

RAPPORT 2019:24



Boverkets risk- och sårbarhetsanalys

Sammanfattande redovisning

Boverkets risk- och sårbarhetsanalys

Sammanfattande redovisning

Titel: Boverkets risk- och sårbarhetsanalys
Rapportnummer: 2019:24
Utgivare: Boverket, oktober, 2019
Upplaga: 50 ex
Tryck: Boverket, Karlskrona
ISBN tryck: 978-91-7563-670-2
ISBN pdf: 978-91-7563-671-9
Diarienummer: 3.4.1 320/2019

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

I syfte att stärka myndighetens egen och samhällets krisberedskap ska Boverket enligt krisberedskapsförordningen¹ arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser. Resultatet av arbetet ska sammanställas minst vartannat år.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har föreslagit till regeringen att Boverket ges ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 § krisberedskapsförordningen. Om så blir fallet, ska Boverket vid utgången av oktober månad varje jämnt årtal, lämna en sammanfattande redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen till Regeringskansliet och MSB. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.

Boverket ser arbetet med risk- och sårbarhetsanalys samt arbetet med att stärka sin egen och samhällets krisberedskap, som en förbättringsprocess, dels för att Boverket stegvis försöker utveckla och förbättra formerna för sitt eget arbete, dels för att samhället, omvärlden och Boverkets verksamhet gradvis förändras och således uppstår det nya behov av att förebygga nya sårbarheter och att beakta krisberedskapsfrågor på nya sätt.

Risk- och sårbarhetsanalyser kan se olika ut för olika myndigheter och Boverket strävar efter att finna former för risk- och sårbarhetsarbetet som är ändamålsenliga med tanke på Boverkets ansvarsområden och verksamhet. Boverket har inget operativt ansvar för drift av samhällsviktig verksamhet. Däremot har Boverket ett ansvar för samhällsplanering, byggande och boende. Samhällsplanering kan vara av betydelse för de förutsättningar som påverkar krisberedskapen för samhällsviktig verksamhet. Samhällsviktig verksamhet kan således ha samhällsplanering som är ändamålsenlig ur krisberedskapssynpunkt, som ett kritiskt beroende.

Innehållet i denna sammanfattande redovisning är anpassat till kraven på redovisning i 4 § krisberedskapsföreskrifterna² och bedöms inte innehålla sekretessbelagda uppgifter.

Peter Fransson, avdelningschef
Karlskrona den 2 oktober 2019

¹ Med krisberedskapsförordningen avses förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

² MSB:s föreskrifter (MSBFS 2016:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.

Innehåll

Förord	3
Myndigheten och dess ansvarsområden	5
Boverkets förvaltningsområden	5
Fysisk planering och krisberedskap	6
Regeringsuppdrag	6
Vägledning och uppsikt	7
Regelgivning	7
Hushållning med naturresurser	7
Samverkan vid krissituationer i samhället	7
Krissituationer i Boverkets verksamhet	8
Arbetsprocess och metod	8
Krisberedskapsförordningen	8
Tidigare arbete	9
Uppgiften	9
Risk- och sårbarhetsanalysens roll	9
Arbetsprocess och resultat	10
Samhällsviktig verksamhet inom myndighetens förvaltningsområde som är av nationell betydelse	11
Arbetet med identifiering	11
Identifiering av samhällsviktig verksamhet	12
Kritiska beroenden för den identifierade samhällsviktiga verksamheten	13
Kritiska beroenden i Boverkets analys	13
Samhällsplanering som ett kritiskt beroende	13
Omvärldsbevakning och kritiska beroenden	13
Bedömning av myndighetens generella krisberedskap enligt MSB:s indikatorer	14
Genomgång av indikatorer	14
Förslag på åtgärder	14
Identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom myndigheten och dess förvaltningsområde	14
Behov av att stärka myndighetens rutiner	14
Genomförda, pågående och planerade åtgärder sedan föregående rapportering	15
Inför redovisningen 2012	15
Åtgärder som vidtagits sedan 2012	15
Åtgärder som beslutades 2012	16
Övriga frågor som togs upp 2012	17
Behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat	18

Myndigheten och dess ansvarsområden

Boverkets förvaltningsområden

Boverkets förvaltningsområden är samhällsplanering, byggande och boende. Detta innebär att Boverket hanterar frågor om byggd miljö, hushållning med mark och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende samt bostadsfinansiering mm³.

I plan- och bygglagen (PBL) regleras frågor som ligger inom Boverkets förvaltningsområde. Här följer några exempel på frågor som regleras i PBL och som kan vara av betydelse för samhällets krisberedskap:

- regler om översiktsplanläggning, regionplan, detaljplanläggning, bygglovsprövning
- regler om hänsyn till människors hälsa och säkerhet samt till risken för olyckor och översvämning⁴
- regler om hänsyn till skydd mot uppkomst och spridning av brand⁵
- regler om hänsyn till åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar⁶
- regler om trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt⁷.

