



Riksrevisionens styrelses framställning angående Regeringen och krisen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens krishantering och styrning av samhällets krisberedskap. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser* (RiR 2008:9).

Riksrevisionen bedömer att krisberedskapen i Sverige har betydande brister på flera områden. Bedömningen görs med utgångspunkt från sex granskningar som Riksrevisionen tidigare gjort. Granskningarna avsåg ansvariga myndigheters beredskap för att hantera olika typer av hot mot samhället. Dessa hot kan enligt Riksrevisionen resultera i händelser som kan utvecklas till mycket allvarliga samhällskriser och medföra svåra konsekvenser för många människor och samhällsviktiga funktioner.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att regeringen har förbättrat sina förutsättningar att tidigt upptäcka och påbörja hantering av en kris. Detta genom att enheten för beredskap och analys inrättades 2006 och i än högre grad genom inrättandet av Kansliet för krishantering år 2008. Riksrevisionen gör bedömningen att de brister i Regeringskansliets krishantering som framkom 2005 nu under 2008 till stor del är åtgärdade. Det saknas dock fortfarande förberedelse för att regeringen vid en allvarlig kris ska kunna besluta om en nationell operativ krisledning för den händelse att nuvarande principer för kommuners och myndigheters krishantering inte skulle vara tillräckliga. Riksrevisionen anser det angeläget att regeringen genom lagstiftning ges sådana befogenheter.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser medför, enligt styrelsen, att flera åtgärder snarast behöver vidtas för att säkerställa samhällets beredskap inför allvarliga samhällskriser. Styrelsen anser bland annat att regeringen behöver bli bättre på att följa upp och analysera de viktiga verktyg som risk- och sårbarhetsanalyserna utgör för myndigheter och övriga aktörer i krisberedskapen. Regeringen behöver även se över berörda myndigheters och öv-

riga aktörers roll- och ansvarsfördelning i syfte att utveckla samverkan och klarlägga hur tillgängliga resurser vid en kris behöver prioriteras.

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en översyn av lagreglerna rörande sektorslagstiftningen och regeringens befogenheter vid ett nationellt krisläge samt ser över myndigheternas ansvars- och uppgiftsfördelning för att säkerställa samhällets förmåga att hantera en omfattande samhällskris. Styrelsen föreslår vidare att regeringen återkommande informerar riksdagen om regeringens bedömning av samhällets samlade krisberedskap och förmåga att hantera en omfattande kris.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
Styrelsens förslag	4
Riksrevisionens granskning.....	5
Bakgrund.....	5
Revisionsfrågorna	6
Riksrevisionens slutsatser	7
Regeringens styrning genom fördelning av ansvar samt mål och krav	7
Regeringens styrning genom uppföljning, bedömning och åtgärder.....	8
Regeringens egen krisberedskap och krishantering	9
Riksrevisionens rekommendationer	11
Styrelsens överväganden.....	12
Tydligare styrning och uppföljning av krisberedskapen.....	12
Risk- och sårbarhetsanalyser bör utvecklas ytterligare.....	13
Utökade befogenheter vid extrema kriser.....	14
Riksdagen bör få återkommande information om samhällets krisberedskap.....	14
Styrelsens förslag	14

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Åtgärder för att hantera en omfattande samhällskris

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anført om att regeringen bör ta initiativ till en översyn av sektorslagstiftningen och regeringens befogenheter vid ett nationellt krisläge samt se över och förtydliga myndigheternas uppgifts- och ansvarsfördelning för att säkerställa samhällets förmåga att hantera en omfattande samhällskris.

2. Information till riksdagen om samhällets krisberedskap

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anført om att regeringen återkommande bör informera riksdagen om regeringens bedömning av samhällets samlade krisberedskap och förmåga att hantera omfattande kriser.

Stockholm den 29 oktober 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Ann Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Björn Hamilton (m), Birgitta Carlsson (c), Helena Höij (kd) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens krishantering och dess styrning av samhällets krisberedskap. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser* (RiR 2008:9). Rapporten publicerades i juni 2008.

