot har ett sjukdomsscenario med influensakarakter analyseras i 2013 års RSA, vilket beskriver smitta från djur till människa och mellan människor. Dock har Länsstyrelsen valt att inte utveckla scenariot till en pandemi.

I samband med att MSB:s föreskrift om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6) gavs ut i slutet av 2010 ändrades upplägget i 2011 års RSA mot att göra en tydligare koppling till Länsstyrelsen Västra Götalands verksamhetsplanering. Identifieringen av risker sker nu inom fem olika riskområden, där pandemier identifierades under riskområdet "Sjukdomar". De identifierade riskområdena är densamma som presenteras i MSB:s vägledning Risk- och sårbarhetsanalyser (MSB, 2011).

I RSA:erna mellan åren 2014–2018 görs i princip en identisk beskrivning av pandemier, där pandemier och epidemier mestadels behandlas tillsammans.

# Länsstyrelsen Västra Götaland



Figur 18: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Västra Götalands RSA:er.

#### 4.1.9 Länsstyrelsen Örebro

Länsstyrelsen Örebro har under åren behandlat pandemier i samtliga granskade RSA:er. Dock har detaljeringsgraden och rapporternas disposition med avseende på pandemier förändrats över tid. I stort sett följer analyserna fram till och med år 2013 samma upplägg, där man utifrån ett och samma pandemiscenario (se Bilaga 2) skattat sannolikheten och konsekvenserna samt genomfört förmågebedömningar för en pandemi. Vidare är även RSA:erna för åren 2013–2018 mycket lika, men med den stora skillnaden att förmågebedömningen tagits bort och där har Länsstyrelsen Örebro istället redovisat en mer generell beskrivning av pandemier och dess potentiella konsekvenser.

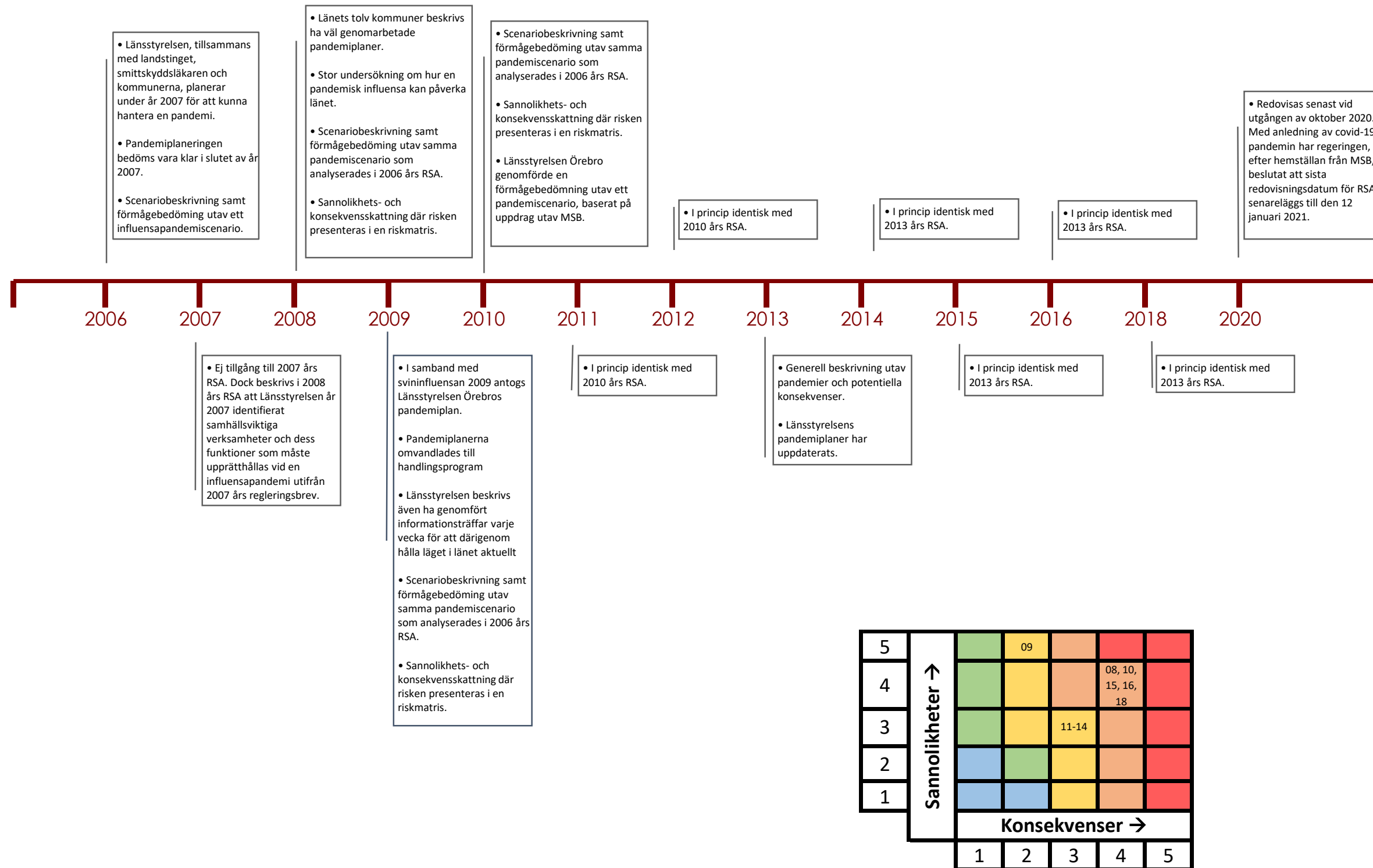
I RSA:en från 2006 beskrivs att Länsstyrelsen, tillsammans med landstinget, smittskyddsläkaren och kommunerna, planerar för att under år 2007 kunna hantera en pandemi och att pandemiplaneringen bedöms vara klar i slutet av år 2007. Länets tolv kommuner beskrivs vidare i 2008 års RSA ha väl genomarbetade risk- och sårbarhetsanalyser, krisledningsplaner, pandemiplaner samt IT-säkerhetsplaner. Länsstyrelsen påpekar dock att det inte är planerna i sig som varit det viktigaste, utan processen bakom varje plan. Vidare beskrivs att Länsstyrelsen år 2008 har genomfört en stor undersökning om hur en pandemisk influensa kan påverka länet. Alla kommuner, landstinget samt cirka 50 aktörer som verkar i länet eller vars verksamhet är viktig för länet har deltagit. Arbetet har överlämnats till KBM och Socialstyrelsen.

I samband med svininfluensan 2009 antogs Länsstyrelsen Örebros pandemiplan av länsledningen där pandemiplanerna omvandlades till handlingsprogram. Omfattande samverkan och nätverksbildande skedde mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer i länet. Länsstyrelsen beskrivs även ha genomfört informationsträffar varje vecka för att därigenom hålla läget i länet aktuellt. I RSA:en från år 2010 genomförde Länsstyrelsen Örebro en förmågebedömning av ett pandemiscenario, utifrån ett uppdrag av MSB.

I 2013 års RSA redovisas att ett 30-tal personer i Kina omkommit av en ny fågelinfluensa, H7N9. Virusets utbredning beskrivs ha brutit ut på fågelmarknader framför allt i södra Kina, kan i framtiden börja smitta mellan människor och utvecklas till en svår pandemi som kan sprida sig världen över om viruset bryter ut. Smittan beskrivs vara isolerad i Kina än så länge. Pandemihotet kvarstår och Smittskyddet i Örebro följer läget i världen via WHO och Smittskyddsinstitutet. Under 2013 uppdaterades Länsstyrelsens pandemiplaner och utifrån pandemiplaneringen identifierades även samhällsviktiga verksamheter.

Risk- och sårbarhetsanalyserna för åren 2014–2018 är i princip identiska med RSA:en från 2013, där Länsstyrelsen redovisar en mer generell beskrivning av pandemier och dess potentiella konsekvenser.

# Länsstyrelsen Örebro



Figur 19: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Örebro RSA:er

#### 4.1.10 Länsstyrelsen Östergötland

Pandemihanteringens omfattning har i Länsstyrelsen Östergötlands RSA:er varierat över åren mellan 2006–2018. Alla analyser fanns inte att tillgå för granskning, men en företrädare för länsstyrelsen beskriver att i RSA:erna innan 2011 och för åren fram till 2016 finns samma text om risker kring smittsamma sjukdomar (pandemier).

RSA:en från år 2006 är en sammanställning av workshops utifrån sex samverkansområden, vilka inkluderade en mängd aktörer inom länet. Samverkansområdet ”Skydd, undsättning och vård” är det område där händelsen pandemi tillhör. Under 2006 har även Länsstyrelsen Östergötland påbörjat identifiering av samhällsviktiga verksamheter som en del i planeringen inför en pandemi som sedan slutförs i 2007 års analys.

Åren 2007–2014 används samma samverkansområden som i RSA:en från 2006. För dessa år tillkommer även en bedömning av sannolikhet och konsekvens av händelser inom dessa samverkansområden. Åren 2007, 2011, 2013, 2014 och 2018 redovisas även en riskmatris där pandemirisk bedöms som mycket hög, se Figur 20 (risken i RSA:en från 2010 är också bedömd som mycket hög, men redovisas inte i en riskmatris). I dessa RSA:er finns en allmän beskrivning av pandemi samt en kort motivering för konsekvensbedömningen. I analysen från 2007 görs även en förmågebedömning för pandemi och i 2010 års analys görs en mer detaljerad förmågebedömning utifrån scenariot influensapandemi, se Bilaga 2.

I analysen från år 2016 ligger fokuset på samhällsviktig verksamhet och sårbarheten i dessa. Pandemi benämns i beskrivning av de riskkällor och riskscenarion som legat till grund för den regionala risk- och sårbarhetsanalyser. Där nämns riskerna pandemisk influensa, allvarlig smitta samt MERS<sup>8</sup>, SARS<sup>9</sup> och Ebola. Dock redovisas inte mer detaljer gällande dessa.

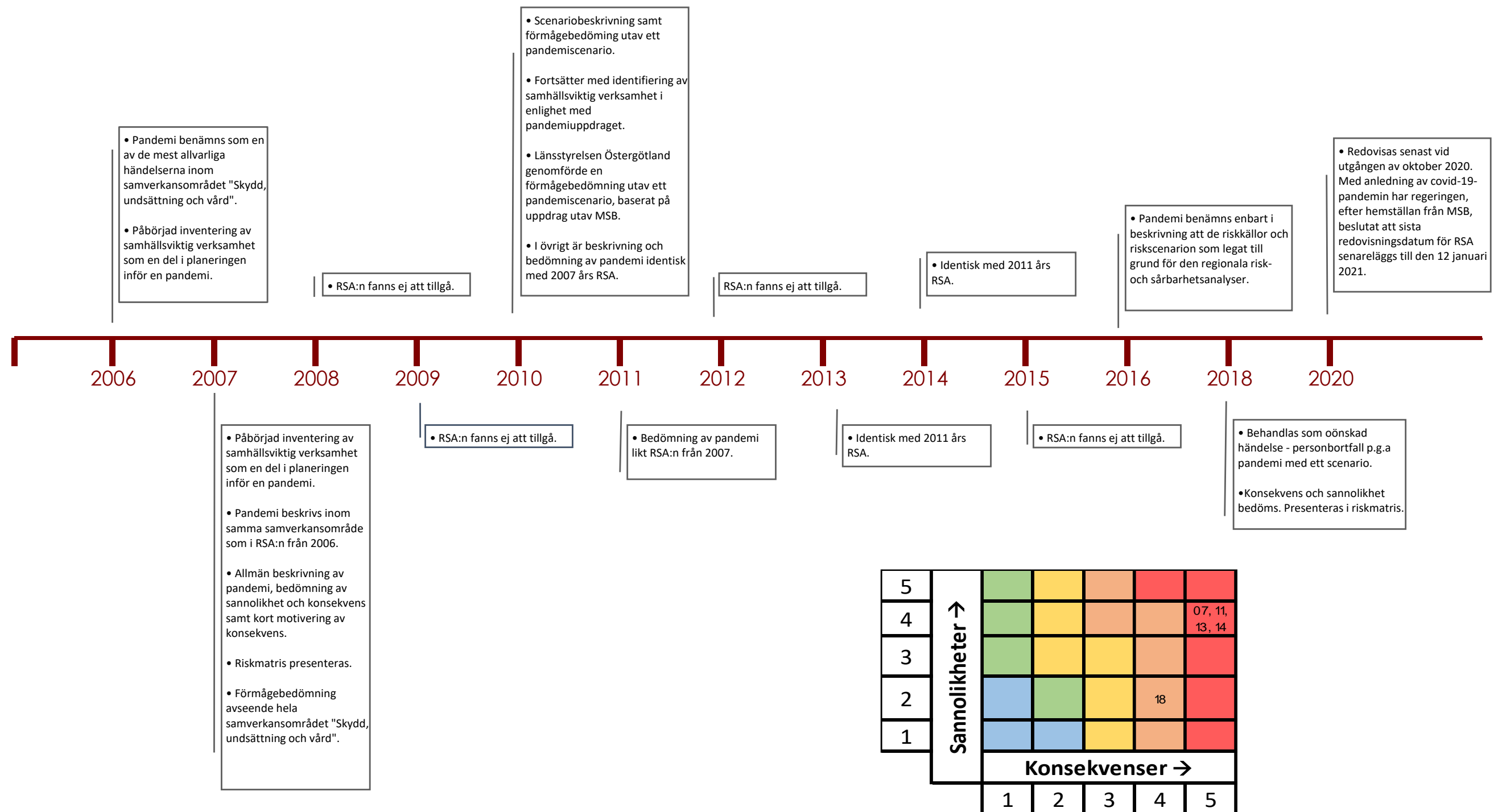
I RSA:en från år 2018 beskrivs personbortfall p.g.a. pandemi som en oönskad händelse med beskrivningen 50 % frånvaro under 2 veckor och 15 % frånvaro under ytterligare 6 veckor. Utifrån händelsen bedöms konsekvens och sannolikhet i en riskmatris, men det beskrivs även kort att osäkerheten är tydlig och samordningsbehoven är stora. Avslutningsvis beskrivs i gemensamma åtgärder i länet att man behöver uppdatera pandemiplanen.

---

<sup>8</sup> Förkortning för *Middle East respiratory syndrome*

<sup>9</sup> Förkortning för *Severe acute respiratory syndrome*

# Länsstyrelsen Östergötland



Figur 20: Tidslinje över hur pandemier behandlats i Länsstyrelsen Östergötlands RSA:er

## 4.2 Resultat ifrån genomförd intervjustudie

I detta kapitel presenteras resultatet ifrån den genomförda intervjustudien, där en sammanfattning av respondenternas svar presenteras. För mer utförliga sammanfattningar av respondenternas svar till respektive intervjufråga, hänvisas läsaren till Bilaga 1<sup>10</sup>.

Notera att svaren som redovisas från intervjustudien är baserade på åsikter från personerna som intervjuades. Svaren bör därmed inte nödvändigtvis likställas med allmänna åsikter eller uttalanden från den länsstyrelse som respondenterna arbetar på. Samtliga tio utvalda länsstyrelser kontaktades inför intervjustudierna, varav nio valde att delta. Av dessa nio valde en av länsstyrelserna att besvara frågorna skriftligt utan att genomföra intervju. Samtliga respondenter är i detta arbete anonyma.

### 4.2.1 RSA:ernas roll vid hanteringen av covid-19

Vid intervjuer med länsstyrelserespondenterna beskriver majoriteten att pandemielarna i RSA:erna inte använts vid hanteringen av covid-19. I stora drag har övriga delar av RSA:erna inte heller tagits i beaktning. I de fall då RSA använts är det främst identifiering av samhällsviktig verksamhet som man haft användning av vid hanteringen av covid-19.

Identifieringen av samhällsviktig verksamhet uppges av flertalet respondenter även ha utgjort grunden för framtagning av länsstyrelsernas pandemiplaner, vilka använts i betydligt större utsträckning än RSA vid nuvarande pandemihantering. Utöver länsstyrelsernas pandemiplaner har även krisledningsplaner, krishanteringsplaner och riktlinjer vid smittsamma sjukdomar haft och har fortfarande stor betydelse för hanteringen av covid-19.

Att RSA:erna till stor del inte utnyttjats beskrivs vara då flertalet respondenter upplever att RSA är till för att identifiera risker som har potential att orsaka skada, men att själva hanteringen behandlas i andra dokument.

### 4.2.2 Användning av scenarier

Med avseende på att använda scenarier vid analysarbetet i RSA:erna upplever den övervägande delen av intervjupersonerna både för- och nackdelar med dess genomförande. Respondenterna beskriver exempelvis att scenarier kan medföra djup i analysen och initiera tankar om vad som kan inträffa, men upplever samtidigt att man inte får låsa sig enbart till scenarierna. Detta eftersom verkliga händelseförlopp alltid hamnar utanför scenariobeskrivningarna, då händelser som pandemier är väldigt oförutsägbara.

Majoriteten av intervjurespondenterna är dock för användning av scenarier och beskriver att om man i framtiden ska arbeta scenariobaserat bör scenarierna komma från nationellt håll, däribland från MSB och/eller andra expertmyndigheter. Detta mot bakgrunden av att länsstyrelserna själva oftast inte är experter inom de riskområden som analyseras. Vidare beskriver flertalet respondenter att scenarierna kan vara generellt utformade. Att utveckla en generell krisberedskapsförmåga upplevs för flertalet intervjurespondenter som positivt, av den orsaken att man då har möjligheten att förbereda sig inför flertalet olika typer av kriser. Att i framtiden arbeta mer med samhällsviktig verksamhet och kontinuitetshantering är även åsikter som uppkommit flertalet gånger under intervjustudien.

---

<sup>10</sup> En av länsstyrelserespondenten valde att besvara intervjufrågorna skriftligt utan att genomföra intervju. Respondentens svar har inte behandlats, utan presenteras i sin helhet i Bilaga 1.

#### 4.2.3 Uppdatering av RSA:er

Under granskningarna av länsstyrelsernas RSA:er har det uppmärksammats att analyserna med avseende på pandemier inte alltid uppdateras inför en ny version. Vid tillfrågandet av vad orsakerna till detta är presenterar intervjupersonerna i huvudsak två argument för detta uppmärksammande: Att det inte finns tillräckligt med resurser samt att uppdatering inte alltid är nödvändigt.

Respondenterna menar på att pandemi bara är en av flertalet olika risker som bör uppdateras och då det finns begränsningar i bland annat tid och pengar är man oftast tvungna att prioritera vilka risker man analyserar. Med andra ord tenderar man att oftast "släcka det som brinner mest" som en av respondenterna uttryckte det. Vissa länsstyrelser har även en viss omloppstid för när specifika riskområden ska uppdateras, så att alla områden ska bli uppdaterade med jämna mellanrum.

Eftersom majoriteten av riskerna som behandlas i en RSA, däribland pandemier, dessutom är sällanhändelser anses det vidare inte ha hänt så mycket inom riskområdena mellan två rapporteringsår för att beskrivningarna och analyserna ska behöva uppdateras. Beskrivningarna är vidare ofta av generell art, vilket enligt flera respondenter innebär att beskrivningarna tenderar att hålla bättre över tid i jämförelser med om specifika beskrivningar använts. Specifika beskrivningar tenderar att snabbt bli inaktuella.

Däremot beskriver flertalet intervjurespondenter att det finns risker med att delar i RSA:erna inte uppdateras under en längre period. Faran är bland annat att RSA:erna blir obsolet, dvs att beskrivningarna och analyserna successivt blir mindre aktuella i takt med att saker och ting förändras i vår omgivning. Respondenterna beskriver att det därmed finns en risk för att större händelser inte upptäcks i tid och att man därmed kan missa en stor händelse.

I och med den pågående hanteringen av covid-19 uppger samtliga intervjurespondenter att RSA-arbetet under 2020 tvingats nedprioriteras. Mot denna bakgrund kommer RSA:erna för år 2020 inte att uppdateras i någon större omfattning. Flertalet intervjupersoner beskriver vidare att det i dagsläget dessutom är svårt att helt utvärdera händelsen då covid-19 fortfarande är högst aktuell. Eftersom covid-19 fortfarande pågår kommer det med andra ord bli en fördröjning i RSA-arbetet av den orsaken att pandemihanteringen tar mycket utrymme inom andra arbetsuppgifter.

#### 4.2.4 Erfarenheter och lärdomar

Intervjupersonerna betonar dock att man i nuläget erhållit flertalet nya erfarenheter ifrån hanteringen av pandemin. Erfarenheter som man aldrig hade kunnat öva sig till eller föreställa sig. Exempelvis har länsstyrelserna initierat samverkan mellan flertalet olika aktörer, skapat lärdomar om hur krisledningsorganisationer och stabsverksamhet skall kunna bedrivas under en längre period samt insett vikten av att identifiera samhällsviktig verksamhet. Även om delar av dessa kunskaper kommer att implementeras i kommande RSA:er, tror flertalet av respondenterna att majoriteten av kunskaperna kommer att omsättas i andra sammanhang och dokument än just RSA.

Upplevelsen är att man ifrån hanteringen av covid-19 erhållit flertalet lärdomar av generell art som inte bara kan appliceras på pandemi utan på krisberedskapen som stort. Med avseende på exempelvis kartläggning av samhällsviktiga verksamheter beskrivs att man nu har en unik möjlighet att vidareutveckla denna identifiering så att man är beredd inför nästa kris. Dessutom kommer det troligtvis ske många snabba förändringar inom krishanteringsområdet på politisk nivå, vilket kommer få påverkan på framtida krishanteringsarbete.