Regler inom Boverkets förvaltningsområde avser ofta krav som gäller vid planläggning och nybyggnation. Men även den bebyggelse som redan finns och som kommer att stå kvar under lång tid framöver kan behöva anpassas för att stärka samhällets krisberedskap. Det finns dock normalt begränsade möjligheter att inom Boverkets förvaltningsområde åstadkomma förändringar av befintlig miljö.

³ 1 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁴ 2 kap. 5 § 1 och 5 plan- och bygglagen (2010:900).

⁵ 2 kap. 6 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) och 5 kap. Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd, BBR.

⁶ 2 kap. 6 § 3 plan- och bygglagen (2010:900).

⁷ 2 kap. 5 § 3 plan- och bygglagen (2010:900).

Fysisk planering och krisberedskap

Boverkets förvaltningsområde samhällsplanering, byggande och boende har betydelse för samhällets krisberedskap på lång sikt. Genom att låta resultaten från risk- och sårbarhetsanalyser få genomslag i samhällsplanering kan samhället gradvis anpassas i förebyggande syfte så att samhällets krisberedskap stärks på lång sikt. Detta för att samhället bättre ska kunna motstå och hantera krissituationer i framtiden.

Fysisk planering och hushållning med mark- och vattenområden formar på både kort och lång sikt förutsättningarna för exempelvis transporter och infrastruktur, el-, energi- och värmeförsörjning, bostadsförsörjning, bebyggelse, byggnader och byggnadsverk, vattenförsörjning, livsmedelsförsörjning, näringsliv och industri. Fysisk planering ger även förutsättningarna för totalförsvaret på många olika sätt. Dessa fysiska förutsättningar är av betydelse för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera olika typer av krissituationer.

Krissituationer i samhället kan exempelvis uppstå genom att bebyggelse påverkas direkt av en eller flera händelser, såsom t.ex. vid en översvämning av bebyggelse i samband med ett dammbrott. Men krissituationer som uppstår på en viss plats kan också skapa en krissituation på en annan plats, t.ex. i form av akuta sanitära förhållanden eller akut bostadsbrist, som en följd av storskalig utrymning (t.ex. en storskalig utrymning i samband med en kärnkraftsolycka) eller vid ovanligt stor migration av andra orsaker.

Bebyggelse och byggnadsverk samt byggnadsverks konstruktion i sig kan skapa en krissituation eller vara av betydelse för krissituationens uppkomst, t.ex. som en följd av utformningen av brandskyddet i bebyggelse, eller på grund av en allvarlig felaktig konstruktion av en byggnad med en samhällsviktig funktion. Även passivitet inom fysisk samhällsplanering, kan leda till att samhällets krisberedskap gradvis försämras. T.ex. om bebyggelse inte anpassas eller underhålls och därför till slut upphör att fungera.

Regeringsuppdrag

Boverket har genomfört flera regeringsuppdrag av betydelse för krisberedskapen i landet, t.ex. regeringsuppdraget om tillsynsvägledning rörande översvämningrisker. Boverket samordnar enligt gällande regeringsuppdrag det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.

Väglledning och uppsikt

Boverket ska i frågor inom sitt förvaltningsområde verka för en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda. Boverket ska aktivt ge råd och stöd i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda⁸. Boverket ska dessutom ge tillsynsväglledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar, samt följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen⁹.

Regelgivning

Boverket ansvarar inom vissa utpekade områden för regelgivning enligt plan- och byggförordningen. Exempel på sådana regler är Boverkets byggregler (BBR) och Boverkets konstruktionsregler (EKS). I Boverkets byggregler finns t.ex. regler om brandskydd och i Boverkets konstruktionsregler finns t.ex. regler om säkerhetsklasser för byggnadsverksdelar mm.

Hushållning med naturresurser

Boverket samordnar andra statliga myndigheters arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen samt miljöbalkens hushållningsbestämmelser där bland annat områden av riksintresse för olika typer av samhällsviktiga anläggningar samt områden av riksintressen för totalförsvarets anläggningar regleras.

Samverkan vid krissituationer i samhället

Enligt 5 § krisberedskapsförordningen gäller i samband med krissituationer som berör Boverkets ansvarsområde, att Boverket ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krissituationen. Enligt samma paragraf ska Boverket även samverka med och stödja andra myndigheter vid samma situationer. Boverket behöver därför vara förberett på att fatta snabba beslut, tillhandahålla information och beslutsunderlag samt samverka med andra myndigheter i samband med krissituationer. Boverket har en tränad krisledningsgrupp och en krishanteringsplan för dessa ändamål. Boverket har dock inget ansvar för att operativt gripa in i en pågående krissituation i samhället för att hantera den, och Boverket har inte heller något ansvar för att tillhandahålla materiella resurser som behövs för att hantera en pågående krissituation i samhället.

⁸ 2 § punkt 1 och 3 § punkt 3 förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁹ 3 § punkterna 4 och 8 förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

Krissituationer i Boverkets verksamhet

Enligt 4 § totalförsvarsförordningen¹⁰ ska en myndighet vid höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Boverket kan i förväg vidta åtgärder som underlättar för Boverket att fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap.