Bakgrund

Riksdagen har fastställt att målen för Sveriges säkerhetsarbete är att värna

- befolkningens liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden, som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Det som hotar något av ovanstående mål är med denna definition ett säkerhetshot.

Riksrevisionen har under åren 2007–2008 genomfört sex granskningar av ansvariga myndigheters beredskap för att hantera olika typer av hot mot samhället. Granskningarna har inte avsett händelser i den bredare definitionen av säkerhetshot som regeringen använt. Riksrevisionens granskningar har avgränsats till händelseförlopp som relativt snabbt kan utvecklas till en omfattande samhällskris och som kan leda till att många människor skadas eller att viktiga samhällsfunktioner sätts ur spel.

Granskningen av regeringens styrning av krisberedskapen och egen krishantering har utgått ifrån de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i samband med sex tidigare granskningar som har genomförts under åren 2007-2008. Riksrevisionen granskade då följande områden:

- Beredskap för kärnkraftsolyckor
- Säkerhet vid vattenkraftsdammar
- Hantering av omfattande avbrott i elförsörjningen
- Krisberedskap i betalningssystemet
- Pandemiberedskap
- Säkerhet i dricksvattenförsörjning

Riksrevisionen har valt de olika granskningarna för att täcka in så många delar som möjligt av den samhällsviktiga infrastrukturen. Avsikten har också varit att få med de ansvariga nationella, regionala och lokala nivåerna. Ett annat kriterium har varit att välja områden där tvärspektoriell samverkan krävs.

Revisionsfrågorna

De två övergripande revisionsfrågorna för granskningen är följande:

Har regeringen tillräckligt underlag och gör den tillräckliga bedömningar för att kunna förebygga omfattande samhällskriser?

Ger regeringens åtgärder förutsättningar för att omfattande kriser i viktiga samhällsfunktioner kan hanteras tillfredsställande?

De övergripande revisionsfrågorna har brutits ned till följande frågor:

Regeringens styrning genom fördelning av ansvar samt mål och krav

- 1. Har regeringen utformat ansvarsförhållanden och samverkansformer för myndigheter, kommuner och privata aktörer, så att samhället på ett tillfredsställande sätt kan förebygga och hantera allvarliga händelser som kan leda till en samhällskris?*
- 2. Har regeringen lagt fast tydliga mål och krav för samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga samhällskriser?*

Regeringens styrning genom uppföljning, bedömning och åtgärder

- 3. Har regeringen säkerställt att ansvariga myndigheter genomfört risk- och sårbarhetsanalyser som ger förutsättningar för en god förmåga för samhället att förebygga och hantera allvarliga kriser för viktiga samhällsfunktioner?*
- 4. Har regeringen en ändamålsenlig process för att analysera och åtgärda hot på nationell nivå mot viktiga samhällsfunktioner?*
- 5. Har regeringen genom uppföljning och tillsyn underlag för bedömning av beredskapen inom de granskade viktiga samhällsfunktionerna?*

Regeringens egen krisberedskap och krishantering

- 6. Har regeringen goda förutsättningar att hantera omfattande samhällskriser?*

Vilka krav ställer riksdagen?

Riksrevisionen redovisar i rapporten regeringens ansvar i en kris och hur regeringen utformat nuvarande ansvarsförhållanden vid en allvarlig samhällskris. Den reglering som finns angående regeringens ansvar vid hantering av en mycket allvarlig samhällskris framgår primärt av regeringsformen (RF). Den svenska regleringen i såväl grundlag som vanlig lag bygger helt på att regeringen har ett övergripande ansvar som inte kan delegeras.

Regeringsformen innehåller också regler för att klara mycket svåra situationer och extraordinära händelser, men avser då situationer då landet kommer i krig eller krigsfara. I en sådan situation har regeringen långtgående befogenheter att med stöd av bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlagen annars ska meddelas genom lag.