#### 4.2.5 Syfte och mål med RSA-arbetet

Under intervjustudien framkom vidare att flertalet respondenter upplever att det finns oklarheter om vad man ska ha RSA till och hur man ska omsätta dem i verkligheten. En annan utmaning med



RSA anses vara att det finns väldigt många målgrupper som RSA:erna ska anpassas till, vilket gör det svårt att veta i vilken omfattning och detaljeringsgrad man ska analysera riskerna beroende på vilken av målgrupperna man tittar på. Upplevelsen är vidare att återkopplingen från nationellt håll brister, där RSA liknas vid ett gigantiskt pussel och där väldigt få aktörer får se hela pusslet. Mot denna bakgrund efterfrågar majoriteten av intervjupersonerna att styrningen från nationellt håll bör öka. Exempelvis omnämns att man eventuellt från MSB:s håll skulle kunna arbeta fram en nationell "scenariobank" som flera verksamheter kan ha användning för samt att uppdraget med RSA bör förtydligas.

Avslutningsvis belyser respondenterna att länsstyrelsens totala krisberedskap inte bör likställas med RSA:erna så som dem är skrivna nu. RSA:erna är oftast beskrivna utifrån ett bredare perspektiv samt att flertalet andra dokument ligger till grund för krishantering och därmed inte enbart RSA.

## 5 Analys och diskussion

I detta kapitel analyseras observationer och identifierade trender ifrån RSA-granskningarna samt information som erhållits ifrån intervjustudien. Kapitlet behandlar även om framtida RSA:er bör förändras och i så fall vad dessa förändringar bör vara. Mot bakgrund av ovanstående avslutas kapitlet med att besvara arbetets problemformuleringar, se Tabell 3.

I följande avsnitt varvas författarnas egna åsikter med övrig litteratur som lästs under arbetets gång.

### 5.1 Observationer och identifierade trender

I nedanstående avsnitt presenteras flertalet olika observationer och trender som uppmärksammats i länsstyrelsernas RSA:er samt under den genomförda intervjustudien. De identifierade som presenteras är:

- Mindre detaljerade RSA:er
- Färre scenariobeskrivningar
- Färre riskmatriser

#### 5.1.1 Mindre detaljerade RSA:er

Risken för ett eventuellt pandemiutbrott har i stort sett presenterats och analyserats i samtliga granskade länsstyrelsernas RSA:er (97 av 105). Dock har både omfattningen och detaljeringsgraden av pandemibeskrivningarna varierat över åren inom och mellan länsstyrelser. Länsstyrelserna har under åren redovisat allt ifrån scenarioanalyser av pandemier till att mer generellt beskriva pandemier och dess potentiella effekter. I vissa fall har RSA:erna även övergått till att inte behandla pandemier alls. Under åren efter svininfluensan redovisar dessutom flertalet länsstyrelser i princip identiska beskrivningar och analyser av pandemiers potentiella risker. Emellanåt har analyserna varit helt identiska. Sammanfattningsvis har de granskade RSA:erna, efter svininfluensautbrottet, blivit mindre detaljerade med tiden.

Att i samband med en större händelse (som exempelvis svininfluensan) styra om och rikta betydande fokus mot att hantera denna nyligen inträffade situation anses det finnas många incitament för. I RSA:erna för år 2009 beskriver flertalet länsstyrelser bland annat att kommunerna var i stort behov av assistans och att vissa länsstyrelser även upprättade pandemiplaner i samband med pandemiutbrottet. Detta resulterade i att länsstyrelserna avsatte betydande resurser i samband med svininfluensautbrottet, vilket även medförde att andra riskområden fick mindre uppmärksamhet. Förklaringar för att senare avveckla eller minska ner pandemielarnas omfattning presenteras dock inte i RSA:erna. Under intervjustudien framkom dock att den främsta orsaken till avveckling varit att nya kriser uppkommit och som har krävt resurser. I och med att det finns begränsningar i både personella och ekonomiska resurser i RSA-arbetet beskriver majoriteten av intervjurespondenterna att det inte är möjligt att hantera och analysera alla risker i detalj på samma gång. Man tenderar som ovan nämnts att "släcka det som brinner mest". Under intervjustudien uppgavs även orsaker till att pandemielarna inte alltid uppdaterats. Även detta grundar sig i resursbrist samt att uppdatering inte alltid behövs. I och med att det är sällanhändelser man arbetar med i RSA:erna samt att riskbeskrivningarna oftast är av generell art är upplevelsen att uppdatering inte alltid heller är nödvändigt mellan samtliga RSA-versioner.

Att varken fågel- eller svininfluensan fick den utbredning som myndigheterna inledningsvis befarade anses ha påverkat den identifierade nedåtgående trenden med minskad detaljeringsgrad. Utifrån ett beteendeeperiment beskriver Durbach & Montibeller (2017) att större chocker tenderar att generera större respons. Vidare poängterar författarna att en större händelse som inträffar för andra gången inom ett kort tidsspänn tenderar att generera större effekter på krisberedskapen än vad en

händelse med samma storlek gör första gången den inträffar (Durbach & Montibeller, 2017). Den andra vågen av svininfluensan som nådde Sverige under hösten och vintern 2010/2011 var av mycket liten magnitud (Krisinformation.se, 2014) och klassades därför inte som en kris av flertalet länsstyrelser. De relativt milda konsekvenserna av svininfluensan, där andra vågen inte heller fick så stor utbredning, anses därmed ha påverkat den kommande pandemihanteringen i RSA:erna. Tidsspannet tio år mellan svininfluensapandemin och covid-19 kan potentiellt ha inneburit ett för stort tidsmellanrum för att generera effekt på krisberedskapen. Detta speciellt eftersom flertalet länsstyrelser inte betraktade svininfluensapandemin som en kris. Om en ny pandemi med samma utbredning och omfattning som covid-19 inträffat år 2030, hade krisberedskapen troligtvis förändrats i högre grad än vad som skedde mellan pandemin 2009 och covid-19.

I artikeln av Wachinger et al. (2013) beskrivs dessutom att individer som har tidigare erfarenheter av en riskhändelse och som inte upplevt personliga skador är mer benägna att tro att en framtida händelse inte heller kommer att påverka dem och därför minskas deras riskuppfattning, dvs större risker tas. På grund av svininfluensans relativt milda konsekvenser, anses även denna teori som en bidragande faktor till den identifierade nedåtgående trenden.

Ovanstående anses vidare vara i linje med Dillon och Tinsley som i rapporten *Near-Misses and Future Disaster Preparedness* (2014) skriver att även om tidigare inträffade händelser kan stimulera skyddsåtgärder, kan erfarenheterna även ibland lura människor att känna en falsk känsla av säkerhet. I rapporten argumenteras att när "nära missar" inträffar, tenderar människor att underskatta risken för efterföljande situationer och tar därmed i större utsträckning beslut som involverar mer risker än om situationen skulle resulterat i en katastrof. Men "nära missar" kan även leda till positiv utveckling. Till exempel om händelsen blottar sårbarheter som, visserligen inte var ett problem i den aktuella händelsen, hade varit ett problem om händelsen varit lite mer omfattande. Då finns det stora möjligheter att som riskhanterare arbeta proaktivt för att försöka hantera mer allvarigare händelser (Dillon & Tinsley, 2014). I teorin är proaktiva åtgärder att föredra eftersom de på längre sikt ofta innebär lägre kostnader (Becker, 2014). Men för många verksamheter, däribland Sveriges politiska ledning med sitt fyraåriga mandat, finns det stora incitament för mer kortsiktig planering och därmed arbeta med reaktiva åtgärder (FOI, 2020). Detta kan i sin tur innebära att man inte implementerar åtgärder i samband med en "nära miss". Författarnas uppfattning är vidare att svininfluensan, på grund av dess relativt milda konsekvenser, innebar en falsk känsla av säkerhet medan covid-19 (med betydligt större omfattning) kommer generera större förändringar inom krishanteringsområdet. Detta eftersom större händelser tenderar att medföra större åtgärder.

Att de granskade RSA:erna, efter svininfluensautbrottet, blivit mindre detaljerade med tiden kan även bero på att RSA inte alltid är ett prioriterat arbete inom länsstyrelsen. Denna information framgick under intervjustudien. Vidare beskrev flertalet intervjurespondenter att syftet med RSA upplevs som otydligt och att det även är oklart vad man ska ha RSA:erna till och hur man ska omsätta dessa i praktiken. RSA anses inte heller vara en naturlig del i länsstyrelsernas vardagliga arbete. En av respondenterna beskrev dessutom att man inte ser RSA som förmågehöjande. Att motivationen för RSA-arbete inte är så hög bland länsstyrelserna anses ha påverkat detaljeringsgraden i RSA:erna.

### 5.1.2 Färre scenariobeskrivningar

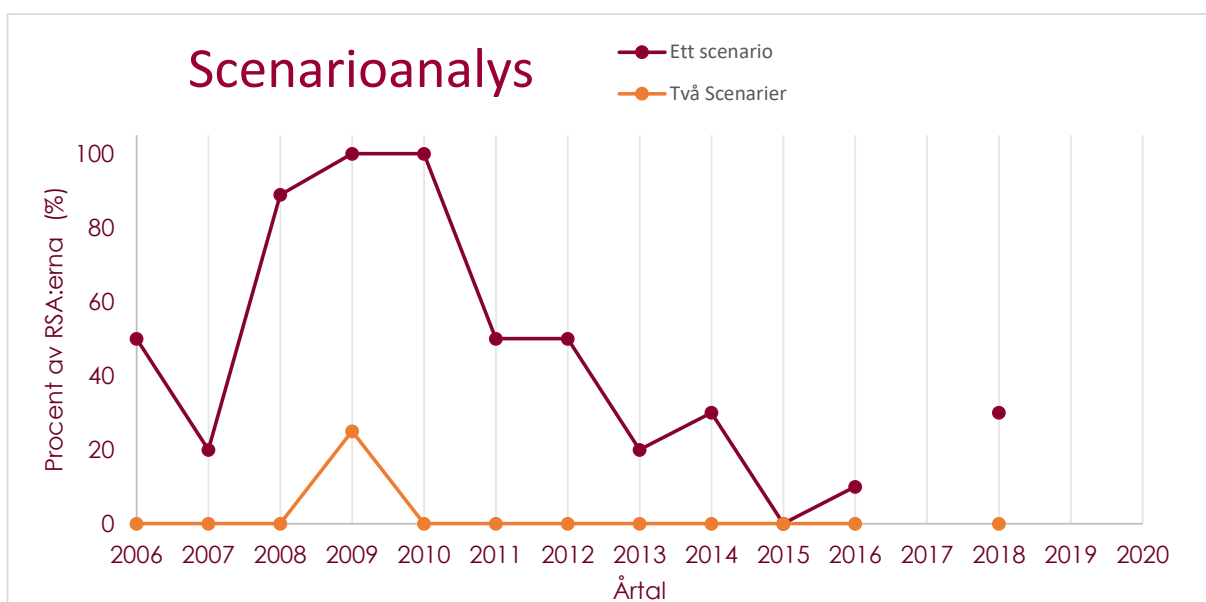
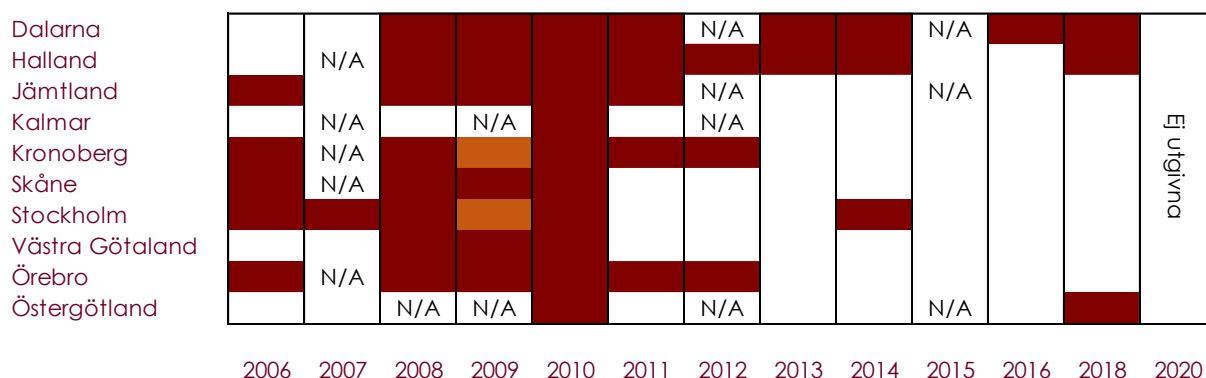
I en utvärdering av förberedelserna och hanteringen av svininfluensapandemin A(H1N1) sammanfattade MSB tillsammans med Socialstyrelsen att Sverige var relativt väl förberedda för att möta en allvarlig pandemi och att Sverige i huvudsak lyckades väl med hanteringen av pandemin (MSB & Socialstyrelsen, 2011). Emellertid identifierades år 2011 även förbättringsmöjligheter inför nästkommande pandemiska utbrott. Tydliggörande av rollfördelningar på nationell och regional nivå, förbättring av pandemiberedskap på lokal nivå, samt att pandemiplanerna på nationell, regional och

lokal nivå bör vara flexiblare och behandla flera olika pandemiscenarier med olika svårighetsgrader utgör exempel på identifierade bristfälligheter (MSB & Socialstyrelsen, 2011). Att pandemiplaneringen i stor utsträckning byggde på ett allvarigare pandemiscenario, innebar i vissa fall att berörda aktörer hade svårt att veta hur de skulle förhålla sig till planerna. Detta eftersom pandemiscenariot, vilket baserats på tidigare inträffade pandemier, förväntades medföra stora konsekvenser på samhället och att svininfluensan resulterade i relativt milda konsekvenser (MSB & Socialstyrelsen, 2011). Mot dessa post-pandemiska erfarenheter rekommenderade MSB och Socialstyrelsen att framtida pandemiplaner på nationell, regional och lokal nivå bör vidareutvecklas så att de täcker olika typer av scenarier. Scenarierna bör täcka ett brett spektrum från mild till allvarlig pandemi samt beskriva olika typer av lösningar för respektive scenario (MSB & Socialstyrelsen, 2011).

Utifrån granskningarna av länsstyrelsernas RSA:er dras slutsatsen att 47 av 105 RSA:er analyserat pandemier med hjälp av *ett* pandemiscenario. Det vanligaste pandemiscenariot som analyserats beskrivs utgöras av en ny form av influensavirus som sprids i alla delar av världen och där stor del av befolkningen insjuknar. Arbetsplatser beskrivs få en personalfrånvaro om cirka 15 procent under sju veckor och att pandemin når kulmen under vecka två och tre med en frånvaro på 50 procent. De som blir sjuka beskrivs vara borta från arbetet i minst fem arbetsdagar. Vidare har 2 av 105 RSA:er behandlat *två* olika pandemiscenarion i samma RSA. För de två aktuella länsstyrelserna (Stockholm och Kronoberg) inträffade detta i samband med svininfluensan 2009–2010. Bland de RSA:er som granskats har inte fler än två pandemiscenarier analyserats i samma RSA. Samtliga pandemiscenarion som har analyserats i de utvalda länsstyrelsernas RSA:er finns presenterade i Bilaga 2.

Överst i Figur 21 presenteras vilka årtal som respektive länsstyrelse har bedömt risken för pandemier med hjälp av ett alternativt två pandemiscenarion. Bilden nederst i Figur 21 illustrerar andelen RSA:er som har använt pandemiscenario/er i sina analyser relativt hur många RSA:er som fanns att tillgå för respektive årtal mellan 2006–2018.

## Scenarioanalys



Figur 21: Överst: Bild över vilka årtal som länsstyrelserna bedömt risken för pandemier med hjälp av scenarioanalys, där röd markering motsvarat ett scenario och orange motsvarar två scenarier. En blank ruta innebär att ingen scenarioanalys förekommer. Årtal markerade med N/A betyder att RSA:en ej fanns att tillgå. Underst: Illustration över hur många länsstyrelser som har använt scenarioanalys över de granskade årtalen relativt hur många av RSA:er som fanns att tillgå för respektive årtal mellan 2006–2018.

Utifrån illustrationen nederst i Figur 21 ses att andelen RSA:er som behandlat pandemier med scenarioanalys har grovt sett ökat fram till år 2010 för att sedan minska.

Troligtvis är en av förklaringarna till trenden densamma som presenterats ovan i avsnitt 5.1.1. Nya kriser har uppkommit och har behövts hanteras, vilket medfört att pandemielarna fått mindre uppmärksamhet och därmed resulterat i att omfattningen har minskats. Den minskade trenden kan även bero på att länsstyrelserna under svininfluensan inte använde det befintliga scenariounderlaget i så stor utsträckning som man hade planerat för. Detta kan ha medfört att upplevelsen och de positiva effekterna av att arbeta scenariobaserat även reducerats.

Vid intervjustudien undersöktes ovanstående antaganden närmre. Respondenterna beskriver att man i samband med svininfluensan genomförde ett relativt omfattande arbete med bland annat identifiering av samhällsviktiga verksamheter inför ett pandemiskt utbrott. Men när ingen sådan

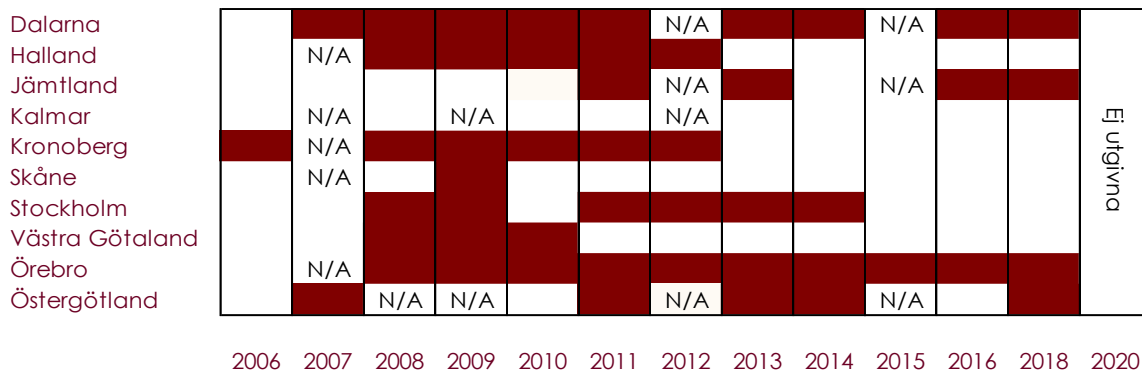
händelse inträffade och man inte fått något liknande uppdrag från nationellt håll, samtidigt som det kom andra risker, vände man istället fokus mot ett annat riskområde.

Vidare framkom det från en intervjurespondent att de scenarier som nämns i rapporten från MSB och Socialstyrelsen egentligen handlar om länsstyrelsens interna planering, mer specifik hur man ska hantera personalbortfall. Denna planering är enligt respondenten ingenting som ska redovisas i RSA:erna. Detta kan innebära att flera av de analyserade länsstyrelserna har följt de råd som MSB och Socialstyrelsen gav ut 2011 men att det inte presenterats i RSA:erna, och därmed inte täckts in inom ramarna för detta arbete.

### 5.1.3 Färre riskmatriser

Risk är ett begrepp med flera definitioner (Tehler & Brehmer, 2020). Den mest kända och traditionella definitionen av en risk presenteras av en kombination av sannolikheten för ett negativt utfall multiplicerat med konsekvensen av det negativa utfallet av något som vi värderar (Outreville, 1998). Att studera länsstyrelsernas riskmatriser och dess förändringar över tid anses vara ett sätt att generera en överskådlig bild av hur bedömningen av risken för pandemier har förändrats under åren. Detta då riskmatriserna kan representera en kvantifiering av risken för pandemier samt en jämförelse gentemot andra risker.

## Riskmatriser



Figur 22: Överst: Schematisk bild av de årtal som länsstyrelserna skattat sannolikheten och konsekvenserna för pandemier i en riskmatris. En rödmarkerad ruta innebär att riskmatris förekommer. Årtal markerade med N/A betyder att RSA:en ej fanns att tillgå. Underst: Illustration över hur många länsstyrelser som har bedömt risken för pandemier under åren 2006–2018 relativt hur många av RSA:erna som fanns att tillgå för respektive årtal.

Likt antalet scenarioanalyser, som efter svininfluensautbrottet visade sig bli färre och färre, vittnar antalet riskmatriser om samma trend. Förklaringarna till denna trend kan vara många och endast en länsstyrelse beskriver varför riskmatriserna valdes att exkluderas. Länsstyrelsen Västra Götaland beskriver i 2013 års RSA att de inte tror på att föra in samtliga risker i en och samma matris, eftersom arbetet är uppdelat i olika riskområden. Länsstyrelsen tror exempelvis inte på att riskområdet sociala

risker och natur- och väderrelaterade händelser kan jämföras med varandra i en riskmatris. Att risker aggregeras i riskområden kan därav potentiellt resultera i att RSA:ernas detaljrikedom minskas. För de årtal som länsstyrelserna redovisat riskmatriser har pandemiriskens placering noterats och sammanställts i respektive tidslinje i kapitel 4. I Figur 23 har riskmatriserna aggregerats över de granskade årtalen (2006–2018).

I riskmatriserna från kapitel 4 åskådliggörs att bedömningarna av pandemiriskerna har, i majoriteten av RSA:erna, varierat över tid. Ett exempel är Länsstyrelsen Stockholm där riskbedömningen för pandemi ökat mellan år 2008–2009 för att sedan minska och stagnera mellan åren 2011–2014. Liknande trend går att tyda från Länsstyrelsen Hallands RSA:er mellan ungefär samma årtal. Generellt kan år 2009 beskrivas som något av ett ”nyckelår” bland riskmatriserna, då flertalet länsstyrelser har gjort en förändrad bedömning av risken från tidigare år eller att riskbedömningen ändras efter detta år. 2009 utgör även det år då pandemiriskerna skattats som högst från majoriteten av länsstyrelserna, se Figur 23.

En potentiell förklaring till nyckelåret är att år 2009 slog ”den nya influensan”<sup>11</sup> mot världen och Sverige. I samband med influensan såg de flesta länsstyrelser över sin pandemihantering och reviderade denna utifrån erfarenheter och lärdomar från pandemiutbrottet. ”Den nya influensan” har troligtvis även inneburit att länsstyrelserna sett över och omvärderat sannolikhets- och konsekvensbedömningarna för pandemier och därmed även pandemiriskerna i riskmatriserna. Flera respondenter som deltog i intervjustudien delar denna syn och menar att en av de största anledningarna till att RSA:erna uppdateras är att det sker en större händelse, exempelvis svininfluensan 2009, skogsbränderna 2018 eller den nuvarande pandemin covid-19.

Wachinger et al. (2013) har i en artikel studerat riskperception kopplat till naturkatastrofer och funnit att direkt erfarenhet från en kris har en stark påverkan på människors uppfattning av risk. Den direkta erfarenheten från ”den nya influensan” kan alltså vara en förklaring varför pandemiriskerna bedöms som högst just år 2009, se Figur 23. Författarna betonar även att medvetenheten och perceptionen av risker ökar direkt efter en naturkatastrof för att sedan avta över tid. Alltså anses det inte orimligt att anta att ”den nya influensan”, som likt naturkatastrofer även är en händelse med låg sannolikhet och hög konsekvens, påverkade riskbedömningarna av pandemier på liknande sätt i länsstyrelsernas RSA:er.

Men det kan även finnas andra förklaringar till nyckelåret 2009. Vissa länsstyrelser skriver explicit varför pandemiriskerna bedömts som högre i samband med svininfluensan. Exempelvis skriver Länsstyrelsen Halland följande i RSA:en från 2009 (s. 34) gällande sannolikheten för pandemi som bedöms mycket hög (5/5): ”Pandemier kommer i smittovågor [sic] och under hösten 2009 har Sverige drabbats av den första vågen. Det är därför högst sannolikt att en eller flera av dessa vågor kommer att drabba Sverige under 2010.” Länsstyrelsen Örebro har en annan förklaring till varför sannolikheten för pandemiriskerna bedöms som mycket hög (5/5) år 2009 (s.35): ”Sjukdomen är redan här och sannolikheten blir därför mycket hög (5/5)”. Detta citat från Länsstyrelsen Örebro skiljer sig från resterande RSA:er som bedömt riskerna för pandemi på lång sikt istället för sannolikheten på väldigt kort sikt. Denna skillnad i tidsperspektiv vid riskbedömningarna kan också vara en bidragande faktor till att riskskattningarna bedömts som högre i RSA:erna för år 2009. I MSB:s vägledning för RSA:er (2011) skulle en sannolikhetsbedömning på 5/5 innebära att pandemier skulle inträffa 1 gång per år, vilket historiskt sett inte är fallet. Eftersom RSA:er handlar om att på längre sikt planera inför

---

<sup>11</sup> Synonym till svininfluensan.

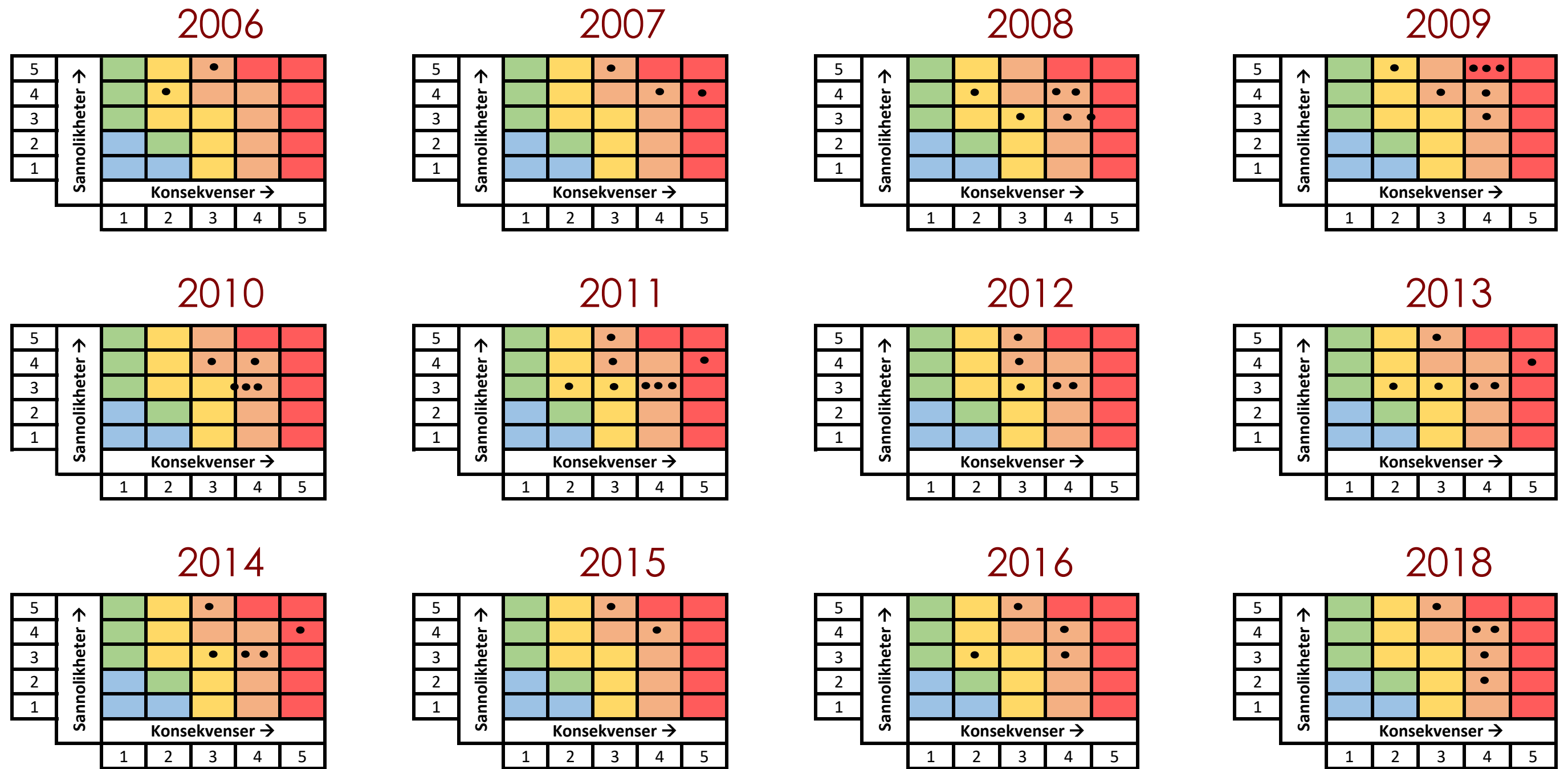


framtiden anser författarna till detta arbete att verksamheterna bör redovisa vilket tidsperspektiv som sannolikhetsbedömningen är grundad i samt att inte ha för kort tidsperspektiv på sina riskbedömningar. Utbildningsbakgrunden på de som arbetar med RSA:er kan skilja sig mellan verksamheter (FOI, 2020), vilket dessutom kan resultera i att kunskapen kan variera kraftigt mellan RSA:erna.

Vidare redovisar inte alla länsstyrelser motiveringar för sannolikhets- och konsekvensbedömningarna, vilket har gjort det svårt att veta om liknande antaganden har använts vid riskskattningarna i andra länsstyrelsers RSA:er än Halland och Örebro.

En ytterligare anledning till att riskskattningarna för pandemierna förflyttat sig i riskmatriserna kan vara på grund av att åtgärder vidtagits för att minska risken alternativt att förhållandena förändrats vilket ökat risken. Exempelvis beskriver flertalet länsstyrelser att man i den post-pandemiska fasen av svininfluensan fått många nya lärdomar om hur man hanterar en pandemi i denna omfattning och att man därför anses sig bättre förberedda om denna typ av kris skulle inträffa igen. Att krishanteringsförmågan förändrats åskådliggörs exempelvis i länsstyrelsen Stockholms RSA:er mellan åren 2009 och 2010. I RSA:en för 2009 har Länsstyrelsens förmåga att hantera en influensapandemi bedömts som "god med viss brist" avseende krishanteringsförmågan och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå störning, medan Länsstyrelsen bedömt samma parametrar för samma riskscenario som "god" i 2010 års RSA. Även riskbilden för pandemi har förändrats över tid och därmed troligtvis även påverkat riskskattningarna i matriserna. Exempelvis skriver Länsstyrelsen Örebro i 2013 års RSA att ett 30-tal personer i Kina omkommit av en ny fågelinfluensa, H7N9 och att och smittskyddet i Örebro följde läget i världen via WHO och Smittskyddsinstitutet.

Utifrån Figur 23 ses att det är speciellt få riskmatriser redovisade i RSA:erna för åren 2006, (2007), 2010, 2015 och 2016 i jämförelse med åren före och efter dessa årtal. År 2006 skriver flera länsstyrelser att de har fullt upp med att bygga upp en verksamhet för RSA och därmed inte har tid för att genomföra en gedigen riskbedömning av pandemirisen. År 2007 är den knappa tillgången på RSA:er förmodligen den mest bidragande faktorn till de få antalet riskmatriser. Åren 2010, 2015 samt 2016 gav MSB ut nya föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, se Figur 7. I RSA:erna för dessa år beskriver flertalet länsstyrelser att stora resurser avsatts för att uppdatera RSA:erna enligt de nya föreskrifterna och att riskbedömningarna därmed automatiskt blev nedprioriterade.



Figur 23: Sammanställning av länsstyrelsernas bedömningar av pandemiriskerna mellan åren 2006–2018. I figuren motsvarar respektive prick en pandemiriskbedömning av en länsstyrelse.

## 5.2 Framtida RSA:er

I detta kapitel analyseras om förändringar i RSA-arbetet behövs och i så fall vilka förändringar som bör genomföras.

### 5.2.1 Behövs förändring?

Sveriges hantering av covid-19 har nationellt och internationellt orsakat stora debatter, där argument både för och emot hanteringen presenterats. Dock verkar majoriteten av aktörerna vara överens om att det finns förbättringspotentialer för att utveckla ett mer robust och motståndskraftigt samhälle inför kommande kriser. I rapporten *Perspektiv på Pandemin* (FOI, 2020) skriver författarna att pandemi emellertid bara är en av en rad olika tänkbara kriser. Om lärdomar från covid-19 enbart anpassas efter att klara just denna typ av kris, finns det stor risk för att samhällets generella förmåga att hantera kommande kriser kommer att minska. Författarna menar på att lärdomarna från covid-19 i stället bör appliceras på en högre nivå så att erfarenheterna från krisen kan bidra till en förbättrad generell krishanteringsförmåga och därmed ett samhälle som står starkare och bättre förberett inför nästa kris, vilken troligtvis inte är en pandemi.

Författarna McConnell och Drennan (2006) beskriver att krisplanerare ofta har en mycket svår uppgift med att övertyga beslutsfattare om att investera resurser i planering och utbildning för händelser karakteriserade med höga konsekvenser och låga sannolikheter. Det finns heller inga garantier för att händelsen överhuvudtaget ska inträffa eller att planerna kommer att fungera. I en artikel av Alexander (2020) beskriver författaren att förberedelser inför en potentiell pandemi kan likställas med att informera beslutsfattare om vad de inte vill veta samt att spendera pengar de inte har på något de inte tror kommer att hända.

Dock beskrivs möjligheterna för att påverka krisberedskapen och därmed initiera förändring vara som störst i samband med en kris (Alexander, 2020). Detta argument anses vara i linje med Olsen (2020) som tidigare skrivet påpekar att "Vår största fiende är glömskan". Vikten av att i ett så tidigt skede som möjligt börja bygga upp krisberedskapen styrks även av författarna Perry & Lindell (2003) som beskriver att planering kan hjälpa till att fördröja impulsiva reaktioner framför preferenser som är nödvändiga och planerade för. Ju tidigare planeringen initieras desto större anses även möjligheterna vara för att beredskapen ska vara väl genomarbetad och förankrad i verksamheterna och organisationerna när krisen väl inträffar. Ett uttryck som förekommer i dessa sammanhang är: "Frågan är inte om utan *när* nästa kris kommer", exempelvis nämner Olsen detta (Olsen, 2020).

Det går inte att argumentera emot att kriser orsakar förödande konsekvenser. Covid-19 har i skrivande stund förorsakat tusentals liv i Sverige, mer än en miljon liv världen över och resulterat i enorma ekonomiska och sociala konsekvenser. Men kriser har ofta två sidor. Kriser anses exempelvis även möjliggöra snabb utveckling och ett unikt samspel mellan människor. Covid-19 ger oss därmed en unik möjlighet att dra lärdomar och skapa kunskaper om såväl det svenska krishanteringssystemet som om samhällets samlade robusthet och krishanteringsförmåga. Som Winston Churchill sa "Låt aldrig en bra kris gå till spillo".

Under intervjustudien uppger flertalet intervjurespondenter att man som ovan beskrivet ser covid-19 som en möjlighet till att initiera förändringar inom RSA samt krishanteringsarbetet som stort. Man tror dessutom att erfarenheterna från covid-19 kommer att appliceras över hela krishanteringsspektret och inte enbart inom riskområdet pandemi.

### 5.2.2 Vilka förändringar bör göras?

I en rapport utgiven av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI, 2017), beskrivs att en ofta återkommande kritik mot det svenska krisberedskapssystemet är att det är reaktivt, förändringar sker först efter inträffade händelser. Att arbeta med scenarier och hotbilder beskrivs som ett försök till att i förväg kunna avgöra hur väl systemet skulle kunna hantera de beskrivna scenarierna (FOI, 2017). Att arbeta med scenarioanalys beskrivs därmed som ett försök till att proaktivt arbeta med riskhantering och beredskapsplanering.

Scenarioanalyser vid beredskapsplanering framhävs även i en rapport av Alexander (2020), där författaren beskriver scenarier som en nödvändig del vid formulering och framtagandet av beredskapsplaner. Enligt författaren möjliggör scenarier planerare och beslutsfattare att förutse problem och skapa robusta procedurer för att i förväg kunna konfrontera och hantera kriser innan de inträffar (Alexander D. E., 2020). Vidare poängteras scenarier vara särskilt viktiga då man arbetar med tidigare kända och uppenbara risker, däribland pandemier (Alexander D. E., 2020). Alexander avslutar rapporten med att hävda att de är fullt möjligt att formulera planeringsscenarier för virala pandemier, men att arbetet är komplext och kommer innehålla stort mått av osäkerheter. I händelse av en pandemi, där osäkerheten är stor är det därför extra viktigt att planerna inledningsvis är flexibla och först senare anpassas till omständigheterna när dessa utvecklas (Alexander D. E., 2020). Beredskapsplaner är enligt Alexander (2020) heller inte bättre än dess genomförande.

Att arbeta med flexibla planer har identifierats i ett fåtal av länsstyrelsernas RSA:er. Exempelvis citerar Länsstyrelsen Kronoberg år 2006 textstycken ifrån KBM:s hot- och krisrapport (2005) att "Det går inte att bygga ett krishanteringssystem enbart på hot och risker som man i förväg kan identifiera. I stället måste krishanteringssystemet byggas upp utifrån en generell förmåga att hantera kriser [...]". Länsstyrelsen Kronoberg påpekar även att vi inte ska "låsa oss fast" (s.12) alltför mycket vid de risker som kan identifieras i förväg, då Sverige vid flertalet tillfällen drabbats av kriser som vi inte har kunnat föreställa oss. Mot denna bakgrund anger Länsstyrelsen Kronoberg i RSA:en från 2006 att man därför måste bygga upp en generell förmåga att kunna hantera alla typer av kriser som kan komma att inträffa.

Även om det finns stora incitament och fördelar med att arbeta med scenarioanalyser vid beredskapsplanering, har nackdelar identifierats i rapporten en rapport av Mietzner och Reger (2005). Bland annat beskrivs arbetet med scenarioanalyser vara mycket tidskrävande och att det även krävs stor förståelse och kunskap bland planerare och beslutsfattare vid dess genomförande (Mietzner & Reger, 2005). Vidare menar författarna att det finns en risk för att scenarierna som tas fram inte inträffar eller att riskernas utbredning, omfattning eller spridning inte motsvarar de framtagna planerna (Mietzner & Reger, 2005). I dessa fall anser författarna till detta arbete det extra viktigt att beredskapsplanerna är flexibla och anpassningsbara för olika risker.

Argument för att undvika detaljerade beskrivningar vid planering för en kris presenteras även av Perry och Lindell (2003). Författarna beskriver att det inte går att förutse något så oförutsägbart som en kris och att förhållandena i vår omgivning skiftar alltför snabbt och för ofta för att det ska vara möjligt att formulera detaljerade krisplaner. Specifika detaljer tenderar även att snabbt bli inaktuella och konstant uppdatering krävs då för att motverka detta och därmed behålla krisplanerna aktuella. Vid alltför detaljerade och komplexa planer blir dessutom uppdateringsprocessen även ett mycket omfattande arbete. Författarna poängterar dock även betydelsen av att arbetet med beredskapsplaner skall vara en del av en pågående och iterativ process (Perry & Lindell, 2003). Ingen effektiv planeringsprocess beskrivs vara statisk och beredskapsplanerna bör kunna justeras för att beakta förändringar i exempelvis hotmiljön eller andra beroenden som kan påverka hantering av en kommande kris. På grund av att vår omvärld ständigt förändras anses att dessa förändringar

kontinuerligt bör beaktas och inkorporeras in i RSA:erna för att motverka att analyserna blir inaktuella när väl en kris inträffar. Enligt McConnell & Drennan (2006) finns det ibland tendenser att beslutsfattare ser katastrofplanering som en produkt och inte en process. Detta anses kunna vara en av anledningarna till att de granskade RSA:erna inte alltid har uppdaterats mellan åren.

En teori som presenteras i en rapport av Perry och Lindell (2003) skriver författarna att det finns tendenser om att tro att en skriftlig beredskapsplan är likställt med att ha beredskapsförmåga. Författarna beskriver att det är ytterst viktigt att skilja mellan dessa två begrepp, då beredskapsplanering hela tiden är en pågående process och en skriftlig plan endast är en ögonblicksbild av processen vid en viss tidpunkt, vilken i sig inte garanterar att beredskap finns (Perry & Lindell).

Med avseende på beredskapsplanering återkommer flertalet rekommendationer för effektiv planering i ett övervägande antal rapporter, forskningsartiklar etcetera. Bland annat beskriver författarna Perry & Lindell (2003) och Quarantelli (1997) att följande punkter bör eftersträvas vid beredskapsplanering inför nya kriser, se Tabell 2.

Tabell 2: Återkommande rekommendationer för effektiv beredskapsplanering i flertalet litteraturdokument.

- Framhäva en kontinuerlig planeringsprocess snarare än enbart en slutprodukt, till exempel en skriftlig beredskapsplan.
- Planeringsprocessen och beredskapsplanerna bör vara anpassningsbara till nya omständigheter.
- Anta ett tillvägagångssätt för planering samt framtagande av beredskapsplaner som beaktar flertal olika risker, snarare än en typ av risk och där åtgärdsförslagen kan appliceras på flertalet olika risker.
- Beredskapsplanerna bör vara av generell art och inte allt för specifika och detaljerade.

I de granskade RSA:erna har ett fåtal av de ovan rekommenderade punkterna kunnat identifieras. Däremot anser författarna att övervägande antal av rekommendationerna presenterade i Tabell 2 saknas i länsstyrelsernas RSA:er och att det därmed finns flertalet förbättringsmöjligheter inför kommande analysarbete. På grund av att detta arbete endast beaktat länsstyrelsernas RSA:er finns en viss risk att informationen återfinns i andra dokument än de som lästs inom ramarna för detta arbete. Därav diskuteras denna risk i kapitel 6.

Även om ovanstående rekommendationer eventuellt tagits i beaktning i andra krisberedskapsdokument anser författarna till detta arbete att punkterna i Tabell 2 bör beaktas inom samtliga RSA:er. Detta med anledning av att ju mer detaljerad, utförlig och uppdaterad en RSA är utformad, desto mer grund har beslutsfattare att stå på när beslut om vilka risker som ska prioriteras i det kommande krishanteringsarbetet ska tas. Speciellt med tanke på den grundfunktion som RSA:erna faktiskt är framtagna för att omfatta (MSB, 2011). Under intervjustudien framhävde även flertalet respondenter att ovanstående punkter borde beaktas i framtida RSA:er, men att respondenterna i nuläget upplever syftet med RSA-arbetet som otydligt och att RSA:erna i dagsläget är utformat på ett sätt som inte passar in naturligt i länsstyrelsernas vardagliga arbete. Majoriteten av respondenterna uttryckte därav att styrningen av RSA från nationellt håll bör öka.