Regeringsformen innehåller däremot ingen motsvarande bestämmelse som förändrar regeringens befogenheter vid extraordinära händelser som de allvarliga nationella kriser som Riksrevisionens granskningar avser.

Riksrevisionens slutsatser

Regeringens styrning genom fördelning av ansvar samt mål och krav

Krisberedskapen har betydande brister

Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att krisberedskapen i Sverige har betydande brister inom flera områden.

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna har en bristfällig förmåga att hantera sådana kriser som utgjort underlag för denna granskning. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre kan enligt Riksrevisionen försvåra möjligheten att samordna verksamheter före och under en kris.

Granskningen visar att regeringens uppföljning av beredskapen inte är systematisk eller samordnad inom Regeringskansliet. Regeringen gör ingen samlad bedömning av landets beredskapsförmåga för olika samhällsfarliga kriser och avväger inte kostnaden för de olika departementens åtgärder.

Riksrevisionen gör bedömningen att de brister i regeringens krishantering som framkom 2005 nu under 2008 till stor del är åtgärdade. Det saknas dock fortfarande förberedelse för att regeringen vid en allvarlig kris ska kunna besluta om en nationell operativ krisledning för den händelse att nuvarande principer för kommuners och myndigheters krishantering inte skulle vara tillräckliga. Riksrevisionen anser det angeläget att regeringen genom lagstiftning ges sådana befogenheter.

Tydliggör ansvar och öka samverkan

Riksrevisionen anser att riksdag och regering under åren 2002 till 2006 har skapat en tydlig ram i lagar och förordningar för ansvarsfördelningen inför och vid extraordinära händelser i fredstid. Statliga myndigheter samt kommuner och landsting ska, inom sina verksamhetsområden och geografiska områden, planera för och göra andra förberedande åtgärder för att kunna hantera krissituationer.

Inom de områden där statliga myndigheter har huvudansvaret för att hantera en kris anser Riksrevisionen att ansvaret i stort är tydligt reglerat, såsom för hantering av en kärnkraftsolycka eller ett omfattande elavbrott.

I fall där ansvaret för operativ krishantering helt eller delvis ligger på kommuner, landsting eller andra aktörer utanför regeringens styrning finns oklarheter och brister. Detta gäller ansvaret för exempelvis pandemiberedskapen hos kommuner och landsting liksom ansvarsfördelningen vid en all-

varlig kris i betalningsförmedlingen där ansvaret är delat mellan myndigheter under regeringen och Riksbanken, som styrs av riksdagen.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen i huvudsak utformat ansvarsförhållanden och samverkansformer så att samhället på ett tillfredsställande sätt kan hantera allvariga händelser som kan leda till en samhällskris. De brister i ansvarsfördelning och samverkan som Riksrevisionen funnit kvarstå kan emellertid ändå visa sig försämra samhällets krishantering vid en omfattande kris.

Regeringen behöver förtydliga mål och krav

Regeringen ställer enligt Riksrevisionen ofta otydliga krav på myndigheterna som är svåra att tolka och inte ger förutsättningar för att följa upp verksamheten. Riksrevisionen fann bland annat oklara målformuleringar, vaga krav på förmåga eller bristande krav på kontroll och tillsyn inom huvuddelen av de samhällsviktiga områden som granskats. Detta gällde beredskapen för kärnkraftsolyckor, säkerheten i vattenkraftsdammar, krisberedskapen i betalningssystem och kraven på pandemiberedskap. Riksrevisionen bedömer samtidigt att regeringen i många fall efter granskningarna genomfört åtgärder för att förtydliga kraven på myndigheterna.

Regeringen har inte heller ställt grundläggande krav på uthållighet eller förebyggande åtgärder inom samhällsviktiga funktioner. De departement som är ansvariga för åtgärder på en strategisk beredskapsnivå har inte inlett något arbete med att formulera grundläggande krav på funktionalitet. Riksrevisionen är medveten om att detta är en svår och relativt kvalificerad process att implementera, men bedömer att den kan resultera i en förbättrad förmåga att hantera extraordinära krissituationer.