Under intervjustudien framkom vidare att motivation för att bedriva RSA-arbete inte alltid är så hög. För att öka motivationsnivån till att bedriva ett kontinuerligt krisberedskapsarbete med hänsyn till RSA och de sällanhändelser som analyseras tror författarna till detta arbete att man på nationell nivå bland annat bör bedriva ett mer aktivt arbete med återkoppling till lägre nivåer. Hur

återkopplingsarbetet ifrån nationellt håll ska se ut har däremot inte studerats, men bör undersökas vidare i framtida studier. Vidare anses att syftet med RSA och hur man ska omsätta dem bör förtydligas. Detta eftersom flertalet intervjurespondenter i nuläget upplever syftet som oklart. Att författarna till RSA:erna inte heller är sakkunniga inom samtliga riskområden som analyseras medför vidare att RSA:erna kan variera i kvalitet. Mot denna bakgrund anser författarna till detta arbete att en ökad återkoppling av RSA-arbetet till lägre nivåer, ett förtydligande av syftet med RSA samt att sakkunniga hjälper till att ta fram information inför analyserna kommer att öka motivationsnivån hos de aktörer som bedriver RSA-arbete. Dessa åtgärder skulle troligtvis dessutom få aktörerna att se mer nytta i RSA-arbetet och därmed skapa mer värde för verksamheten och för samhället i stort.

Utifrån intervjustudien beskrevs vidare att flertalet andra dokument använts i betydligt större utsträckning i jämförelse med RSA:erna vid krishanteringsarbetet av covid-19. Författarnas antagande, som bygger på MSB:s formulerade syfte med RSA-arbetet, om att RSA bör användas som ett första steg i en krishanteringskedja och därmed som en grund, verkar därmed inte stämma överens med den uppfattning som flertalet av intervjurespondenterna har. De skilda uppfattningarna om hur RSA-arbetet bör omsättas kan vara en förklaring till de identifierade trenderna som gjorts i detta arbete. Eftersom syftet med RSA stundtals upplevs som otydligt bland intervjurespondenterna finns det därmed troligtvis inte alltid incitament till att avsätta tillräckligt med resurser för att bedriva arbete med RSA. Mot denna bakgrund efterfrågar flertalet intervjurespondenter tydligare riktlinjer om hur RSA:erna ska omsättas i verkligheten. Ovanstående förslag på förbättringar bör dock undersökas vidare i framtida studier.

Utöver rekommendationerna presenterade i Tabell 2 belyser författarna Tehler och Brehmer (2020) att riskdefinitionen i vårt moderna samhälle har förändrats ifrån det klassiska reduktionistiska tankesättet med linjära orsaks-konsekvenssamband, där beslutstagare måste förstå alla de enskilda komponenternas funktion och relationer till andra komponenter för att förstå systemet i helhet. Med det reduktionistiska perspektivet anses syftet med riskhantering vara att beskriva en "sanning" som till största del baseras på historiska data. I vårt moderna samhälle har riskdefinitionen förändrats och man talar nu istället om det "nya riskperspektivet", vilket skiftat fokus från beskrivningen av sannolikheter mot att istället beskriva osäkerheter (Tehler & Brehmer, 2020). Mot denna bakgrund betonar Tehler och Brehmer (2020) att riskhanterare och beslutsfattare måste ha förståelse om att händelser som man inte har väntat sig, eller kunnat förutsäga kan inträffa. Vid dessa tillfällen anses det extra viktigt att beredskapsplanerna är av generell art och inte allt för specifika och detaljerade.

### 5.3 Rekommendationer inför kommande analysarbete

Baserat på de granskade RSA:erna, den genomförda intervjustudien samt de litteratortexter som använts genom arbetets gång, överlämnas i detta avsnitt rekommendationer inför kommande arbete med beredskapsplanering inom risk- och sårbarhetsanalyser.

Notera att pandemier endast utgjort tillämpningsexempel i denna rapport och att de rekommendationer som ges därmed är generella och anses kunna anpassas till andra riskområden än just pandemier. Vidare anses förbättringsförslagen även vara applicerbara inom andra verksamheter som behandlar risker utöver länsstyrelser. Detta eftersom RSA-arbetet bygger på kollektiv förmåga enligt Figur 5.

Författarna till detta arbete anser att framtida risk- och sårbarhetsanalyser och därmed krishanteringsförmågan *bör*:

- **Bygga på anpassningsförmåga snarare än på förmågan att hantera en specifik typ av kris.**
  - Åtgärder som kan appliceras på flertalet olika riskområden anses fördelaktiga, eftersom man inte vet på förhand vilken kris som kommer inträffa härnäst.
- **Behandla flertalet olika scenarier, där beskrivningarna bör vara av generell art.**
  - Scenarier anses vara ett pedagogiskt verktyg som möjliggör för planerare och beslutsfattare att förutse problem och skapa robusta procedurer för att i förväg kunna konfrontera och hantera kriser innan dem inträffar. Flertalet scenarier med olika svårighetsgrader möjliggör riskhanterare att testa sin kapacitet mot en rad olika utfall. Ju mer detaljerade scenariobeskrivningarna är desto svårare anses även implementeringen av scenarierna vara när krisen väl inträffar. Scenarierna bör enligt intervjurespondenterna formuleras på nationell nivå.
- **Kontinuerligt uppdatera beredskapsdokumenten baserat på förändringar i vår omgivning.**
  - Krishanteringsförmågan bör ses som en iterativ process, där själva processen fram till slutprodukterna (till exempel beredskapsplaner) är viktigare än själva slutprodukten i sig. Om dokumenten inte uppdateras regelbundet finns det dessutom en risk av att stora händelser inte upptäcks i tid.

## 5.4 Svar på arbetets problemformuleringar

Utifrån kapitel 5 redovisas i detta avsnitt kortfattade svar på arbetets samtliga frågeställningar, se Tabell 3.

Tabell 3: Kortfattade svar på arbetets samtliga frågeställningar.

### **Behandlas pandemier i länsstyrelsernas RSA:er?**

Risken för ett eventuellt pandemiutbrott har i stort sett presenterats och analyserats i samtliga granskade länsstyrelsernas RSA:er (97 av 105). Dock har både omfattningen och detaljeringsgraden av pandemibeskrivningarna varierat över åren. Emellanåt har analyserna varit identiska flera år i rad.

Sammanfattningsvis har de granskade RSA:erna, efter svininfluensautbrottet, blivit mindre detaljerade med tiden.

Utifrån hanteringen av covid-19 har dock flertalet nya erfarenheter erhållits och utifrån intervjustudien tror majoriteten av intervjurespondenterna att det kommer ske många snabba förändringar inom krishanteringsområdet på politisk nivå, vilket kommer få påverkan på framtida krishanteringsarbete både inom området pandemi, och generellt inom krisberedskapsområdet.

### **Behandlas risken för pandemier med hjälp av scenariobeskrivningar?**

#### **– Behandlas ett eller flera pandemiscenarier?**

Utifrån granskningen av länsstyrelsernas RSA:er dras slutsatsen att 47 av 105 RSA:er analyserat pandemier med hjälp av ett pandemiscenario.

Vidare har 2 av 105 RSA:er behandlat två olika pandemiscenarion i samma RSA. För de aktuella länsstyrelserna inträffade detta i samband med svininfluensa 2009–2010. I de RSA:er som granskats har inte fler än två pandemiscenarier förekommit i samma analys.

### **Har riskhanteringen gällande pandemier förändrats ifrån föregående pandemiska utbrott (svininfluensan) i länsstyrelsernas RSA:erna?**

- Bedöms pandemirisken som lägre över tid?**
- Går det urskilja om snedvridningen, projection bias, samt om ett minskat fokus över tid förekommer i länsstyrelsernas RSA:er?**

Generellt kan år 2009 beskrivas som något av ett "nyckelår" bland riskmatriserna, då flertalet länsstyrelser har gjort en förändrad bedömning av risken från tidigare år eller att riskbedömningen ändras efter detta år. Antalet redovisade scenarionanalyser samt riskmatriser har under åren efter utbrottet av "den nya influensan" i grova drag minskat. År 2009 utgör dessutom det år då pandemirisken skattats som högst, se Figur 23. Generellt sätt har de granskade RSA:erna, efter svininfluensautbrottet, även blivit mindre detaljerade med tiden. Denna trend anses tyda på att ett minskat fokus förekommit över tid.

Tendens att förutspå framtiden baserat på subjektiva erfarenheter av redan inträffade händelser har inte kunnat fastställas med säkerhet. Dock har samma pandemiscenarion som togs fram innan svininfluensautbrottet fortfarande legat som grund för flertalet av de scenarionanalyser som genomförts under åren efter 2009, trots att de beskrivna scenariot inte visade sig vara användbart i så stor utsträckning som man hade hoppats på. Med andra ord har pandemiscenariot som använts mest frekvent i analyserna inte uppdaterats sedan det först presenterades, vilket i de granskade RSA:erna var år 2006. Denna identifiering anses som en indikation på att snedvridningen "projection bias" existerar inom länsstyrelsernas RSA-arbete.



**På vilket sätt har tidigare pandemiplanering i länsstyrelsernas RSA:er påverkat hanteringen av covid-19?**

Mot bakgrund av intervjustudien angav majoriteten av länsstyrelserespondenterna att pandemielarna i RSA:erna inte använts vid hanteringen av covid-19. I grova drag har övriga delar av RSA:erna inte heller tagits i beaktning. I de fall då RSA använts är det främst identifiering av samhällsviktig verksamhet som har spelat roll för hanteringen.

Däremot har bland annat flertalet pandemiplaner grundats i identifieringen av samhällsviktig verksamhet, vilket gör att RSA:erna i viss utsträckning indirekt använts vid hanteringen av covid-19.

---

## 6 Avslutande diskussion

Följande kapitel syftar till att diskutera arbetets genomförande om hur bland annat metodvalen kan ha påverkat studien. Kapitlet avslutas med att diskutera framtida forskning inom ämnet.

### 6.1 Metodval

De metoder som använts under arbetets gång förväntas ha påverkat resultatet och således även efterföljande analys och diskussion. I detta avsnitt diskuteras de olika tillvägagångssätten mer ingående, där bland annat vad som hade kunnat göras annorlunda och vilka faktorer som kan ha påverkat slutresultatet presenteras.

#### 6.1.1 Övergripande litteraturstudie

Av de artiklar, rapporter samt RSA:er som granskats under arbetets gång, genomfördes sammanfattningar som sedan utgjorde grund för analys- och diskussionskapitlet. Flertalet av artiklarna och rapporterna ifrån den övergripande litteraturstudien har även använts vid framtagandet av både problemformuleringar och intervjufrågor. I denna rapport är det möjligt att läst information har misstolkats, att saker tagits ur sin kontext och att läsarna färgats av dokumentförfattarnas personliga åsikter och erfarenheter. Författarna av detta arbete tror att man ofrånkomligen blir påverkad av tidigare erfarenheter och grundinställningar till ämnet vid läsning av dessa artiklar och rapporter. Dock har samtliga använda artiklar, rapporter samt RSA:er lästs av båda författarna. Därefter har sammanfattningarna av texterna genomförts tillsammans. Mot denna bakgrund har därmed båda författarnas tankar och uppfattningar beaktats i de sammanfattande texterna. Denna metod anses generera en bild av texterna med högre reliabilitet än om arbetet skulle delats upp mellan författarna och således endast en författares tankar och uppfattningar formulerats.

De artiklar och rapporter som, utöver länsstyrelsernas RSA:er, lästs och använts i detta dokument har inledningsvis utgått ifrån rekommendationer av examensarbetets handledare. Idéer från dessa dokument, andra redan lästa dokument från utbildningen, samt egen litteratursökning har sedan tillsammans utgjort grunden för analys- och diskussionskapitlet. Den egna litteratursökningen som genomförts har med andra ord inte varit av systematisk karaktär. Att litteratursökningen inte varit av systematisk art kan ha haft påverkan på rapporten, genom att flertalet artiklar och rapporter omedvetet inte tagits i beaktning. Dock har litteraturen som använts genom rapportens gång varit av olika karaktär, där bland annat forskningsrapporter och myndighetsdokument använts. Genom beaktandet av flertalet olika källor anser författarna ha täckt in en bred variation av information. Författarna anser det även omöjligt att beakta all litteratur som behandlar riskhantering inom området pandemier och även bland annat vilka kognitiva snedvridningar som påverkar människors beslutsfattande.

Inom de ramar som arbetet avsett att studera, anses sammanfattningsvis den använda litteratursökningsstrategin ha genererat en bra bild av den tillgängliga litteraturen. En mer omfattande och strukturerad litteratursökning anses kunna ha resulterat i ett större antal relevanta artiklar och även en mer representativ bild av verkligheten, men att informationen potentiellt hade varit likvärdig den som använts i denna rapport.

#### 6.1.2 Granskning av länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser

Insamling av RSA:er genomfördes inledningsvis genom sökningar över nätet samt att RSA:er mottogs från examensarbetets handledare. Eftersom RSA-underlaget på kommunal nivå visade sig vara svår att tillgå, speciellt med hänsyn till äldre utgivna analyser, utsågs länsstyrelser som fokuspunkt för arbetet. Samtliga 21 länsstyrelser kontaktades, varav 10 valdes ut. Valet baserades dels på grund av

tillgängligt dataunderlag, dels på grund av att länsstyrelsernas RSA:er (efter flertalet granskningar) visade sig vara relativt lika. Analysunderlaget ansågs därmed med 10 utvalda länsstyrelser och totalt 105 RSA:er vara tillräckligt övergripande för att kunna identifiera trender i RSA-arbetet. Att studera ytterligare länsstyrelsernas RSA:er skulle eventuellt kunna ha påverkat resultatet och därmed även efterföljande analys- och diskussionskapitel, men eftersom flertalet RSA:er inte fanns att tillgå ansågs det dock svårt att genomföra en jämförelse över tid när flertalet RSA:er inte fanns tillgängliga. Vidare ansågs 10 länsstyrelser kunna representera ett mer nationellt perspektiv än tidigare utförda studier inom samma ämnesområde. De utvalda länsstyrelserna utgör vidare både stora och små samt geografiskt spridda verksamheter. I och med att flertalet av länsstyrelsernas RSA:er visade sig vara relativt lika och följa samma mönster, anses att arbetets slutresultat blivit densamma även om samtliga 21 länsstyrelsernas RSA:er beaktats.

I vilken utsträckning och med vilken detaljeringsgrad som författarna analyserat RSA:erna anses även kunna ha påverkat slutresultatet. I denna rapport har samtliga 105 analyser granskats av båda författarna och samma tillvägagångssätt har använts genomgående. Att samma metodik använts vid granskning av samtliga RSA:er ansågs från författarnas sida som ett grundläggande krav för att göra jämförelsen över tid möjlig. Allmän samt pandemirelaterad information har lästs i detalj medan information som ansågs vara utanför arbetets ramar endast lästes översiktligt. Även om de utvalda RSA-delarna granskades i detalj så har endast sammanfattningar av information som författarna ansågs vara mest utmärkande i RSA:erna redovisats i kapitel 4. Här finns en viss risk för att författarna inte sammanfattat information som länsstyrelserna ansågs vara viktiga. Eftersom samma granskningsmetodik använts under hela arbetets gång är det möjligt att samma typ av information har uteslutits ifrån samtliga sammanfattningar. Risken för att viktig information uteslutits anses dock vara liten eftersom samtliga RSA:er granskats av båda författarna. Granskningarna av RSA:erna visade sig dessutom mellan författarna vara väldigt lika. Att viss information i RSA:erna som ansågs utanför arbetets ramar endast lästs översiktligt anses inte ha påverkat slutresultatet, då dessa delar inte beaktade rapportens tillämpningsexempel, dvs pandemi.

Rapporten har vidare avgränsats från att studera andra pandemirelaterade dokument än länsstyrelsernas RSA:er. Dokument, som exempelvis pandemiplaner, har därmed inte tagits i beaktning i denna rapport, vilket kan ha påverkat analys- och diskussionskapitlet samt rapportens slutsatser. Därmed har inte länsstyrelsernas fullständiga pandemiberedskap studerats i detalj. På samma sätt som att författarna Perry och Lindell betonar att skriftliga planer inte är ekvivalent med att ha beredskap, kan länsstyrelsernas RSA:er som granskats inte likställas med länsstyrelsens beredskap, då RSA:erna inte genererar en helhetsbild av länsstyrelsernas totala krisberedskap. En detaljerad nivå har dock ej bedömts vara nödvändig då arbetet endast avser om det går att urskilja förändringar i fokus efter att en större händelse inträffat och vad dessa förändringar är. Författarna anser vidare att en detaljerad granskning av länsstyrelsernas fullständiga pandemiberedskap troligtvis skulle genererat likvärdiga resultat och slutsatser som i denna rapport. Detta eftersom krishanteringsarbetet enligt MSB bör utgå från risk- och sårbarhetsanalyser och därmed även har påverkan på det efterföljande krishanteringsarbetet. Trender identifierade i RSA:erna anses därmed troligtvis även återspeglas i länsstyrelsernas kommande krishanteringsarbete. Eftersom flertalet intervjurespondenter upplevde RSA:ernas syfte som otydligt bör dock denna tes undersökas vidare i framtida studier.

### 6.1.3 Intervjustudie

I samband med intervjustudien fanns det flertalet parametrar som kan ha påverkat utfallet. Medverkande länsstyrelser och dess respondenter, samt svaren som mottogs utgör exempel på dessa eventuellt påverkande faktorer. Med avseende på intervjurespondenterna hade dessa

personer olika erfarenheter inom riskhantering samt olika titlar och arbetsuppgifter. På grund av andra högt prioriterade uppgifter inom länsstyrelserna kunde varken samtliga kontaktade länsstyrelser eller personer med samma arbetsuppgifter delta. Av totalt tio kontaktade länsstyrelser deltog nio i intervjustudien, varav en länsstyrelse valde att besvara frågorna skriftligt utan genomförd intervju. Det fanns därmed en risk för att intervjufrågorna misstolkades vid de skriftliga svaren. Dock anses denna risk vara liten eftersom bakgrundsinformation formulerades inför varje intervjufråga, se Bilaga 1.

Vid intervjuerna ansågs det även finnas en viss risk för att respondenterna påverkades av författarna till detta arbete som höll i intervjun. Baserat på frågorna som ställdes och de diskussioner som fördes, kan detta medfört att de svar som mottogs varit riktade. Vidare eftersträvade författarna till att göra samtliga intervjuer så lika som möjligt genom att ha samma upplägg under intervjuerna. Detta eftersom ett enhetligt intervjuupplägg ansågs bidra till en större enhetlighet i de svar som mottogs.

Intervjufrågorna som ställdes hade eventuellt kunnat formuleras på ett annorlunda sätt för att minimera eventuella misstolkningar. Även andra eller kompletterande frågor hade kunnat ställas. Båda dessa parametrar anses ha kunnat påverkat de resultat som erhöles från intervjustudien, men i vilken utsträckning är svårt att fastställa. Dock anses bakgrundsinformationen till respektive intervjufråga ha bidragit till att minimera risken för eventuella misstolkningar av frågeställningarna. Den halvstrukturerade intervjumetodiken som användes vid intervjutillfället bidrog vid vissa tillfällen till information som ansågs ligga utanför arbetets ramar. Denna information uteslöts vid sammanfattningarna, men anses inte ha påverkat arbetets slutresultat.

Efter genomförda intervjuer transkriberades och sammanfattades respondenternas svar och åsikter i textform av författarna. Sammanfattningarna skickades sedan till respektive respondent så att de kunde se om sammanfattningarna överensstämde med respondenternas svar eller om eventuella feltolkningar eller missuppfattningar behövde rätas ut. I denna rapport redovisas och används endast den godkända sammanfattningen av respondenternas svar. Med denna metod anser författarna att risken för misstolkningar av både intervjufrågor samt mellan intervjuerna och respondenterna har minskats.

Efter ett antal genomförda intervjuer var en generell slutsats att respondenterna svarade relativt lika på intervjufrågorna. Denna slutsats stärktes ännu mer ju fler intervjuer som genomfördes. Bedömningen av författarna till denna rapport är att detta visar att de länsstyrelser som valdes ut var av tillräcklig omfattning för denna intervjustudie. Att ha inkluderat fler länsstyrelser hade varit överflödigt då identiska svar ifrån tidigare länsstyrelserespondenter troligtvis hade erhållits.

Avslutningsvis bedöms intervjustudien ha bidragit till att minska de kunskapsluckor som uppmärksammats under arbetets gång samt att utöka arbetets bredd med kompletterade information från länsstyrelserespondenterna. Dock bör det poängteras att svaren som erhöles är åsikter från respondenterna och bör därmed inte nödvändigtvis tolkas som en uttalad åsikt för länsstyrelsen respondenterna arbetar på. Detta anses i sin tur kunna ha påverkat arbetets analys samt slutsatser, men i vilken utsträckning är okänt.

#### 6.1.4 Övriga potentiella felkällor

Utöver de eventuella felkällor som presenterats ovan, bör hänsyn även tas till författarnas egna bedömningar som gjorts under arbetets gång. Bedömningar som gjorts kan ha varit subjektiva, vilket därmed kan ha påverkat arbetet och därför vara delvis riktat. För att motverka detta har rapporten, genom arbetets problemformuleringar samt genom analys- och diskussionskapitlet, försökt belysa

flertalet olika perspektiv. På så sätt anses ett mer nyanserat och förhoppningsvis mer verklighetstroligt resultat har erhållits i jämförelse med om endast ett fåtal problemformuleringar och perspektiv presenterats.

Vidare finns en risk av att sekretessbeläggningen (RSA-sekretess) har haft inverkan på resultatet. Sekretessbeläggningen medförde att samtliga RSA:er inte varit möjliga att tillgå d.v.s. att det förekom "luckor" i analysunderlaget. Dessa "luckor" anses inte ha påverkat slutresultatet i någon större utsträckning. Eftersom arbetet syftar till att undersöka hur fokus förändras över tid efter att en större händelse inträffat och om det påverkat hanteringen inför nästkommande händelse, bedömer författarna att tillgång till samtliga RSA:er inte varit nödvändigt. Författarna bedömer att RSA:er som gavs ut i närhet till föregående pandemiutbrott (svininfluensan 2009) samt den senaste RSA-upplagan (2018) är av stort intresse, men att RSA:er däremellan är av mindre betydelse. Detta eftersom författarna antog att den största förändringen i pandemihanteringen skulle ske i samband med åren då svininfluensan var aktuell. Genom tillgång till en nyare version av RSA:erna, kunde författarna även utläsa om det skett någon förändring i pandemihanteringen från svininfluensan fram tills idag. Vad som inträffade mellan resterande år anses inte ha så stor betydelse eftersom en jämförelse ändå varit möjlig. Sammanfattningsvis anser författarna ha haft tillgång till RSA:er i den omfattning som behövdes för att genomföra den jämförelse som arbetet avsåg sig göra.

## 6.2 Framtida forskning inom ämnet

Under arbetets gång har författarna upptäckt flertalet ämnesområden som är intressanta att undersöka vidare. Dessa områden presenteras nedan.

### 6.2.1 Kartläggning av pandemirisken i framtida länsstyrelser RSA:er

Detta arbete görs i samband med att covid-19 påverkar stora delar av världen. På grund av pandemin har deadline för redovisning av RSA 2020 förlängts till januari 2021. Författarna anser att det hade varit intressant att se hur fokus kommer att förändras i framtida RSA:er. Vidare anses det även intressant att se om dessa potentiella förändringar skiljer sig ifrån de trender som identifierats i denna rapport utifrån föregående pandemiska händelse, svininfluensan. Mot denna bakgrund hade studien kunnat fortsätta för att studera hur RSA:erna behandlar pandemi, men även andra riskområden, efter covid-19.

### 6.2.2 Ökad styrning

Under intervjustudien lyftes att flertalet respondenter har en önskan om att öka styrningen på RSA-arbetet från nationellt håll. Några av respondenterna beskrev att länsstyrelserna inte har något speciellt uppdrag kopplat till pandemi och att RSA-arbetet inte upplevs som en naturlig del av länsstyrelsernas vardagliga arbete.

För att eventuellt ta fram ett förslag om hur den ökade styrningen bör se ut och i vilken omfattning som styrningen bör öka anser författarna att intervjuer ska föras med fler personer inom olika organisationer och verksamheter än som har ingått i detta arbete. Detta för att få olika perspektiv och ta in olika målgrupper för RSA. Saker att undersöka hade till exempel kunnat vara: Vilka delar vill man ha styrning inom och vilka delar vill man ha full kontroll på som egen organisation eller verksamhet?

### 6.2.3 Framtagandet av riskscenarier

Flertalet intervjurespondenter uttryckte även en önskan om att man på nationell nivå bör ta fram scenarier som ska analyseras. Detta speciellt för risker som påverkar alla delar av samhället samtidigt och som får stora geografiska utspridningar som till exempel pandemi eller kärnteknisk olycka.

I dagsläget upplever flertalet intervjurespondenter att det är onödigt att samtliga bevakningsansvariga myndigheter ska ta fram egna scenarier. En tanke som presenterades under intervjustudien är att man eventuellt hade kunde arbeta fram en nationell "scenariobank" som flera verksamheter skulle kunna ha användning för. MSB eller andra expertmyndigheter, inom respektive riskområde som ska analyseras, hade kunnat hjälpa till att ta fram dessa scenarier.

Eftersom scenarierna ska användas på många samhällsnivåer (nationell, regional och kommunal nivå), krävs ett gediget arbete för att flertalet perspektiv ska kunna tas i beaktning. Författarna till detta arbete anser att denna fråga är av intresse att undersökas vidare inom framtida forskning.

### 6.2.4 Förekomst av identifierade trender inom andra riskområden än pandemier

Alla risker är unika och framtida forskning inom ämnet bör undersöka om de identifierade observationerna och trenderna inom riskområdet pandemi även förekommer inom andra riskområden eller om trenderna är unika för den studerade risken. Att enskilt kolla på en risk kan eventuellt vara för smalt för att dra slutsatser om RSA-systemet i stort.

## 7 Slutsats

Med pandemier som tillämpningsexempel på en större händelse, är slutsatsen för detta examensarbete att pandemihanteringen i de granskade RSA:erna på länsstyrelsenivå blivit mindre detaljerade med tiden efter svininfluensautbrottet 2009. Vidare har även flertalet länsstyrelser i den post-pandemiska fasen av svininfluensan uteslutit scenarioanalyser av pandemier till att generellt beskriva pandemiriskerna och dess potentiella effekter. I vissa fall har RSA:erna även övergått till att inte behandla pandemier alls, eller redovisat identiska beskrivningar och analyser av pandemiers potentiella risker som i tidigare års RSA:er. Denna trend anses tyda på att ett minskat fokus förekommit över tid efter att en större händelse inträffat.

Eftersom risk- och sårbarhetsanalyser behandlar flertalet olika högkonsekvens- och lågsannolikhetshändelser, anses det högts troligt att de identifierade trenderna även återfinns inom andra riskområden än just pandemier. Mot denna bakgrund är rekommendationerna som överlämnats inför framtida arbete med RSA:er av generell karaktär och därmed anpassningsbara till andra risker än tillämpningsexemplet pandemier.

## 8 Litteraturförteckning

- Alexander. (den 1 April 2020). *ULC*. Hämtat från Pandemic preparation not an easy sell to governments: <https://www.ucl.ac.uk/news/headlines/2020/apr/pandemic-preparation-not-easy-sell-governments> den 27 Oktober 2020
- Alexander, D. E. (2020). *Building Emergency Planning Scenarios for Viral Pandemics*. London: Institute for Risk and Disaster Reduction University College London.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: SAGE Publications.
- Becker, P. (2014). *Sustainability Science - Managing Risk and Resilience For Sustainable Development*. Amsterdam, Boston, Waltham, Heidelberg, London, New York, Oxford: Elsevier.
- Dillon, L. R., & Tinsley, H. C. (2014). *Near-Misses and Future Disaster Preparedness*. Washington, DC, USA.: McDonough School of Business, Georgetown University.
- Durbach, I., & Montibeller, G. (2017). *Predicting in shock: on the impact of negative, extreme, rare, and short lived events on judgmental forecasts*. Berlin: The Association of European Operational Research Societies.
- FOI. (2017). *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen*.
- FOI. (2020). *Kunskap för beredskap*. FOI.
- FOI. (2020). *Perspektiv på pandemin*.
- Folkhälsomyndigheten. (2019). *Pandemiberedskap - Hur förbereder vi oss - ett kunskapsunderlag*. Folkhälsomyndigheten.
- Höst, M., Regnell, B., & Runeson, P. (2006). *Att genomföra examensarbete*. Lund: Studentlitteratur Lund.
- IPBES. (den 27 April 2020). Hämtat från <https://ipbes.net/covid19stimulus>
- Johnson & Levin, D. J. (2009). *The tragedy of cognition: psychological biases and environmental inaction*. Edinburgh: University of Edinburgh.
- Kahneman, D., & Klein, G. (2009). *Conditions for Intuitive Expertise - A Failure to Disagree*. Princeton University.
- KBM. (2006). *Risk- och sårbarhetsanalyser - Vägledning för statliga myndigheter*. Krisberedskapsmyndigheten.
- Krisberedskapsmyndigheten. (2005). *Hot- och krisrapport*. Krisberedskapsmyndigheten.
- Krisberedskapsmyndigheten. (2007). *Att planera inför en pandemi - en vägledning för verksamhetsansvariga*. Krisberedskapsmyndigheten.
- Krisinformation.se. (den 5 November 2014). *Influenza A(H1N1) 2009, även kallad svininfluensan*. Hämtat från <https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/handelser-och-storningar/2009/influenza-ah1n1-svininfluensan> den 21 Oktober 2020
- Kvale, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: 2. uppl. red. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, J., & Olsson, M. (2007). *Kommunal beredskapsplanering för pandemier – underlag till förbättringsåtgärder*. Lund: Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet.



- McConnell, A., & Drennan, L. (2006). *Mission Impossible? Planning and preparing for a crisis*. USA: Blackwell Publishing Ltd.
- Meyer, R. J. (2006). *Why We Under-Prepare for Hazards*. Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania.
- Mietzner, D., & Reger, G. (2005). *Advantages and disadvantages of scenario approaches for strategic foresight*. Potsdam, Germany: Department of Economics and Social Sciences, University of Potsdam, .
- Misachi, J. (den 15 Augusti 2019). *WWII Casualties By Country*. Hämtat från <https://www.worldatlas.com/articles/wwii-casualties-by-country.html>
- MSB & Socialstyrelsen. (2011). *Infuensa A(H1N1) 2009 - Utvärdering av förberedelser och hantering av pandemin*. MSB, Socialstyrelsen.
- MSB. (2011). *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- MSB. (2016). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*. MSB.
- MSB. (2018). *Människors förhållningssätt till risker, olyckor och kriser*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- MSB. (den 2 Juni 2019). Hämtat från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/om-krisberedskap/>
- MSB. (den 22 April 2019). *Sekretess i risk- och sårbarhetsanalys*. Hämtat från MSB.se: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/risk--och-sarbarhetsanalyser/sekretess-i-risk--och-sarbarhetsanalys/>
- MSB. (2020). *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Olsen, B. (2020). *Pandemi - myterna, fakta, hoten*.
- Outreville, J. F. (1998). *The meaning of risk*.
- Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2003). Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27(4), 336-350.
- Quarantelli. (1997). *Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters*.
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society - A modelling problem. *Safety Science*, 27(2-3), 183-213.
- Regeringen. (2020). *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19*. Länsstyrelsen Halland.
- Regeringskansliet. (den 4 November 2014). *Offentlighetsprincipen*. Hämtat från Regeringskansliet: <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/> den 14 Oktober 2020
- Regeringskansliet. (den 5 Februari 2015). *Länsstyrelserna*. Hämtat från Regeringen: <https://www.regeringen.se/myndigheter-med-flera/lansstyrelserna/>

- Riksdagen. (2009). *Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)*. Riskdagen, Justitiedepartementet L6.
- Sydsvenskan. (den 1 Juni 2020). Hämtat från <https://www.sydsvenskan.se/2020-05-25/regionradet-sjalvkritisk-om-pandemiplanen>
- Tehler, H., & Brehmer, B. (2020). *Introduktion till Risk och Riskhantering*. Lund, Sverige: Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet.
- Wachinger, G., Renn, O., Begg, C., & Kuhlicke, C. (2013). The Risk Perception Paradox - Implications for Governance and Communication of Natural Hazards. *Risk Analysis*, 33(6). doi:10.1111/j.1539-6924.2012.01942.x
- WHO. (den 24 Februari 2010). *What is a pandemic?* Hämtat från [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/en/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en/)
- Worldometer. (2020). Hämtat från <https://www.worldometers.info/world-population/world-population-by-year/>
- Öhman, D. (den 18 Juni 2020). *Sveriges Radio*. Hämtat från <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7431812>

## Bilaga 1 Intervjustudie

I denna bilaga presenteras de frågor som användes i intervjustudien. Dessutom presenteras en längre sammanfattning av alla respondenters svar på frågorna. Intervjufrågorna med länsstyrelserna är presenterade i sin helhet nedan.

Notera att svaren som redovisas nedan är åsikter från intervjurespondenterna. Svaren bör därmed inte nödvändigtvis likställas som uttalade åsikter för de länsstyrelser som respondenterna arbetar på.

### Intervjufrågor

#### Bakgrund till frågeställning nr. 1:

En slutsats efter granskningarna av länsstyrelsernas RSA:er är att majoriteten av analyserna (97 av 105) behandlat pandemier. Dock har både omfattningen och detaljeringsgraden i flertalet analyser varierat över åren. Det förekommer även ett fall där en länsstyrelse behandlar pandemi i RSA:en för att i följande RSA:er inte behandla pandemier alls.

#### 1 I vilken utsträckning har pandemier behandlats i det generella RSA-arbetet?

- a. Hur har omfattningen förändrats över tid?
- b. Vad anser du/ni är det främsta skälet till att förändringar i RSA-arbetet sker?
- c. Har tidigare pandemiplanering i länsstyrelsernas RSA:er påverkat hanteringen av covid-19? Om ja, på vilket sätt och i vilken utsträckning? Om nej, uppge kortfattat vilken annan information och vilket annat arbete som har haft/har störst inflytande på hanteringen av covid-19?
- d. Har pandemier behandlats i större omfattning än vad som presenteras i RSA:erna? Om ja, i vilka andra dokument har pandemier hanterats i större omfattning?

#### Bakgrund till frågeställning nr. 2:

I en utvärdering av förberedelserna och hanteringen av svininfluensapandemin rekommenderade MSB tillsammans med Socialstyrelsen att pandemiplanerna bör vara flexibla och behandla flera olika pandemiscenarier med olika svårighetsgrader.

Utifrån granskningarna av RSA:erna drogs slutsatsen att 2 av 105 RSA:er behandlat två olika pandemiscenarier i samma RSA.

#### 2 Vilka för- och nackdelar anser du/ni det finns med att arbeta med scenarier/scenarier i RSA:erna?

- a. Vilka erfarenheter har du/ni med att jobba scenariospecifikt?
- b. Anser du/ni att man i framtiden borde arbeta med flertalet olika scenarier? Om ja, vem/vilka anser du/ni ska vara med att ta fram scenarierna och vad anser du/ni scenariot/scenarierna ska innehålla/beakta? Om nej, hur anser du/ni att man i framtiden borde behandla risker för pandemier?

**Bakgrund till frågeställning nr. 3:**

En tendens som identifierats under granskningarna av RSA:erna är att länsstyrelserna inte alltid uppdaterar delarna som hanterar pandemi. I majoriteten av RSA:erna uppdateras delarna i samband med en större händelse, alternativt om förändringar i lagstiftning, föreskrift eller liknande sker. Åren då inga sådana händelser inträffar har delarna behållits flera år i rad utan att uppdateras i större omfattning.

**3 Med avseende på pandemihantering, vad anser du/ni är den främsta anledningen till att man inte alltid uppdaterar RSA:en inför en ny version?**

- a. Vilken påverkan tror du/ni detta kan ha på det fortsatta RSA-arbetet?

**Bakgrund till frågeställning nr. 4:**

Vissa specifika händelser har under granskningarna bedömts ha stort inflytande och initierat förändring i behandlingen av pandemier i flertalet kommande RSA:er. Influensautbrottet 2009 utgör ett exempel på en sådan händelse.

**4 Har covid-19 påverkat pandemihanteringen i kommande RSA-arbete? Om ja, hur har covid-19 påverkat och vad har förändrats från föregående RSA?**

- a. Vilken typ av information från krisen har beaktats?
- b. Är erfarenheterna ifrån covid-19 endast tillämpade på pandemiavsnitten eller har generella lärdomar erhållits? Om generella erfarenheter erhållits, vilka är dessa och hur har kunskaperna omsatts?

**5 Anser du/ni att vi missat något som kan vara relevant att veta angående RSA-arbetet?**

- a. Upplever du/ni att det finns några brister inom RSA-arbetet? Om ja, vilka är bristerna och hur påverkar dessa brister länsstyrelsens RSA-arbete?

## Svar från intervjurespondenterna – Länsstyrelser

Nedan följer en sammanfattning<sup>12</sup> av länsstyrelserespondenters svar på respektive intervjufråga.

### I vilken utsträckning har pandemier behandlats i det generella RSA-arbetet?

#### Länsstyrelse #1

På grund av att respondenten inte arbetat på Länsstyrelsen under alla år som RSA:erna givits ut kan hen inte uttala sig om samtliga RSA:er. Respondenten menar på att i de senaste RSA:erna har pandemielarnas omfattning inte förändrats i större utsträckning. Dock har RSA:en som stort blivit lite bättre för varje år. När pandemier omnämns är det oftast bara som en kort beskrivning och potentiella konsekvenser. I framtiden hoppas respondenten kunna göra stora förändringar genom att koppla risker direkt mot samhällsviktiga sektorer samt implementera mer systematik i RSA-arbetet. Just nu är det lätt att man "stoppar fingret i luften för att känna hur vindarna blåser". Enligt respondenten är Länsstyrelsen inte sakkunniga inom pandemiområdet.

Respondenten tror att ett "tryck ovanifrån" från exempelvis regeringen, Folkhälsomyndigheten eller MSB behövs för att generera förändringar i RSA-arbetet. Respondenten nämner att år 2012 gjordes ett stort nationellt arbete om fågelinfluensa, vilket än idag används i Länsstyrelsens RSA:er. Om någon sådan insats skulle ske igen vore det toppen. Speciellt med avseende på en uppdatering av scenarier. Respondenten anser att om Länsstyrelsen ska kunna skriva bättre RSA:er måste de ha ordentliga scenarier att utgå ifrån.

Vidare nämns att tidigare pandemiplanering i RSA:erna inte påverkat hanteringen av covid-19 i så stor utsträckning. Detta då RSA är till för att se vilken risk som hamnar högst i riskmatrisen och därefter arbeta i tur och ordning med utvalda risker. Vid hanteringen av covid-19 användes i stället den pandemiplan som togs fram i samband med utbrottet av covid-19 samt Länsstyrelsens strategi för krishantering.

#### Länsstyrelse #2

Pandemi utgör en av flertalet risker som behandlas i RSA:erna. Länsstyrelsen följer de fem olika riskområdena som MSB definierat i sin RSA-vägledning och behandlar dessa under en fyra-års cykel. Detta är även tänkt att "synka" med kommunerna som rapporterar RSA en gång per mandatperiod. Även om planen är att pandemielarna ska hålla i fyra år, kommer ibland verkligheten emellan och det blir inte alltid riktigt som man tänkt sig.

Respondenten kan inte riktigt svara på hur omfattningen av pandemi förändrats före tiden hen började arbeta på Länsstyrelsen. Under den tid respondenten arbetat har inte pandemi uppdaterats i någon större utsträckning. Tanken var att göra det i år 2020, men hantering av covid-19 har krävt mycket tid. Generellt följer man den fyra-års cykeln som finns på plats, så att alla områden uppdateras successivt. Men kommer det ett regleringsbrev, där man ska analysera en viss typ av olycka, så görs det såklart. Nu för tiden är RSA-arbetet inte lika styrt som det var förr. Det har skickats ut specifika scenarier som ska analyseras, men det var ett tag sedan sådana skickades ut.

---

<sup>12</sup> En av länsstyrelserespondenterna valde att besvara intervjufrågorna skriftligt utan att genomföra intervju. Respondentens svar har inte behandlats, utan presenteras i sin helhet i Bilaga 1.

Pandemiplanen som tagits fram, som i sin tur bygger på RSA:en har påverkat hanteringen av covid-19. Även arbetet med samhällsviktig verksamhet, kritiska beroenden samt interna delar som handlar om hur organisationen har påverkat den nuvarande pandemihantering. Respondenten menar att det även kan finnas andra dokument som har stort inflytande på hanteringen av covid-19 utöver RSA:erna.

### **Länsstyrelse #3**

Utifrån den korta tid som respondenten jobbat på Länsstyrelsen och den ringa insyn hen har i det generella RSA-arbetets utveckling kan respondenten inte helt säkert svara på frågan.

Respondenten menar på att RSA:erna generellt ökat i kvalitet över åren, men att pandemidelen inte blivit utvecklad eller förbättrad. Uppfattningen är att man inte haft ett jättestort fokus på pandemi som risk/typhändelse i RSA-arbetet. Man gjorde ett krafttag i samband med influensan 2009 och det är i stort sett samma pandemidelen som presenteras idag.

Exempel på skälen till förändringarna i RSA kan vara personalomsättningen, alltså att det inte är samma personer som arbetar med RSA:erna genom tiden. Men man är även som handläggare påverkad av det "som finns för ögonen" när man gör analysarbetet.

Respondenten menar på att det snarare än ett analysarbete kopplat till en specifik typhändelse/risk, har annat mer generellt arbete påverkat hanteringen av covid-19. Exempelvis det arbete som gjorts för att förbättra kontakter med aktörer i länet och det nätverk som finns inom länet. Respondenten tror heller inte att det finns några dokument på länsstyrelsen som behandlar pandemi i större omfattning än i RSA:erna.

### **Länsstyrelse #4**

Respondenten menar att pandemi har funnits med i RSA:er och diskuterats sedan hen började på Länsstyrelsen. Enligt respondenten har man inte arbetat med pandemi i särskilt stor omfattning under de senaste fyra åren, men man försöker uppdatera alla RSA-delar med jämna mellanrum.

Det är tydligt enligt respondenten att den största drivande faktorn till att förändringar i RSA:erna sker är att det faktiskt inträffar en händelse. När det har skett en händelse tenderar man att analysera händelsen och uppdatera delarna i RSA:en. Respondenten har erfarenhet av detta från året 2018, då skogbränder slog mot Sverige. Det är mycket som har hänt på det området efter den händelsen.

Inom Länsstyrelsen har man inte haft särskilt mycket användning av RSA:en vid hanteringen av covid-19. Det är i huvudsak ledningsförmåga och väletablerade kommunikationsvägar som varit de största framgångsfaktorer i hanteringen.

Utöver RSA är pandemiplanerna det enda dokument som berör pandemi i någon större utsträckning.