Regeringens styrning genom uppföljning, bedömning och åtgärder

Analyserna och regeringens uppföljning har brister

Riksrevisionen noterar att systemet med risk- och sårbarhetsanalyser syftar till att riskbilder ska kunna växa fram på varje nivå. Med utgångspunkt i dessa bilder ska det sedan lokalt, regionalt och nationellt skapas en förmåga att hantera dessa risker. Regeringen ska utifrån analyserna få en nationell bild som underlag för regeringens beslut om åtgärder för krisberedskapen.

I de granskningar som Riksrevisionen genomfört konstateras att risk- och sårbarhetsanalyserna saknades eller hade varierande kvalitet. Ibland utelämnades väsentliga risker, och analyserna sammanställdes inte sektorsvis på nationell nivå.

Riksrevisionen konstaterar också att det inte fanns någon som kontrollerade eller ställde krav på att analyserna höll en hög kvalitet. Regeringen har enligt Riksrevisionen inte heller gjort en systematisk uppföljning eller ställt

krav på kvalitet i inlämnade analyser trots att systemet har funnits sedan 2003.

Om regeringen inte följer upp och säkerställer kvaliteten i risk- och sårbarhetsanalyserna försvåras enligt Riksrevisionen regeringens möjligheter att bedöma och prioritera de åtgärder som krävs för att förbättra beredskapen på nationell nivå.

Regeringen gör ingen samlad bedömning av beredskapsförmåga

Genom en ny förordning 2006 avsåg regeringen att få fram sektorsövergripande bedömningar genom att sektorsansvar föreskrevs för samverkansområden. Även i propositionen 2008 aviserade regeringen avsikten att förbättra systemet genom att lägga ett föreskrifts- och tillsynsansvar på den nybildade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Granskningen visar dock att regeringen inte tar fram tillräckliga underlag för avvägningar mellan olika investeringar för att öka beredskapsförmågan. Sådana underlag för prioriteringar bör enligt Riksrevisionen inkludera risker och förmåga till krishantering ur ett samhällsperspektiv. Berörda departement tar enligt Riksrevisionen inte fram underlag för en samlad bedömning av beredskapsförmågan inom de sektorer som de är ansvariga för, med ett undantag. Inte heller regeringen gör någon avvägd bedömning av sannolikheter och konsekvenser för olika risker som underlag för budgetprioriteringar.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen ännu inte har utvecklat en ändamålsenlig process för att analysera och åtgärda hot på den nationella nivån.

Regeringen följer inte alltid upp krisberedskapen

Inom flera av de granskningar som Riksrevisionen har genomfört bedömde Riksrevisionen att regeringen inte gjorde en uppföljning av krisberedskapen inom området. En samlad uppföljning av krisberedskapen saknades inom beredskapen för kärnkraftsolyckor och beredskapen för kriser i betalningssystemet samt var otillräcklig inom området elförsörjning. De olika departementen handlägger sårbarhetsreducerande åtgärder för myndigheter under departementet. Det framkom emellertid vid granskningen att det var tveksamt om alla departement ansåg att de hade i uppgift att följa upp förebyggande åtgärder, krisberedskap och krisorganisation vid myndigheterna.

Riksrevisionens samlade bedömning är att tillsynen och uppföljningen av krishanteringsförmåga och beredskap inom viktiga samhällsfunktioner har brister.

Regeringens egen krisberedskap och krishantering

Mycket har förbättrats men en del återstår

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har förbättrat sina förutsättningar att tidigt upptäcka och påbörja hantering av en kris. Detta genom att enheten för

beredskap och analys inrättades 2006 och i än högre grad genom inrättandet av kansliet för krishantering år 2008.

Regeringen har även förutsättningar att snabbt sätta i gång krisorganisationen inom Regeringskansliet då alla departement som är centrala för krishantering nu har egna krisorganisationer. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det fortfarande finns omotiverade skillnader mellan departementens krisorganisationer.