### **Länsstyrelse #5**

I RSA-arbetet har Länsstyrelsen expertgrupper inom olika riskområdena. I expertgruppen för sjukdomar sitter personer som jobbar internt på Länsstyrelsen (främst veterinärerna), men man bjuder även in externa experter. Det är även inom dessa grupper man bedömer vilka risker som är mest aktuella. Länsstyrelsen har själva ingen direkt kunskap om pandemier i klass med det som regionerna har till exempel. Därmed blir analysen av pandemi väldigt övergripande.

Över tid tror respondenten att omfattningen inte förändrats så mycket. Det kom en uppdatering i samband med svininfluensan, men sedan dess har inte mycket hänt. Respondenten tror att några anledningar till att förändringar i RSA-arbetet sker är att det kommer direktiv uppifrån (att vi ska göra något), eller att det inträffar en händelse som gör att vi ändrar.

Länsstyrelsen har använt RSA:en under hanteringen av covid-19, men kanske inte den delen av RSA:en som skrivs om pandemi. Det man haft mest användning av är kartläggningen av samhällsviktig verksamhet inom länet och hur dessa ska prioriteras vid eventuella personalförluster. Länsstyrelsen har även till viss del nyttjat de kontakter man har inom branschorganisationer och verksamheter.

Pandemi behandlas även i Länsstyrelsens interna pandemiplan som sköts av HR-personal och som inte ingår i RSA.

### **Länsstyrelse #6**

En reflektion från de intervjuade är att riskområdet pandemi behandlades i större utsträckning i samband med svininfluensan och att omfattningen därefter har minskat över tid.

I samband med svininfluensa genomfördes ett relativt omfattande arbete med bland annat identifiering av samhällsviktiga verksamheter inför ett pandemiskt utbrott. Men när ingen pandemi kom och man inte fått något liknande uppdrag från nationellt håll, samtidigt som det kom andra risker, "sprang" man i stället åt ett annat håll. Respondenterna berättar att riskbedömningarna "trendar" baserat på vilka händelser som har inträffat nära i tid. Efter 2015 analyserades exempelvis alla flyktingströmmar för att år 2018 analysera alla skogsbränder osv.

Vidare anses att pandemiplanerna som genomfördes i samband med svininfluensan är i grova drag fortfarande fungerande idag. Detta eftersom man genomför ungefär samma uppdrag och prioriterar på ungefär samma sätt nu som då. Pandemiplanerna har bara inte varit aktuella förens risken kommit tillbaka.

Att arbetet är delvis händelsedrivet, uppbyggt utifrån tidigare inträffade händelser samt att det förekommer "tjuvrusning" emot risker när de inträffa kan utgöra en risk i sig. Faran med detta sätt att arbeta anses vara att man glömmer titta bakåt och eventuellt även missar att se krishanteringen ur ett bredare perspektiv.

Med avseende på pandemi och utöver Länsstyrelsens geografiska områdesansvar, anses Länsstyrelsen inte ha något speciellt uppdrag kopplat till pandemi. Vidare upplevs arbetet med RSA vara problematiskt när det kommer till hur man omsätter RSA vid hanteringen av kriser. Vid hanteringen av covid-19 har i stället andra dokument så som Länsstyrelsens krisledningsplan använts.

### **Länsstyrelse #7**

Respondenten menar att pandemi funnits med som en risk i RSA:erna, men att dess beskrivningar har varierat över tid. De senaste åren har det generellt blivit ett bredare fokus på RSA:er och fler risker har undersökts. Dock har det blivit ett mindre fokus på pandemi. Detta tror respondenten främst beror på att staten har styrt arbetet mot ett visst fokus, till exempel med hjälp av cases/scenarier där man var ålagda att undersöka potentiella konsekvenser och göra förmågebedömningar. Respondenten tror även att det, i jämförelse med pandemier, kan finnas

andra risker som är mer geografiskt bundna risker där man lättare kan formulera åtgärder. Pandemi är en global händelse, där länsstyrelsen har en mindre roll.

Länsstyrelsen har tagit fram en pandemiplan som bygger på det man har beskrivit som samhällsviktig verksamhet i RSA:en. I det avseendet har RSA legat till grund för pandemiplaneringen menar respondenten, men betonar även att man inte enbart kan använda den generella beskrivningen i RSA:erna för att hantera kriser så som covid-19. Länsstyrelsen har även en generell krishanteringsplan som har använts vid hanteringen av covid-19.

#### **Länsstyrelse #8**

Respondenten skriver att skälet till förändringar i RSA-arbetet är behovsstyrt och att nya analyser görs när de börjar bli gamla. Behov finns av periodisering av när analyser skall göras om. Alla områden kan inte analyseras igen inför varje ny RSA-version på grund av tids- och personalbrist. Erfarenheter från händelser och övningar arbetas in i de analyser som finns.

Vidare skriver respondenten att det som främst haft påverkan på arbetssättet under hanteringen av covid-19 är de erfarenheter som gjordes under arbetet med TFÖ 2020 (Totalförsvarsövning). I den övningen belystes många områden som blev direkt tillämpbara under hanteringen. Exempel på detta är en enskild organisations förmåga att hantera personalbortfall samt prioritering av samhällsviktig verksamhet.

#### **Länsstyrelse #9**

Respondenten belyser att RSA:erna innehåller generella beskrivningar av risker. Anledningen till detta anses vara att det inte är möjligt att genomföra djupa analyser för samtliga identifierade risker varje år. Den intervjuade menar vidare på att detta inte heller är syftet med RSA:erna, då detta skulle resultera i dokument på flera hundra sidor. Istället ser respondenten RSA:erna mer som ett dokument för att identifiera vad som kan hända. För att senare hantera riskerna när de väl inträffat finns det andra dokument framtagna.

Med avseende på pandemielarna i Länsstyrelsens RSA:er över tid tror respondenten generellt att inte mycket har förändrats. Delarna har fyllts på i samband med en större händelse, men inga drastiska förändringar i pandemielarna har gjorts.

Vid hanteringen av covid-19 anser respondenten att Länsstyrelsernas RSA:er inte har använts. I stället har Länsstyrelsens riktlinjer vid smittsamma sjukdomar och pandemier utnyttjats, vilka handlar om hur Länsstyrelsens ska agera för att kunna upprätthålla deras verksamhet och bedriva samverkan med olika beroendeaktörer.



## Vilka för- och nackdelar anser du/ni det finns med att arbeta med scenarion/scenarier i RSA:erna?

### Länsstyrelse #1

Respondenten är för användning av scenarier och menar vidare på att ju mer specifikt scenarierna är beskrivna desto lättare är det även att placera in riskerna i en riskmatris. Respondenten betonar även att utan ett scenario går det inte göra en riskmatris.

I Länsstyrelsens RSA:er arbetar man med 21 riskområden. Respondenten poängterar att ju mer detaljerade scenarierna är beskrivna ju fler scenarier måste analyseras för att täcka in hela riskområdet. Respondenten menar att man borde behandla flertalet olika scenarier i framtiden. Planen var att i RSA:en för år 2020 ha med fyra scenarier per riskområde och i framtida RSA:er kommer man gå över till att behandla fler och fler scenarier. I stabsarbetet på Länsstyrelsen har man gjort över 40 olika scenarier om covid-19 och hur utbrottet kan utvecklas.

Med avseende på framtagning av scenarier menar respondenten på att Länsstyrelsen inte är experter de riskområden som analyseras. Detta gör att man vid framtagning av scenarier och information om risker försöker ta kontakt med sakkunnig personal. Avseende pandemi vänder sig Länsstyrelsen till smittskyddsläkarna på regionen. Med andra ord sitter Länsstyrelsen inte alltid på kompetensen utan måste "knyta" den till sig ifrån sakkunniga inom respektive riskområde.

### Länsstyrelse #2

Respondenten anser att scenarion medför ett djup i analysen, men att man offerar bredd för att få det. Ett scenario ger möjlighet för personer som är involverade i analysen att lite lättare leva sig in i situationen och se vad det är som händer. Med hjälp av scenarier har man dessutom möjlighet att få fram konkreta åtgärdsförslag som verkligen kan leda någonstans. Samtidigt finns risken att RSA-arbetet smalnar av väldigt mycket beroende på vilket scenario det rör sig om. Man behöver vara väldigt noggrann med vad det är man vill analysera och vad man vill ha för resultat om man ska arbeta med scenarier. Det går att ganska lätt att styra mot olika håll. En annan utmaning är att omfattningen blir väldigt stor om man ska analysera alla utfall av samtliga identifierade risker i samma utsträckning. En form av "worst-case-scenario" hade underlättat i ett sådant fall.

Länsstyrelsen arbetar med scenarioanalyser. När det är dags för att uppdatera ett visst område genomförs en grovanalys för alla identifierade risker. Mot denna bakgrund försöker länsstyrelsen vidare välja ut ett bra flexibelt scenario som går lite djupare än grovanalysen.

Respondenten menar att en central myndighet som begär in analys av särskilda scenarier kan förmodligen skapa en större likriktning av arbetet, vilket i sin tur kan göra det lättare att sammanställa resultatet kring vissa specifika frågor. Samtidigt arbetar många organisationer och verksamheter något olika med risk- och sårbarhetsanalys och det finns därmed en risk för att resultatets kvalitet inte är jämn mellan de olika organisationerna. Ett antal förutbestämda scenarier gör även att fokus kan tas från den egna verksamheten och dess risker. På så sätt kan den egna vinningen i att göra analyserna minska, då det inte längre utgår från verksamheten och dess behov på samma sätt. Å andra sidan blir det tydligare var åtminstone den centrala myndigheten anser att fokus bör läggas och mer kvalitativa samt djupodlade analyser skulle kunna tas fram om fokus låg inom ett fåtal områden.

### **Länsstyrelse #3**

En fördel med att arbeta med scenarion/scenarier är att man kan planera hantering av typhändelser som har en stor påverkan på samhället, som därmed också kräver förberedelse. Att ha ett scenario i botten för diskussion och en analys av en händelses påverkan på samhället kan ha en pedagogisk vinst. Detta eftersom det är lättare att identifiera och leva sig in i hur samhällspåverkan blir vid en viss händelse om man arbetar med scenarier i jämförelse med om händelsen diskuteras mer generellt. Kärnteknisk olycka är ett bra exempel och som faktiskt kräver att Länsstyrelsen har en plan vid en sådan händelse i länet. Pandemi kanske också borde vara en sådan händelse.

Nackdelen med att arbeta med scenarier är att det inte är möjligt för organisationer att upprätthålla ett omfattande planverk som täcker in alla typhändelser som kan identifieras i länet. I det avseendet är det viktigt att ha en generell förmåga. Har man en god sådan förmåga klarar man många andra utmaningar.

Vad gäller framtagandet av scenarier tycker respondenten att det vore bra om man har en central funktion (till exempel MSB) som beskriver ett antal typscenarier. Likt då MSB för ett antal år sen tog fram fem typhändelser som hade lite olika karaktär som man författade i en publikation. Denna publikation skulle man kunna ha som grund för att göra en analys av samhällspåverkan.

Respondenten är varken för eller emot scenarioanalyser. Däremot tycker hen att man ska vara ödmjuk för att det, vid ett scenarioarbete, inte är säkert att du enbart med din kreativitet och fantasi kan identifiera alla de konsekvenser och påverkan som en händelse kan medföra.

### **Länsstyrelse #4**

Respondenten menar att en sällanhändelse är svår att hantera och få ett helhetsgrepp om. Ett väl utvecklat scenario kan ge en fördel eftersom scenariot kan generera en bild av vad man potentiellt har att vänta. Men verkligheten är ofta mer komplex och ett scenario är ju bara ett slags exempel. Med andra ord kan arbete med scenarier även resultera i en låsning om scenarierna används fel. Respondenten tror dock att man inte har så mycket till val än att arbeta med scenarier för att lösa den pedagogiska utmaningen om att bryta "vardags-mindset". Då underlättar det att använda och leva sig in i scenarier.

Den intervjuade anser att man borde använda flertalet scenarier i framtiden. Det är även något respondenten har erfarenhet av, eftersom man vid bedömning av försvarsförmåga (som respondenten arbetar med) använder tre olika nivåer på konsekvenser. Respondenten menar även att det är väldigt viktigt att scenarierna blir målgruppsanpassade. Man pratar ett visst språk som länsstyrelsen är väldigt vana vid men som av allmänheten kan uppfattas som förvirrande.

Respondenten menar att MSB borde ge ut föreskrifter som är tydligare med hur man ska göra och vad man vill ha ut från RSA-arbetet. Enligt respondenten är RSA-arbetet just nu för omfattande.

### **Länsstyrelse #5**

Respondenten tror att det är för svårt för verksamheter att arbeta med olika scenarier i den regionala RSA:en eftersom exempelvis händelsen pandemi är så oförutsägbar. Det finns även en risk, om man presenterar flera scenarier, att andra tar det som absoluta sanningar när scenarierna egentligen är förknippade med stora osäkerheter. Länsstyrelsen har med hjälp av Regionen och Folkhälsomyndigheten arbetat fram scenarier till kommunerna under hanteringen av covid-19.

Respondenten menar på att även med expertmyndigheter till hjälp är det väldigt svårt att arbeta fram bra scenarier.

Ser man bortom den regionala RSA:en, tycker respondenten att det finns klara fördelar med att arbeta med flertalet scenarier om det används för länsstyrelsens interna personalplanering. Man kan exempelvis ta reda på hur man ska prioritera inom verksamheten om man utgår från olika scenarier. Dessa scenarier hade nationella aktörer (t.ex. MSB eller Folkhälsomyndigheten) kunnat arbeta fram i samverkan med regionala och kommunala aktörer.

I övrigt tror den intervjuade att MSB:s scenarier handlar om det som sker i pandemiplaneringen, alltså den planeringen som görs för den egna verksamheten. Scenarierna behöver alltså inte ingå i de regionala RSA:erna. Det är nog därför man inte ser särskilt många i RSA:erna.

Respondenten tror att man i framtiden kommer att arbeta mer med samhällsviktig verksamhet och kontinuitetshandling än vad man gör idag. Detta för att kunna förbereda sig för flertalet olika typer av kriser. Därmed förväntas även RSA-arbetet få ett "uppsving".

### **Länsstyrelse #6**

De intervjuade anser att arbetet med scenarier är svårt, eftersom det är svårt att veta vilken svårighetsgrad som är rimlig. Man kanske lägger svårighetsgraden för lågt om man inte har tillräckligt med fantasi eller läggs den onödigt högt. En fråga som belystes under intervjutillfället var om man exempelvis ska analysera parallella händelser? Vidare anses scenariobaserade analyser medföra att man "låser sig" och menar på att kriser ändå alltid hamnar utanför scenariobeskrivningarna.

Vidare belyses att RSA är ett uppdrag som tillkommer Länsstyrelsen, men att det inte alltid kommer in i deras ordinarie verksamhetsarbete. De intervjuade menar på att även om man genomför scenarioanalyser så är det oklart om och hur man ska omsätta scenarierna. Ytterligare problematik som upplevs är att även om åtgärder identifieras i RSA:erna så ligger dess genomförande ofta hos någon annan myndighet. RSA blir tyvärr ofta inte mer än en "skrivbordsprodukt" och dess konstruktion upplevs inte naturlig inom Länsstyrelsens vardagliga arbete. Detta gör det knepigt att arbeta med RSA:er.

Att RSA-arbetet delvis upplevs som oklart påverkar i sin tur även dess genomförande och därmed även genomförandet av scenarioanalyser. De intervjuade anser dock att om scenarier ska användas i RSA:erna bör dem komma ifrån nationellt håll d.v.s. från MSB alternativt från andra expertmyndighet. Detta eftersom det upplevs onödigt att samtliga bevakningsansvariga myndigheter ska ta fram egna scenarier, då detta innebär dubbelarbete. Vidare anses att alla myndigheter inte heller har expertis inom samtliga riskområden eller kompetens att ta fram trovärdiga och givande scenarier.

Det finns även en politisk dimension om vilka risker som man bör titta på och analyser i en RSA. Vidare finns även begränsade resurser inom Länsstyrelsen, vilket gör att man måste prioritera vilka risker man analyserar.

### **Länsstyrelse #7**

Respondenten ser både för- och nackdelar med att arbeta med scenarier. För att komma igång med risk-arbetet kan scenarier vara ett bra hjälpmedel för att göra arbetet mer konkret. Scenarier är även bra om man vill jämföra verksamheter mot varandra. Samtidigt får man inte låsa sig vid

just det scenariot utan försöka se utanför dess ramar, det är ju ändå ett påhittat scenario och ingen absolut sanning. Respondenten menar att det är svårt att tänka ut hur en pandemi slår innan det faktiskt händer. Som exempel kan man jämföra med brand i en byggnad som också kan ske på olika sätt. Beroende på hur byggnaden ser ut och hur branden utvecklar sig kan konsekvenserna se olika ut. Ofta har man inte tillräckligt med tid eller personal för att göra flertalet olika scenarioanalyser kopplat till en viss risk.

Respondenten menar att när man arbetar med scenarier ska man utgå från de scenarier som bedöms som "worst case" eller mest sannolika och fortsättningsvis arbeta för att få en förmåga utifrån dessa. Respondenten menar att det är lite onödigt att lägga tid på att bygga upp förmåga mot ett "lätt" pandemiscenario. Det är även viktigt att analysera scenarier som påverkar många aktörer.

I framtiden menar den intervjuade att man skulle kunna arbeta fram en nationell scenariobank som flera verksamheter kan ha användning för. MSB eller Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) hade kunnat hjälpa till att ta fram dessa scenarier.

### **Länsstyrelse #8**

Respondenten skriver att vi under åren har arbetat både med och utan scenarier i framtagande av olika analyser. Inom vissa områden kan det vara givande att arbeta med scenarier medan andra områden är för oförsägbara och kräver många komplexa och sammansatta scenarier. Då kan det vara lika bra att analysera utifrån värsta scenario.

Avseende scenarier för pandemier så är ett stort problem att Socialstyrelsen inte anser det möjligt att på förhand förutse hur en framtida pandemi kommer att drabba oss. Men vissa faktorer kan vi redan nu planera utifrån så som inkubationstid, hur det smittar och när en person är som mest smittsam. (Socialstyrelsens rapport Beredskapsplanering för pandemisk influensa från 2012.).

Scenarioanalyser är enligt respondenten behovsstyrt och påverkas även av tillgång på resurser.

### **Länsstyrelse #9**

Att arbeta med scenarier anser respondenten har samma fördel som nackdel. Detta eftersom scenarier kan vara bra för att öppna upp och initiera tankar om vad som kan hända. Av samma anledning kan scenarier även medföra att man låser fast sig i tanken.

Om man i framtiden ska arbeta med scenarier anser den intervjuade att scenarierna bör formuleras av expertmyndigheter som har kunskap om riskerna i fråga. Vidare bör länsstyrelserna själva ha möjligheten att göra tillägg i form av egna scenarier. Även i detta fall bör expertmyndigheter involveras för att reglera så att scenarierna inte hamnar utanför ramarna om vad som är rimligt att inträffa.

Som alternativ eller komplement till att arbeta med scenarier anser respondenten att man eventuellt borde utgå ifrån vad man som verksamheten måste göra och hur mycket man tål innan man inte har möjlighet att genomföra detta. Med andra ord att identifiera lägsta nivåer för vad man som verksamhet behöver för att kunna utföra vissa uppgifter eller hantera vissa risker.

**Med avseende på pandemihantering, vad anser du/ni är den främsta anledningen till att man inte alltid uppdaterar RSA:en inför en ny version?**

**Länsstyrelse #1**

Ett skäl till att uppdatering inte sker inför varje ny RSA-version är att man tidigare rapporterade in RSA:en varje år. Det fanns därmed ofta ingen tid för att uppdatera eller genomföra större förändringar i arbetet. Respondenten hoppas på förändring eftersom man nu i stället rapporterar in RSA:en vartannat år och därmed troligtvis har tid för ett mer långsiktigt arbete. Pengar, tid och arbetskraft utgör också exempel på begränsningar.

Respondenten menar på att om man inte uppdaterar RSA:erna är det troligt att risker inte upptäcks i tid och att man därmed kan missa en stor händelse, lite som pandemi överraskade oss våren 2020.

**Länsstyrelse #2**

Respondenten tror att det kort och gott handlar om att det är ett väldigt omfattande arbete att uppdatera samtliga delar av RSA:en inför en ny version. Det är så pass många risker som ska tas hänsyn till, där pandemi enbart är en av dem. Har det hänt något specifikt kan det vara värt att uppdatera, annars uppdateras RSA-delarna utifrån en 4-årscykeln. Istället för att ta bort delarna om pandemi mellan dessa år, har man kvar samma text som i föregående RSA-version.

Respondenten tror, såvida det inte är en jättegammal text med felaktigheter, att det överlag fungerar ganska bra att inte alltid uppdatera analyserna utifrån hur RSA samt analyserna används. De flesta texterna är ganska generella. Då är det kanske inget som tvunget gör att analyserna fungerar bättre 2005 än 2020. En generell text tenderar till att hålla bättre över tid.

Respondenten beskriver vidare att det material som är väsentligt presenteras i RSA:erna, men inte i råmaterialform utan i en genomarbetad form. Informationen i RSA:erna är förhoppningsvis mer lättförståelig än rådata och sammanfattar informationen mer koncist.

**Länsstyrelse #3**

Ett skäl till att uppdatering inte sker inför varje ny RSA-version är att det kommer något annat för handen efter att man uppdaterat. På Länsstyrelsen väljs ett antal typhändelser och djupanalyser ut och man arbetar sedan med dessa inför en RSA. Sen är tanken att typhändelserna ska hålla i ett antal år för att ge plats åt att andra typhändelser under den tiden samt för att öka kunskaperna kring dessa. Länsstyrelsen har då en omloppstid på cirka 10 år tills alla typhändelser har genomarbetats.