Oklarhet inom Regeringskansliet om regeringens befogenheter

Regeringens förutsättningar för krisledning i extrema situationer är enligt Riksrevisionen inte tillräckliga. Med extrema situationer avses de fall då ansvariga och samverkande myndigheter inte har befogenheter eller resurser att på mycket kort tid kunna inleda hantering av en viss kris.

Granskningen har vidare visat att det råder delade meningar i Regeringskansliet om vad regeringen egentligen kan göra inom ramen för sitt övergripande ansvar för krisledning. En situation då regeringen måste fatta beslut om krisledning har aldrig övats eller förberetts inom Regeringskansliet.

En bidragande orsak tycks också enligt Riksrevisionen vara en uppfattning inom Regeringskansliet att regeringen alltid tillräckligt snabbt i ett sådant fall kan utse en myndighet som samordnar och leder operativ krishantering. Riksrevisionen har i granskningen visat att detta inte är en rättsligt förankrad utgångspunkt i en fråga som kan visa sig avgörande för att snabbt kunna hantera en mycket allvarlig och omfattande samhällskris.

Regeringen har inte förberett en nationell operativ krisledning

I extrema krissituationer kan det vara nödvändigt att statsmakterna mycket snabbt ingriper för att lösa problem med hantering av krisen. Regeringens styrning ligger helt på den strategiska nivån, och enligt Riksrevisionen finns inte någon förberedelse för det extremfall där det är nödvändigt att någon på nationell nivå övertar den operativa krisledningen. Krishanteringssystemet saknar en förberedd lagstiftning för en sådan nödsituation. En orsak till detta kan enligt Riksrevisionen vara att regeringen utgår från att ansvarsprincipen tillsammans med förberedd samverkan kan lösa alla situationer. Riksrevisionen anser att det är angeläget att regeringen ges möjlighet att genom undantagslagstiftning besluta om att utse en myndighet som nationellt leder samhällets operativa insatser i exceptionella samhällskriser.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen har förutsättningar att hantera de samhällskriser som kan hanteras inom ansvarsprincipen. När det däremot gäller extrema situationer har regeringens förberedelser för att snabbt kunna besluta om en nationell operativ krisledning inte varit tillräckliga.

Konsekvenser av en kris

Konsekvensen av konstaterade brister i regeringens krishantering och styrning kan bli att människorna drabbas värre än nödvändigt och att det tar längre tid att komma tillbaka till samhällets normaltillstånd än annars.

En omfattande samhällskris blir en fråga för regeringen varvid Regeringskansliet har att ge ett tvärsektorielt beslutsunderlag till regeringen. De enskilda departementen styr enligt Riksrevisionen i hög grad myndigheternas krisberedskap. Konsekvenserna av detta är en högre risk för kostnadskrävande åtgärder som inte avvägs mot de samlade nationella behoven.

Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen bör säkerställa att risk- och sårbarhetsanalyser på olika områden håller en tillräcklig kvalitet och möjliggör för regeringen att samlat pröva och fastställa en rimlig nivå på krisberedskapen. Med utgångspunkt i scenarier, sannolikheter och konsekvenser ska regeringen kunna bedöma om den effekt som kan erhållas av en åtgärd motiverar kostnaderna för åtgärden.

- Regeringen bör införa systematiska processer för sin egen kontroll, utvärdering och analys av myndigheternas rapporter om risker och sårbarheter och verksamhetens förmåga att hantera kriser.
- Regeringen bör utreda, överväga och för riksdagen föreslå en förberedd beslutsprocess som träder i kraft i det extrema fall då nuvarande ansvarsprinciper inte räcker till för en nationell ledning av samhällets samlade resurser för krishantering. Genom en sådan lagstiftning kan regeringen få befogenhet att förklara att ett nationellt krisläge gäller och att en myndighet ges särskilda befogenheter för att klara av situationen. Oavsett om regeringen föreslår riksdagen sådan undantagslagstiftning eller inte bör regeringen gå igenom nuvarande sektorslagstiftning för att förbereda de nya lagar och de förordningar som blir nödvändiga att ändra vid en extraordinär omfattande samhällskris.
- Regeringen bör överväga att med jämna mellanrum till riksdagen redovisa sina bedömningar av samhällets samlade krisberedskap och dess förmåga att hantera en omfattande samhällskris.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens krishantering och styrning av samhällets krisberedskap. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande:

Riksrevisionens styrelse konstaterar inledningsvis att styrelsen tidigare har behandlat sex rapporter från Riksrevisionen som avsåg allvarliga kriser och som nu utgör ett viktigt underlag för de bedömningar som Riksrevisionen gör i denna rapport angående regeringens krishantering och styrning av beredskapen för allvarliga samhällskriser. Vid behandlingen av de tidigare rapporterna beslöt styrelsen att använda sig av sin initiativrätt till riksdagen och beslutade om fyra framställningar och två redogörelser.

Granskningarna rörande samhällets krisberedskap är enligt styrelsen mycket viktiga, och Riksrevisionens iakttagelser om samhällets bristande förmåga att förebygga och hantera en kris bör tas på stort allvar. Det är därför enligt styrelsen glädjande att konstatera att regeringen de senaste åren har vidtagit flera åtgärder för att stärka samhällets beredskap inför allvarliga kriser. I budgetpropositionen för 2008 redovisar regeringen flera av dessa åtgärder bland annat hur regeringen internt förbättrat sina förutsättningar att tidigt upptäcka och hantera en kris. Enheten för beredskap och kansliet för krishantering som har inrättats inom Regeringskansliet förväntas ge regeringen en bättre förmåga att snabbt upptäcka kriser och vidta de åtgärder som blir påkallade. Riksrevisionen gör bedömningen att de brister i Regeringskansliets krishantering som framkom 2005 nu under 2008 till stor del är åtgärdade.

Riksrevisionens granskning visar dock att det fortfarande kvarstår problem. Riksrevisionen konstaterar i sin rapport betydande brister inom flera av de områden som granskats och Riksrevisionen gör den sammanfattande bedömningen att myndigheterna inte har en tillräcklig förmåga att hantera en omfattande kris. Styrelsen anser det angeläget att regeringen snarast vidtar åtgärder för att komma till rätta med de återstående brister som framkommit i granskningen.

Tydligare styrning och uppföljning av krisberedskapen

Riksrevisionens bedömning att det fortfarande kvarstår betydande brister i myndigheternas förmåga att hantera omfattande kriser grundas bland annat på sex granskade händelser inom olika områden. Enligt Riksrevisionen kan dessa utvecklas till mycket allvarliga samhällskriser med svåra konsekvenser för många människor och samhällsviktiga funktioner som transporter, livsmedelsförsörjning, tillgång till elkraft, sjukvård m.fl.

Styrelsen ser allvarligt på Riksrevisionens slutsats att samhällets krisberedskap inte är tillräcklig. Som framgått av granskningen har regeringens styrning en avgörande betydelse för samhällets krisberedskap. Den kritik som

Riksrevisionen framför i rapporten gällande särskilt brister i myndigheternas beredskapsanalyser och i regeringens styrning och uppföljning. I granskningen konstateras att det är särskilt inom de områden där andra än statliga myndigheter har ansvaret eller del av ansvaret för den operativa krishantering som det finns oklarheter och brister. Granskningen visar vidare att regeringen inom de olika samhällsområdena i mycket olika utsträckning klarlagt vem som ska prioritera tillgängliga resursers användning eller hur denna prioritering bör genomföras vid en allvarlig samhällskris på nationell nivå.

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser bör det enligt styrelsen nu vara en prioriterad uppgift för regeringen att snarast se över ansvars- och uppgiftsfördelningen för myndigheter, kommuner och landsting och övriga aktörer. Alla berörda aktörer måste vara klara på sin roll och uppgift och känna till hur användningen av tillgängliga resurser bör prioriteras. Det gäller enligt styrelsen både i det förebyggande arbetet inför en kris och när krisen har inträffat. Regeringen bör också ta initiativ till en utökad samverkan mellan aktörerna och klargöra vem som vid en kris bör leda denna samverkan.