Risken om man inte uppdaterar RSA:en inför varje ny version är att informationen i RSA:erna kan bli obsolet d.v.s. att informationen successivt blir mindre aktuell i takt med att saker och ting förändras. Samtidigt är det väldigt ofta det inte sker särskilt stora förändringar över enbart två år, alltså tiden mellan två RSA:er. Det vi upplevt detta år (2020) är att förändringen som covid-19 har haft på samhället är väldigt omfattande och att ingen människa upplevt detta under sin livstid tidigare.

Angående påverkan på framtida RSA:er om man inte alltid uppdaterar RSA:erna inför varje ny version tror respondenten att det beror på vad man som verksamhet vill att RSA:erna ska åsyfta och vad ska resultatet användas till. Ska RSA:en resultera i en åtgärdslista/åtgärdsförslag för att möta sårbarheter och förmågebrister? Eller ska resultatet från RSA skapa en kunskapsbank för den

egna organisationen att ha utgångspunkt i för att förstå hur ser det ut i vårt län, kommun eller landet Sverige? Eller vill man bara författningsmässigt uppfylla kravet att redovisa RSA:er eftersom det ska vara ett beslutsunderlag för cheferna? Det finns såklart ytterligare aspekter. Det är svårt att säga och respondenten tror inte att man är ense i landet Sverige om hur man ska göra och vad resultatet av RSA:erna ska användas till.

#### **Länsstyrelse #4**

Respondenten tror att man utifrån interna diskussioner har kommit fram till att pandemier bedöms som mer statistiskt över tid i jämförelse med andra risker och därmed inte uppdaterats frekvent. Det som ändras är att erfarenheter uppdateras från den kris man var utsatt för senast. Respondenten menar att en annan anledning är tillgång till specialister. Sjukdomar är ett område där Länsstyrelsen inte har några egna specialister inom, vilket man har på vissa andra områden. Detta gör det svårt att uppdatera riskområdet pandemi då kunskapsområde är så "nischat".

Respondenten tror att utebliven uppdatering av RSA-avsnitten kan påverka framtida arbete med RSA. Detta eftersom man missar utveckling eller ny kunskap inom området.

#### **Länsstyrelse #5**

Respondenten tror att de främsta anledningarna till att RSA:erna inte alltid uppdateras inför en ny RSA-version är på grund av brist på resurser samt att RSA-arbetet inte är prioriterat. Detta leder till att man inte alltid kan uppdatera samtliga identifierade risker inför varje ny rapportering. Man får istället fokusera på en specifik händelse. Till exempel var fokusområdet år 2018 torra i och med alla skogsbränder. Man försöker med andra ord "släcka det som brinner mest". RSA-arbetet täcker in massa olika områden och det går inte att analysera alla riskområden djupgående i samtliga RSA-versioner. Man måste istället prioritera vilken eller vilka risker man kollar på.

Om man ser till riskidentifieringen tror inte den intervjuade att det får jättestor påverkan om analyserna inte alltid uppdateras. Man bör i stället främst lägga fokus och uppdatera de delar i länet som är mest sårbara och sedan komma fram till åtgärder.

#### **Länsstyrelse #6**

De intervjuade anser att uppdatering av RSA behövs i form av att aktualisera informationen, men att genomförandet av en ny analys från grunden inför samtliga rapporteringsår är för resurskrävande.

Om en analys genomfördes för exempelvis två år sedan anses det inte så troligt att mycket har förändrats inom detta riskområde sedan dess. Respondenterna beskriver att analysen därmed fortfarande kan vara aktuell utan att RSA:en uppdateras. Detta även på grund av att det ofta är sällanhändelser som man arbetar med. Hur detta påverkar det framtida RSA-arbetet vet man inte. Vidare bedöms det mer allvarligt att risker försvinner iväg från RSA:erna än om de identifierade riskerna ligger kvar och inte uppdateras.

Man måste också komma ihåg att det är flertalet risker som man ska behandlas och att resurserna ofta är begränsade. Det anses även finnas en koppling till expertmyndigheterna. Om dessa aktörer börjar driva på ett arbete, eller om förändring i lagstiftning sker så aktualiseras och uppdateras riskområdena.

Avslutningsvis belyses att man i framtiden borde vara mer tydlig med vilken information som inte har uppdaterats i RSA:erna och även uppge varför det inte har gjorts någon uppdatering. En tanke är att man eventuellt kan dela upp RSA:en i den information som kontinuerligt ligger kvar och den information som uppdaterats.

#### **Länsstyrelse #7**

Att uppdatering inte alltid sker inför varje ny RSA-version tror respondenten beror på att man helt enkelt inte arbetat med frågan inom Länsstyrelsen, vilket den intervjuade inte heller tror är särskilt ovanligt bland andra länsstyrelser. Respondenten beskriver även att man inte alltid uppdaterar delarna som berör pandemi eftersom pandemi är en ganska osannolik händelse då det sker ungefär en gång per 100 år.

Respondenten tror att om man inte alltid uppdaterar RSA:en inför varje ny version så kan det innebära att man heller inte vidtar några åtgärder. Då skapar man sig inte en ökad förmåga. Det man lägger fokus på är ju det som utvecklas.

#### **Länsstyrelse #8**

Med avseende på att RSA:erna inte alltid uppdateras inför en ny version skriver respondenten att den främsta orsaken är att det inte finns tid eller personal att göra nya analyser inom alla områden i RSA:en inför framtagandet av en ny. De allra flesta områden behandlas endast översiktligt inför en ny version.

#### **Länsstyrelse #9**

Att RSA:erna inte alltid uppdateras anser respondenten beror på att det finns brister i resurser inom länsstyrelsen och länets kommuner, där framför allt tid är en betydande faktor. Respondenten menar på att bristen på tid kan resultera i att man behöver dela upp analysarbetet över flertalet år och därmed inte har möjligheten att genomföra detaljerade analyser inom samtliga riskområden inför varje ny RSA-version.

Respondenten anser dock att RSA bör vara ett levande dokument, men eftersom kommunerna ofta inte har tillräckligt med resurser får det följdverkningar även på länsstyrelsens eget RSA-arbete. Om inte kommunernas underlag uppdateras med ny information blir länsstyrelsens analysarbete desto mer tungrovt.

## Har covid-19 påverkat pandemihanteringen i kommande RSA-arbete? Om ja, hur har covid-19 påverkat och vad har förändrats från föregående RSA?

### Länsstyrelse #1

På grund den tidskrävande hanteringen av covid-19 kommer RSA:en för 2020 vara mer av en uppdatering ifrån föregående utgivna RSA (2018). Respondenten tror dock att länsstyrelsernas RSA:er för år 2022 kommer få se de bästa pandemibeskrivningarna hitintills. Detta eftersom man efter en händelse har hunnit samlat på sig information och erfarenheter. Erfarenheterna från covid-19 kommer inte ha hunnit sammanställas när RSA:en för 2020 ska rapporteras in.

Respondenten nämner även att det är viktigt att kartlägga vilka samhällssektorer som blir påverkade vid olika risker och framöver koppla riskområdena till samhällsviktiga verksamheter. Nu har man en perfekt möjlighet att kartlägga dessa beroenden så att man är beredd inför nästa kris. Respondentens förhoppning är att man i framtiden kommer genomföra denna kartläggning inom samtliga riskområden och inte bara inom riskområdet "allvarlig smitta".

### Länsstyrelse #2

Egentligen skulle den intervjuade vilja vänta ett år till för att besvara den här frågan. Inför nästa RSA, som ska redovisa 2022, planeras en större uppdatering av pandemidelarna.

En av utmaningarna med årets RSA är att dess uppdatering har behövt ske parallellt med aktiv krishantering av covid-19. Tiden att jobba med 2020 års RSA har därmed varit betydligt mindre än tidigare års RSA:er, även om datumet för rapportering har flyttats fram. Det är flera länsstyrelser av de respondenten haft kontakt med som delar denna syn.

För Länsstyrelsens egen del sker ingen stor uppdatering av pandemi-delarna i årets RSA. Respondenten ska försöka inkludera utvärderingar och erfarenheter från arbetet med covid-19 till årets RSA (2020), men det blir inga nya scenarioanalyser i årets rapport

Det som främst kommer ses över i RSA:en för år 2020 är delar om sårbarheter och interna dokument som handlar om länsstyrelsens egen verksamhet. Ett exempel är erfarenheter om hur det är att arbeta som stab och hur man håller igång en stabsverksamhet under en längre period.

### Länsstyrelse #3

Länsstyrelsen har inför den kommande RSA:en (2020) identifierat ett antal typhändelser, där händelsen pandemi inte är inkluderad. Skälet till detta är att pandemihanteringen som Länsstyrelsen bedrivit under året har ökat kunskaperna runt effekterna av en pandemi på samhället, vilket innebär att kunskapsnivån är ganska hög hos väldigt många olika människor inom verksamheten. Att redovisa detta i en RSA skulle såklart ha ett värde på ett sätt. Men istället satsar Länsstyrelsen på att analysera händelser som vi inte har lika god kunskap kring. Därmed behåller man delarna om pandemi från föregående RSA-version. Det ska dock poängteras att arbetet med RSA:en inte är slutfört än.

Respondenten kunde inte identifiera några generella lärdomar från krisen som har implementerats i RSA:en för år 2020 i det stadiet som analysen är i nu.



#### **Länsstyrelse #4**

Respondenten beskriver att Länsstyrelsen ännu inte hunnit uppdaterat pandemiavsnitten, men att man har för avsikt att göra det inför nästa RSA-version (2022). En del reflektioner och erfarenheter ifrån covid-19 kommer inte hinna beaktas till årets RSA och ambitionen är då att hinna inkorporera det i RSA:er för år 2022.

Respondenten menar att delar som berör påverkan på samhället, vilka konskvenser vi får och hur vi ska förbereda oss för att kunna hantera det är det som främst kommer att uppdateras i RSA:en. Länsstyrelsen har även erhållit stora generella lärdomar ifrån hanteringen av covid-19. Till exempel har man ändrat stabsmodell och använt erfarenheter från covid-19 för att bygga en starkare stab i framtiden.

#### **Länsstyrelse #5**

Covid-19 som händelse är enligt respondenten mycket stor för hela krisberedskapen, där man har lärt sig jättemycket. Därför är det viktigt att man i framtida RSA-arbeten försöker ta vara på de erfarenheter som man har fått från hanteringen av covid-19. Länsstyrelsen har under hanteringen av covid-19 haft interna utvärderingsmöten, men även flertalet möten med andra aktörer så som MSB och länets kommuner. Detta för att kunna bedöma vad som har varit bra och vad man inom Länsstyrelsen kan göra bättre. Det är viktigt att dessa möten dokumenteras i RSA:en. Inte in i minsta detalj utan mer generellt vad samtalen syftade till och vad man kom fram till.

Enligt respondenten är vikten av att undersöka samhällsviktig verksamhet och vilka beroenden som finns en av de främsta lärdomar från hanteringen av covid-19. En annan lärdom är kopplat till krisledningsorganisationer och hur den ska bemannas över en längre tid.

#### **Länsstyrelse #6**

I och med hanteringen av covid-19 har RSA-arbetet under 2020 tvingats nedprioriterats. Detta har medfört att RSA:en för i år kommer bli en förkortad version.

Under hanteringen av covid-19 har flertalet lärdomar skapats både kopplade till pandemi och generellt inom krishanteringsområdet. Exempelvis har pandemihanteringen medfört att man startat upp ett gemensamt arbete med flertalet aktörer samt upprättat tätare samarbete med Regeringskansliet.

Hanteringen av covid-19 betonas även ha medfört stort värde inom planeringen av civilt försvar, där det initierats samverkan med bland annat Försvarmakten och genomförts prioriteringar som man tvingats föra. Man har med andra ord funnit erfarenheter som man aldrig hade kunnat öva sig till eller föreställa sig. Speciellt under en sådan lång period som covid-19 har medfört. Covid-19 anses ha bidragit till erfarenheter man verkligen har nytta av.

Erfarenheterna från hanteringen förväntas få påverkan på framtida krishantering, men hur RSA:en för 2022 kommer att se ut kan man inte spekulera om i dagsläget. RSA:en för 2022 beskrivs dock bli annorlunda från i år, då man i framtiden vill se RSA-arbetet som ett mer processliknande och iterativt arbete. Förändringar kommer därmed troligtvis att synas på längre sikt, då det just nu är för nära inpå krisen (covid-19) för att se resultatet ifrån ett brett perspektiv.

Dessutom tror de intervjuade att framtida krishantering kommer prioriteras annorlunda inom politiken. Troligtvis kommer det ske många och snabba förändringar inom krishanteringsområdet som kommer få påverkan på framtida krishanteringsarbete.

#### **Länsstyrelse #7**

Respondenten berättar att det som redovisas i RSA:en för år 2020 inte kommer innehålla någonting nytt eftersom Länsstyrelsen är mitt i händelse (covid-19). Det är därmed svårt att helt utvärdera händelsen eftersom den fortfarande är pågående. Däremot har man till framtida RSA:er jättemycket information om hur folk reagerar/reagerat och vilken påverkan det fått på samhället som man inte hade kunnat förutse innan.

Respondenten beskriver vidare att pandemi inte riktigt är Länsstyrelsens huvuduppdrag, men att man nu har en händelse att planera utifrån. Med denna händelse kan man se vilka de faktiska konsekvenserna blev.

Respondenten tror att pandemiavsnitten kommer att uppdateras i RSA:erna för alla länsstyrelser och egentligen inom andra verksamheter också. Sveriges krisberedskap kommer att stärkas generellt eftersom man fått mycket praktisk erfarenhet ifrån hanteringen av covid-19. Den intervjuade tror absolut att det kommer hända mycket inom pandemielarna i RSA:erna framöver.

De lärdomar som Länsstyrelsen skriver in i RSA:en för år 2020 kommer mest handla om pandemier. Men man har även börjat prata om kontinuitetsplanering och se vad man har kritiskt beroende till. Respondenten tror att man i framtiden kommer arbeta mer med kontinuitetshantering och kritiska beroenden.

#### **Länsstyrelse #8**

På frågan om covid-19 påverkat pandemihanteringen i kommande RSA-arbete skriver respondenten att pandemin i detta nu är en pågående händelse och de utvärderingar/erfarenheter som kommer att göras kommer att inarbetas i den kommande RSA:en för år 2022.

Vidare skriver respondenten att givetvis så kommer erfarenheterna från pandemin att ge mer generella lärdomar som är användbara inom andra områden än just pandemier.

#### **Länsstyrelse #9**

På grund av hanteringen av covid-19 kommer RSA:en för år 2020 bli en revidering av föregående RSA-version. Man kommer i stället att ta nya krafttag inför nästkommande rapporteringsår. Stycket om pandemi kommer dock i denna RSA:en (2020) bli tyngre och fyllas på med det som har hänt. Om man förväntar sig några nya riktlinjer, planer för framtiden eller utvärderingar så är det lite för tidigt att uttala sig om detta, eftersom covid-19 fortfarande pågår. Eftersom "hjulet fortfarande snurrar" kommer det med andra ord bli en fördröjning i arbetet, då hanteringen av covid-19 tar mycket utrymme.

Respondenten tror och hoppas att man under 2021 kommer samlas inom Länsstyrelsen och kommunerna och utvärdera huruvida man kunde följa de nuvarande planerna eller om man såg bortom dessa och enbart arbetade här och nu. Det är genom dessa samverkansmöten som möjligheterna anses finnas för att inhämta ny inspiration samt nya lärdomar och erfarenheter.

Den intervjuade tror dock att lärdomar och erfarenheterna från covid-19 kommer implementeras i större omfattning i andra dokument än i just RSA:erna.

Den nuvarande krisen har medfört att Länsstyrelsen genomfört fler samverkansmöten med olika aktörer än någonsin tidigare. Vidare anser respondenten att flertalet generella lärdomar kommer att implementeras, d.v.s. inte enbart lärdomar kopplat till pandemier. I dagsläget förs bland annat diskussioner inom Länsstyrelsen om man i framtiden ska ändra upplägg och inriktning på RSA-arbetet. Vad dessa lärdomar är och hur arbetet i framtiden kommer att utvecklas är i dagsläget lite för tidigt att uttala sig om.

## Anser du/ni att vi missat något som kan vara relevant att veta angående RSA-arbetet?

### Länsstyrelse #1

Med avseende på eventuella briser i RSA-arbetet nämner respondenten brist på resurser som en av dem. Vidare upplevs arbetet inom flertalet riskområden vara komplext eftersom Länsstyrelsen själva inte är sakkunniga inom flertalet riskområden och därmed måste knyta kunskapen till sig från andra håll.

I den kommande RSA:en för 2020 kommer analysen kompletteras med ett covid-19-scenario som troligtvis kommer vara likt det vi hitintills har sett. Med andra ord en långdragen händelse med ganska många smittade, men med en relativt liten dödlighet i jämförelse med exempelvis Ebola.

### Länsstyrelse #2

Respondenten upplever att en stor utmaning med RSA är att man vill ha en stor bredd med många olika risker och helst även genomföra detaljerade analyser av samtliga dessa. Detta för att RSA-arbetet ska kunna leda till bra åtgärdsförslag. Att genomföra detta tar väldigt mycket tid och dessutom finns andra delar än identifiering och bedömning av risker i RSA:en som behöver göras. Identifiering av samhällsviktig verksamhet och kritiska beroende står inför samma utmaningar som scenarioanalys vad gäller detaljriktighet och bred. RSA som arbetsätt upplever respondenten allmänt som en stor utmaning.

Respondenten menar att en annan utmaning med RSA-arbetet är att det finns väldigt många målgrupper att ta hänsyn till. MSB, regeringen, tjänstemän i våra organisationer, allmänheten, kommun och region utgör exempel på dessa målgrupper. Det innebär att det finns olika fördelar med olika metoder och olika styrningar beroende på vilken av målgrupperna man tittar på och riktar arbetet mot. Vill man likrikta analyserna, underlätta för MSB med länsstyrelsernas RSA:er samt underlätta för länsstyrelserna med kommunernas RSA:er, så hade lite mer styrning underlättat. Det finns fördelar med att styra lite själv också, eftersom man då kan fokusera på det som är viktigast för den egna organisationen och den egna verksamheten.

### Länsstyrelse #3

När man överhuvudtaget ska fördjupa sig i någon enskild risk eller händelse så är kompetensprofilen på de som ska arbeta med att göra analyser extremt viktig. Där tror respondenten också att det kan se olika ut hur man går till väga för att göra en analys av en viss händelse. Det är klart viktigt att ha med människor som har smittskyddskompetens vid analys av en pandemihändelse och att du då får en viss kunskap. Men ska man göra ett analysarbete och komma fram till vilken påverkan risken har på samhället så behöver man väldigt många olika kompetenser för en sådan sak som pandemi. Detta eftersom en pandemi troligtvis får totalt genomslag på nästan alla samhällsfunktioner på ett eller annat sätt.

För att fastställa utvecklingsområden tror den intervjuade att den grundläggande frågan är: vad ska man använda produkten och resultatet av RSA-arbetet till? Respondenten upplevde, både under sina år i kommunerna och på länsstyrelsen, att man inte är överens vilken centralutgångspunkt man har för RSA-arbetet. Respondenten tror att de har sina logiska förklaringar. Länsstyrelsen är styrda av bland annat regleringsbrev, myndighetsinstruktioner och får nya uppdrag från regeringen efter hand. Där blir RSA en del i den samlade produktionen av det

som ska göras. Allt hänger inte samma på ett vackert sätt, även om man ur ett ingenjörsperspektiv vill att det ska göra det.

Respondenten tror att för de statliga myndigheterna är det ju rimligt att öka den statliga styrningen eftersom länsstyrelserna styrs av regleringsbrev från regeringen. Det är svårare vad gäller kommuner och regioner som styrs av lagar och förordningar och som i sin tur har demokratiskt valda ledare eller ansvariga som styr.

#### **Länsstyrelse #4**

Respondenten vill betona att mycket fokus nuförtiden ligger på att leda, antagligen starkt influerat av det militära.

Det största bristerna enligt respondenten i RSA-arbetet är att RSA-uppgiften är alldeles för bred och otydligt för att vara uppnåelig. Att identifiera alla risker man kan tänka sig blir enormt omfattande. Ska man göra det rättvisa så kräver det mycket stora insatser och de resurserna finns inte idag enligt respondenten. Man borde vara smartare i hur man lägger upp och genomför RSA-arbetet. Alla delarna kräver inte frekvent uppdatering. Man borde dela upp arbetet och fokusera på vissa riskområden. Det vet respondenten att man gör regionalt på vissa ställen.

Den intervjuade menar vidare på att när man gör djupdykningar inom något riskområde borde experter på nationell nivå tillgängliggöras. Det finns många områden där Länsstyrelsen inte har tillgång till den informationen.

#### **Länsstyrelse #5**

Respondenten vill betona att det pågår väldigt mycket arbete bakom RSA:en och att allt material inte alltid redovisas i rapporten. För övrigt menar den intervjuade att RSA-arbetet är ett otydligt uppdrag. Man får heller inte särskilt mycket uppföljning kring arbetet. Det saknas resurser inom RSA och det är inte alltid ett prioriterat arbete på länsstyrelsen.