Risk- och sårbarhetsanalyser bör utvecklas ytterligare

Riksrevisionen konstaterar att de risk- och sårbarhetsanalyser som kommuner, länsstyrelser och myndigheter arbetar med är centrala och viktiga verktyg för att kunna förebygga och hantera allvarliga samhällskriser. Trots att systemet med risk- och sårbarhetsanalyser har funnits i närmare fem år visar granskningen att risk- och sårbarheter fortfarande inte analyseras tillräckligt av kommunerna, länsstyrelserna och myndigheterna samt att regeringen inte följer upp kvaliteten eller påtalar brister i analyserna. Riksrevisionens bedömning är att regeringen systematiskt behöver följa upp myndigheternas analyser för att kunna bedöma beredskapsnivån och kunna prioritera de åtgärder som behövs för att förbättra samhällets krisberedskap.

Styrelsen anser det angeläget att regeringen kontinuerligt prövar möjligheterna att utveckla och säkerställa samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser. Regeringens uppföljning av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser är viktigt för att höja samhällets beredskap. Kvaliteten i analyserna blir avgörande för hur väl samhället kommer att stå rustat vid en kommande stor kris.

Styrelsen vill i det här sammanhanget framhålla vikten av att samhällets förmåga att hantera en kris även inbegriper förmågan att hantera utdragna tidsförlopp och de mer långsiktiga konsekvenserna av krisen. Tidigare erfarenheter, bland annat från stormen Gudrun, visar att beredskapen för en kris inte bara bör inriktas mot att lindra de omedelbara effekterna av en kris utan även bör inbegripa återuppbyggande inslag och åtgärder i ett längre tidsperspektiv. Här kan även frivilliga organisationers lagreglering och villkor behöva belysas.

Utökade befogenheter vid extrema kriser

I granskningen gör Riksrevisionen bedömningen att den nuvarande lagstiftningen inte är förberedd för att hantera extrema kriser. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att lagstiftningen i situationer då nuvarande ansvarsprinciper för krishantering inte räcker till ger regeringen möjlighet att kunna utse en myndighet som nationellt leder samhällets operativa insatser. Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga en sådan undantagslagstiftning eller om en sådan inte föreslås se över sektorslagstiftningen och de förordningar som behöver ändras inför den typen av extraordinära samhällskriser.

Styrelsen konstaterar att denna viktiga fråga har varit uppe till diskussion tidigare, såväl i riksdagen som inom regeringen. Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser utifrån de sex granskade allvarliga kriserna leder dock styrelsen till slutsatsen att frågan om att se över lagstiftningen återigen behöver övervägas av riksdag och regering.

Riksdagen bör få återkommande information om samhällets krisberedskap

Som framgått av ovanstående överväganden ser styrelsen allvarligt på Riksrevisionens iakttagelser om att krisberedskapen i Sverige fortfarande har betydande brister på flera områden. De allvarliga händelser som Riksrevisionen granskat och de brister i regeringens styrning och uppföljning av krisberedskapen som konstaterats nödvändiggör enligt styrelsen att regeringen snarast vidtar flera olika åtgärder för förbättra samhällets beredskap.

Styrelsen föreslår att regeringen återkommande informerar riksdagen om vilka åtgärder som den har vidtagit för att förbättra samhällets förmåga att förebygga och hantera extrema samhällskriser och gör en bedömning av samhällets samlade krisberedskap och förmåga att hantera en omfattande kris.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen

- tar initiativ till en översyn av lagreglerna rörande sektorslagstiftningen och regeringens befogenheter vid ett nationellt krisläge samt ser över myndigheternas ansvars- och uppgiftsfördelning för att säkerställa samhällets förmåga att hantera en omfattande samhällskris,
- återkommande informerar riksdagen om vilka åtgärder som regeringen har vidtagit för att förbättra beredskapen och gör en bedömning av samhällets samlade krisberedskap och förmåga att hantera en omfattande kris.