Arbetet med RSA upplevs vidare som mycket brett eftersom många olika områden ska in i rapporten och att det samtidigt upplevs svårt att uppdatera och analysera alla dessa områden. För att kunna analysera mer på djupet behöver man vara fler som arbetar med RSA. Det går inte att sitta som ensam handläggare och göra det. Respondenten menar även på att man bör sträva efter att få in olika områden med olika kompetenser i RSA-arbetet. En annan brist med RSA är att utvecklingsarbete allmänt är inte särskilt välkommet. Att säga "nu måste vi göra det här" eller "här brister vi" är något man inte alltid vågar lyfta.

#### **Länsstyrelse #6**

En reflektion är att författarna till detta arbete fått ett eventuellt "stuprörssesende" i och med att endast RSA:er har granskats i detta arbete. De intervjuade menar på att det kan vara en fara att inte se andra delar i krisberedskapen och framför allt då kontinuitetsarbetet.

Vidare anses att RSA-arbetet inte är tillräckligt styrt ifrån nationellt håll och att det är upp till var och en att identifiera vad man anser är en risk. Något som hade gynnat RSA-arbetet är om MSB hade tagit fram olika typer av risker som man skulle analysera. Med den metodik som finns idag anses det svårt att kunna aggregera risker då alla organisationer och verksamheter har genomfört analyserna på olika sätt och utifrån olika kontexter.

Man upplever även brister i feedback i arbetet, där RSA liknas vid ett gigantiskt pussel och att väldigt få aktörer får se hela pusslet. Det anses därför vara svårt att utvecklas och "slipa till kanterna" i RSA:erna. I det system som finns idag upplevs RSA inte ge några större effekter och anses inte vara förmågehöjande.

#### **Länsstyrelse #7**

Respondenten tror att man på länsstyrelsenivå har beskrivit generella risker i sina RSA:er. Det är därför lätt att läsa pandemidelen och se att det kanske inte är komplett. Men den intervjuade tror att RSA:erna inte är skriva på det sättet. RSA:erna är i stället skriva utifrån ett bredare perspektiv och då kan man inte skriva särskilt detaljerat om varje risk.

RSA:er är komplext och det är utmanade att få detta arbete komplett. Att identifiera alla samhällsviktiga verksamheter, alla risker eller alla kriser som kan ske är jättesvårt. Respondenten tror att det kommer hända saker framöver, där man ser att man missat en risk som inte någon har tagit hänsyn till och därmed inte är förberedd på. Detta precis som den nuvarande pandemin.

#### **Länsstyrelse #8**

Respondenten hade inget mer att tillägga.

#### **Länsstyrelse #9**

Respondenten antyder att om man vill veta hur kommunerna eller länsstyrelserna fungerar under en kris samt hanterar denna, så måste man titta på fler dokument än enbart RSA:erna. RSA är ett dokument som behandlar vad som kan hända, men där själva hanteringen och dess genomförande finns utskrivet i andra dokument.

Vidare upplevs det finnas flertalet brister inom RSA-arbetet. Respondenten nämner en känsla om att det finns flertalet olika dokument som måste finnas, däribland RSA, men som inte har någon riktig bäring i verkligheten. Detta resulterar att RSA kan upplevas som en "hyllvärmare" och att det ofta även är svårt att se nyttan av RSA-arbetet.

Den intervjuade beskriver vidare att eftersom RSA:erna dels ska informera allmänheten om potentiella risker, dels även utgöra ett beslutsunderlag är det svårt att "hitta ett bra läge" på RSA:erna. Vidare upplevs att kommunerna tenderar till att endast göra vad dem måste när det gäller RSA:er. Eftersom RSA-arbetet inom kommunerna ofta genomförs på "good-enough"-nivå får det även en påverkan på länsstyrelsens eget arbete. Detta eftersom stor del av länsstyrelsens RSA:er hänger på kommunernas arbete.

Avslutningsvis betonas att det även finns brister i resurser inom RSA-området. Respondenten beskriver att det kan förekomma fall då man har en risk som måste hanteras, men att inte den ekonomiska situationen tillåter denna hantering. Detta kan resultera till att man i stället "plockar de lågt hängande frukterna", alltså riskerna som är enkla och inte kostar så mycket pengar. Även detta kan resultera i att RSA ibland blir ett dokument blir så användbart som det kunde bli.

## Bilaga 2 Analyserade pandemiscenarier

I Tabell 4 redovisas samtliga pandemiscenarier som analyserats i de utvalda länsstyrelsernas RSA:er över tid.

Tabell 4: Samtliga pandemiscenarier som analyserats i de utvalda Länsstyrelsernas RSA:er över tid.

Länsstyrelser och årtal	Pandemibeskrivningar
Västra Götaland 2008 – 2010.	En ny form av influensavirus sprids och i alla delar av världen insjuknar en stor del av befolkningen i influensa. I början av september kommer viruset till Sverige. Arbetsplatser får en personalfrånvaro om cirka 15 procent under sju veckor. Pandemin når kulmen under vecka två och tre med en frånvaro på 50 procent. De som blir sjuka är borta från arbetet i minst fem arbetsdagar. <sup>13</sup>
Stockholm 2009, 2010	
Skåne 2008, 2010	
Dalarna 2008–2010, 2013–2014, 2016, 2018.	
Halland 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2018	
Örebro 2006, 2008–2012.	
Östergötland 2010	
Kronoberg 2009	
Stockholm 2006 – 2009	Omfattande utbrott (40–60 %) av befolkningen är smittad av en ny influensastam (luftvägssmitta). Vintertid (november-mars). Varar minst två månader. Förvarning (normalt en månad mellan utbrott i Asien till dess att epidemin överförts till Norden). Det kommer inte att finnas vaccin tillgängligt initialt (tar minst tre-fyra månader att producera och det kommer inte att räcka till hela världsbehovet).  Barn och ungdomar utgör riskgruppen, eftersom smittspridningen är högre på grund av att de har färre antikroppar än äldre människor. De yngre dör inom 1–2 dygn. Framför allt äldre personer hamnar på sjukhus.
Skåne 2015–2018	Typhändelsen som analyserats är ett större utbrott av en ny eller nygammal smitta som sprider sig över världen och når Skåne.
Kronoberg 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	Söndagen den 5 november lämnar WHO rapporter som indikationer på förändring i sjukligheten. I Thailand har ett flertal byar rapporterat om många insjuknade i ett nytt influensavirus.

<sup>13</sup>Scenariobeskrivning för Länsstyrelsen Västra Götaland 2008 samt 2010, samt Länsstyrelsen Stockholms förhållandebedömning 2010.

Länsstyrelser och årtal	Pandemibeskrivningar
	<p>Lördagen den 18 november rapporteras till Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet att en person just hemkommen från Thailand vårdas på lasarettet i Ljungby med influensa. Myndigheter spårar smittan och man kan konstatera att flera personer i Kronobergs län är drabbade.</p> <p>Ca två veckor senare är pandemin fullt utbruten och bland befolkningen märker man nu en frånvaro på arbetsplatserna som beroende på ort varierar från 20–50 %. Det finns en stor oro från allmänheten och sjukhus blir nedringda av privatpersoner som vill veta hur man kan skydda sig. De som främst befinner sig i riskgruppen för att få svåra komplikationer om de drabbas är äldre människor samt de som lider av hjärt- och lungsjukdomar.</p> <p>Läget blir allvarligt för drabbade kommuner eftersom arbetsbelastningen inom vissa samhällsviktiga verksamheter ökar, samtidigt som man lider av ett stort personalbortfall. Bristen på vårdpersonal leder även till att fler behöver vara hemma för vård av anhörig som har svårt att klara sig själv, till exempel äldre. Även en del förskolor, låg- och mellanstadieskolor tvingas stänga vilket medför ett ännu större bortfall av personal eftersom föräldrar tvingas vara hemma för att ta hand om sina barn.</p> <p>Inom kort börjar vårdplatserna i länet att ta slut samtidigt som sjukhusen och den kommunala sjukvården börjar få kort om personal. Vaccintillverkningen har precis påbörjats men beräknas inte hinna bli klart för användning under den här pandemiperioden. Läkemedel mot influensan finns i en mycket begränsad omfattning.</p>
<p>Kronoberg 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (Avbrott i samhällsviktiga transporter)</p>	<p>Scenariot spelar upp en influensapandemi som drabbar Stockholm. Under slutet av oktober ligger sjuktalen runt 10 % av befolkningen.</p> <p>Händelsen medför bland annat hög belastning på vårdinrättningar och stor oro bland befolkningen. Det finns heller inget producerat vaccin mot viruset. Någon månad senare stiger sjuktalen till 50 % vilket gör att många företag och organisationer går på halvfart och ibland mindre än så.</p> <p>Många organisationer har tvingats till kraftiga prioriteringar av sin verksamhet. Runt jul har sjuksiffran sjunkit till runt 10 %.</p> <p>Situationen är dock fortfarande ansträngd och många människor har fått slita hårt på jobbet. Många har dessutom drabbats av personliga förluster av både nära och kära liksom arbetskamrater.</p>
<p>Östergötland 2018</p>	<p>50 % frånvaro under 2 veckor och 15% frånvaro under ytterligare 6 veckor.</p>



Länsstyrelser och årtal	Pandemibeskrivningar
Skåne 2006	<p>Inledningsfasen - I slutet av sommaren börjar ett nytt och elakartat influensavirus spridas i Sydostasien med många sjuka och döda som följd. Ungefär 25 % av befolkningen insjuknar och dödligheten bland dessa ligger runt 2–3%. Symtomen varierar, feber, halsont, hosta, ögoninflammation och mag- och tarmbesvär. Viruset är inte direkt relaterat till fågelinfluensa utan kommer av en annan stam.</p> <p>Influensaviruset sprider sig de närmaste månaderna till Europa och Sverige. Under sista veckan i november börjar ett större antal människor i västra Skåne att höra av sig till sjukvårdsrådgivningen med symtom som tyder på att de är drabbade av den nya influensan.</p> <p>Utbrottsfasen - Under första veckan i december insjuknar allt fler personer samtidigt som symptomen förvärras. Under senare hälften av veckan är omkring 7% av invånarna i Skåne sjuka men spridningen är ojämn och har drabbat vissa verksamheter mer än andra. Bland annat är 25% av länsstyrelsens personal drabbade under den närmaste veckan.</p> <p>Återgångsfasen - I slutet av veckan har ett antal sjuka individer avlidit som direkt följd av sjukdomen. Bland de döda är flera äldre, men också ett antal barn. Situationen är oförändrad fram till mitten av januari då läget återgår till det normala.</p>
Skåne 2009	<p>Ett nytt influensavirus A (H1N1) sprids globalt och i alla delar av världen insjuknar människor i influensa. Barn och unga vuxna drabbas i högre grad än andra befolknings-grupper och det är också i dessa grupper man ser de flesta svårt sjuka och dödsfallen. Spridningen av viruset börjar på den Nord- och mellanamerikanska kontinenten under våren och under sensvåren konstateras de första influensafallen i Sverige. Spridningen i Sverige är långsam under försommaren och sommaren. Endast ett fåtal personer blir mycket allvarligt sjuka eller avlider.</p> <p>Från slutet av oktober och början av november kan man se en betydande ökning av smittspridningen och också av andelen allvarligt sjuka. Vaccin finns tillgå i begränsad omfattning och vaccination av riskgrupper (personer med annan bakomliggande sjukdom, gravida kvinnor och barn) inleds i slutet av oktober/början av november.</p> <p>Personalfrånvaron på arbetsplatserna ökar successivt under senhösten med en topp under mitten av december. Upp till 30 % av de anställda är sjuka på vissa arbetsplatser. De som blir sjuka är borta från arbetet i minst en vecka.</p> <p>När influensan börjar sprida sig i Sverige öppnas en nationell sjukvårdsrådgivning via telefon och Internet. Många svenskar hör av sig till sjukvårdsrådgivningen.</p> <p>Information till allmänheten lämnas via sjukvårdsrådgivningen och via krisportalen. Trots ett massivt informationsarbete sprider sig snabbt desinformation och rykten om att vaccinet har farliga biverkningar. Många väljer därför att inte vaccinera sig.</p>

## Bilaga 3 Referenslista över granskade RSA:er

I Tabell 5 nedan presenteras de RSA:er som granskats i arbetet. Anledningen till att vissa analyser som granskats i arbetet inte presenteras i Tabell 5 är för att antingen en sekretessprövad version eller enbart utdrag från analysen tillhandahållits.

Tabell 5: Redovisning av granskade risk- och sårbarhetsanalyser.

Länsstyrelse	Datum	Titel	Rapportnummer/Diarienummer
Dalarna	-	Regional Risk- och sårbarhetsanalys 2006	2007:02
		Regional Risk- och sårbarhetsanalys 2007	2008:01
		Regional risk- och sårbarhetsanalys 2008	2008:25
		Regional Risk- och sårbarhetsanalys 2009	2009:25
		Regional risk- och sårbarhetsanalys för Dalarnas län 2010	2010:24
		Regional risk- och sårbarhetsanalys för Dalarnas län 2011	2011:30
		Regional risk- och sårbarhetsanalys för Dalarnas län 2013	2013:xx
		Regional risk- och sårbarhetsanalys för Dalarnas län 2014	2014:20
		Risk och sårbarhetsanalys	2016:11
		RSA 2018 – Länsstyrelsen Dalarna	-
Halland	2007-02-21	Analys enligt 9 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap	451-2767-07
	2008-11-12	Risk- och sårbarhetsanalys Hallands län 2008	-
	2009-11-16	Regional risk- och sårbarhetsanalys Hallands län 2009	-
	2010-11-11	Regional risk- och sårbarhetsanalys Hallands län 2010	-

	2011-11-09	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Hallands län 2011	2011:20
	2012-11-07	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Hallands län 2012	2012:16
	2013-11-11	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Hallands län 2013	2013:23
	2014-11-13	<a href="#">Regional risk- och sårbarhetsanalys för Hallands län 2014</a>	2014:13
	2015-12-01	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Hallands län 2015	-
	2016-09-19	Regional risk- och sårbarhetsanalys Hallands län för 2016	2016:17
	-	Regional risk- och sårbarhetsanalys	2018:15
<b>Jämtland</b>	-	Risk- och sårbarhetsanalys Länsstyrelsen Jämtlands län – Årlig redovisning 2006	451-2434-07
		Risk- och sårbarhetsanalys Länsstyrelsen Jämtlands län – Årlig redovisning 2008	451-15757-08
		Regional risk- och sårbarhetsanalys – Jämtlands län 2009	451-14814-2009
		Regional risk- och sårbarhetsanalys – Jämtlands län 2010	451-6586-2010
		Regional risk- och sårbarhetsanalys – Jämtlands län 2011	2011:20 (451-6492-2011)
		-	-
		Regional risk- och sårbarhetsanalys – Jämtlands län 2015	451-6866-15
		Regional risk- och sårbarhetsanalys 2016 – Jämtlands län	2016:44 (451-7242-2016)
		Regional risk- och sårbarhetsanalys – Jämtlands län 2018	2018:248 (451-7460-2018)
<b>Kalmar</b>	2007-07-20	Regional risk- och sårbarhetsanalys, Kalmar län	450-2004-07
	2008-11-05	Risk- och Sårbarhetsanalys – Länsstyrelsen i kalmar (sic.) län	450-1139-08
	2010-11-11	Risk och sårbarhetsanalys för Kalmar län 2010	451-1652-10

	-	Risk- och sårbarhetsanalys för Kalmar län 2011	451-581-11
	-	Risk- och sårbarhetsanalys för Kalmar län 2013	451-8821-2012
	-	Risk- och sårbarhetsanalys för Kalmar län 2014	451-8333-2013
	-	Risk- och sårbarhetsanalys för Kalmar län 2015	451-1051-2015
	-	Risk- och sårbarhetsanalys för Kalmar län 2016	451-278-2016
	-	Risk- och sårbarhetsanalys för Kalmar län 2018	-
<b>Kronoberg</b>	2007-02-19	Risk- och sårbarhetsanalys för Länsstyrelsen i Kronobergs län 2006	451-1337-07
	2008-11-11	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2008	451-7165-08
	2009-11-09	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2009	451-4837-09
	2010-11-22	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2010	451-1075-10
	2011-11-01	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2011	451-412-11
	2012-11-07	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2012	451-222-2012
	2013-11-04	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2013	451-3421-12
	2014-11-04	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2014	-
	-	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2015	-
	-	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2016	451-5579-16
	-	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Kronobergs län 2018	451-5657-2018
<b>Skåne</b>	-	Risk- och sårbarhetsanalys Länsstyrelsen i Skåne län	450-10140-07
	-	Risk- och sårbarhetsanalys Länsstyrelsen i Skåne län	450-76785-08

		Regional risk- och sårbarhetsanalys 2009	451-82626-09
		Regional risk- och sårbarhetsanalys 2010	450-4297-10
		<a href="#">Regional risk- och sårbarhetsanalys 2011</a>	2011:28 (451-21731-11)
		Risk- och sårbarhetsanalys Skåne 2012	2012:19 (451-25452-12)
		<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Skåne län 2013</a>	2013:15 (451-26083-23)
		<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Skåne län 2014</a>	2014:28 (451-28086-14)
		Risk- och sårbarhetsanalys 2015	2015:35 (451-33381-15)
		Risk- och sårbarhetsanalys i Skåne län	2016:35 (451-30521-16)
		Risk- och sårbarhetsanalys i Skåne län	2018:32 (451-34816-2018)
<b>Stockholm</b>	-	Regional risk- och sårbarhetsanalys för Stockholms län	-
	2008-02-22	Regional risk- och sårbarhetsanalys 2007	451-08-15920
	-	Risk- och sårbarhetsanalys 2008 för Stockholms län	2008:29
	2009-11-16	Risk- och sårbarhetsanalys 2009 för Stockholms län	2009:18 (451-09-79057)
	2010-11-12	Risk- och sårbarhetsanalys 2010 för Stockholms län	2010:18 (451-07-60446)
	2011-11-15	Risk- och sårbarhetsanalys 2011 – klarar Stockholms län krisen?	2011:34
	2012-11-15	Risk- och sårbarhetsanalys 2012 – klarar Stockholms län krisen?	2012:28 (461-34691-2011)
	-	Risk- och sårbarhetsanalys för Stockholms län 2013	2013:19
	-	Risk- och sårbarhetsanalys för Stockholms län 2014	2014:19
	-	Regional risk- och sårbarhetsanalys 2015 – Geografiskt område	2015:32

	-	<a href="#">Regional risk- och sårbarhetsanalys 2016 – Geografiskt område</a>	2016:24
	2018-11-21	Risk- och sårbarhetsanalys 2018	4512-48776-2018
Västra Götaland	2007-02-22	Länsstyrelsens Risk- och sårbarhetsanalys för 2006	451-11591-2007
	2008-02-21	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys 2007</a>	2008:22 (451-19533-2008)
	2008-11-14	<a href="#">Risk och sårbarhetsanalys – för verksamhetsåret 2008</a>	2008:81 (451-108413-2008)
	2009-11-13	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys – För verksamhetsåret 2009</a>	2009:76 (451-101985-2009)
	2010-11-05	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Länsstyrelsen Västra Götalands län – För verksamhetsåret 2010</a>	2010:59 (451-19409-2010)
	-	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Västra Götalands län 2011</a>	2011:71
	-	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Västra Götalands län 2012</a>	2012:70
	-	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Västra Götalands län 2013</a>	2013:93
	-	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Västra Götalands län 2014</a>	2014:61
	-	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Västra Götalands län 2015</a>	2015:47
-	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys Västra Götalands län 2016</a>	2016:52	
-	<a href="#">Risk-och sårbarhetsanalys 2018 - Regional redovisning för Västra Götalands län</a>	2018:48 (451-36381-2018)	
Örebro	-	Risk och sårbarhetsrapport från Örebro län – februari 2007	
	-	<a href="#">Risk- och sårbarhetsrapport november 2008</a>	2008:40 (451-21914-2008)
	-	Risk- och sårbarhetsrapport för verksamhetsåret 2009	2009:49
	-	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys för Örebro län 2010</a>	2010:35

	-	<a href="#">Regional risk- och sårbarhetsanalys för Örebro län 2011</a>	2011:29
	-	<a href="#">Länsstyrelsen i Örebro län Risk- och sårbarhetsanalys 2012</a>	2012:35
	-	<a href="#">Länsstyrelsen i Örebro län Risk- och sårbarhetsanalys 2013</a>	2013:29
	-	<a href="#">Länsstyrelsen i Örebro län Risk- och sårbarhetsanalys 2014</a>	2014:25
	-	<a href="#">Länsstyrelsen i Örebro län Risk- och sårbarhetsanalys 2015</a>	2015:30
	2016-10-17	<a href="#">Risk- och sårbarhetsanalys 2016 Örebro län</a>	2016:33
	2018-10-22	Risk- och sårbarhetsanalys 2018 Örebro län	
<b>Östergötland</b>	2007-02-14	Risk- och sårbarhetsanalys	100-32-07 (451-4326-05)
	2008-02-18	Risk- och sårbarhetsanalys för verksamhetsåret 2007	451-4201-08
	-	Risk- och sårbarhetsanalys – för verksamhetsåret 2010	2010:13 (450-1469-10)
	-	Risk- och sårbarhetsanalys – för verksamhetsåret 2011	2011:25 (450-606-11)
	-	Risk- och sårbarhetsanalys – för verksamhetsåret 2013	
	-	Risk- och sårbarhetsanalys– för verksamhetsåret 2014	2014:26 (450-5697-14)
	-	Risk- och sårbarhetsanalys – Östergötlands län 2016	451-8690-16
	-	Länsstyrelsen Östergötlands risk- och sårbarhetsanalys för länet, 2018.	451-13468-18