Boverket ska också vara förberett för att hantera kriser som uppstår inom myndigheten, oavsett om det sker under höjd beredskap, eller i samband med normala omständigheter. Det kan inträffa händelser i samhället eller i Boverkets verksamhet, som allvarligt kan försämra Boverkets förmåga till verksamhet. Dessa händelser kan inträffa även i samband med en kris-situation i samhället där Boverket behöver kunna samverka med andra myndigheter. Boverket administrerar ett kritiskt bidragssystem. Denna verksamhet måste kunna flyttas till en annan plats om det behövs för att bidragsverksamheten ska kunna fortgå. Det finns en rutin för flytt av bidragssystemet.

Arbetsprocess och metod

Krisberedskapsförordningen

Med krisberedskap avses enligt krisberedskapsförordningen förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Enligt samma förordning ska Boverket, i syfte att stärka både myndighetens egna och samhällets krisberedskap, analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde, som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom ansvarsområdet¹¹. Vid denna analys ska myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer
3. att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet

¹⁰ Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

¹¹ 8 § förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens förvaltningsområde.

Tidigare arbete

Boverket har under 2018 och 2019 arbetat mycket med att utveckla myndighetens rutiner för krisledning. Detta arbete har bland annat resulterat i en ny krishanteringsplan och träning i krisledning för krisledningsgruppen med mera.

Boverket sammanställde en risk- och sårbarhetsanalys i november 2012. Inför denna sammanställning gjordes en övergripande riskidentifiering av händelser som kan orsaka krissituationer i samhället och en grov riskanalys av dessa händelser.

Under åren 2010 och 2012 analyserade Boverket vissa scenarier i fördjupade riskanalyser i enlighet med uppdrag från departement och MSB. År 2010 genomförde Boverket ett internt möte för riskidentifiering av ytterligare scenarier som behöver studeras närmare i fördjupade riskanalyser.

Uppgiften

Boverket tog under hösten 2019 initiativ till att uppdatera myndighetens risk- och sårbarhetsanalys i relevanta delar, samt att i denna sammanfatta de delar där det behövs fortsatt arbete. I uppgiften ingick även att identifiera områden som behöver vidareutvecklas under år 2020 för att möta kraven i krisberedskapsförordningen samt att identifiera eventuella ytterligare risker.

Risk- och sårbarhetsanalysens roll

Boverket ska minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen i en sammanställning och redovisning som benämns ”risk- och sårbarhetsanalys”. Krav på upplägg och innehåll för denna redovisning finns i MSB:s krisberedskapsföreskrifter¹². För att nå krisberedskapsförordningens syfte att stärka både myndighetens egna och samhällets krisberedskap, krävs att resultatet av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser tas om hand i myndighetens verksamhetsplanering, krishanteringsrutiner och i det systematiska förbättringsarbete som myndigheten bedriver. Förevarande redovisning är tänkt att utgöra ett beslutsunderlag för myndigheten själv men har också utformats så att den vid behov kan redovisas till andra aktörer och myndigheter. Boverkets rutiner

¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2016:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.

för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har ägnats särskild uppmärksamhet inom ramen för uppdateringen 2019.

Arbetsprocess och resultat

Inför denna redovisning har följande genomförts:

1. Översyn av Boverkets övergripande riskidentifiering

En översyn har gjorts av Boverkets övergripande riskidentifiering och riskanalys av händelser från 2012. Denna riskidentifiering har kompletterats med ytterligare händelser och strukturerats på ett något mer systematiskt sätt.

2. Uppföljning av sedan tidigare beslutade åtgärder

En uppföljning av beslutade åtgärder i redovisningen av risk- och sårbarhetsanalysen från 2012 har gjorts. Uppföljningen visar att inga av de beslutade åtgärderna har vidtagits. En bedömning av vilka av dessa åtgärder som fortfarande är relevanta att vidta har gjorts.

3. Bedömning av myndighetens generella krisberedskap

Sedan år 2012 har MSB (år 2016) beslutat om nya krisberedskapsföreskrifter (MSBFS 2016:7) som innehåller en ny uppsättning av indikatorer för bedömning av myndighetens generella krisberedskap. En bedömning av myndighetens generella beredskap har gjorts genom att svara på de frågor som ställs i dessa 37 indikatorer och genom att motivera svaren och ta fram förslag till åtgärder om det ansetts vara lämpligt.

4. Identifiering av samhällsviktig verksamhet

Underlaget från 2012 har kompletterats med en identifiering av samhällsviktig verksamhet som kan beröras av Boverkets förvaltningsområde. I detta arbete har MSB:s mall för identifiering av samhällsviktig verksamhet från 2019 använts.

5. Förslag till riktlinjer

Ett förslag till riktlinjer för Boverkets arbete med risk- och sårbarhetsanalyser har arbetats fram inom ramen för uppgiften. Syftet med dessa riktlinjer är att det ska finnas ett beslut från Boverkets ledning om hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser fortsättningsvis ska bedrivas på myndigheten. Förslaget till riktlinjer medför om det beslutas, att Boverket i ökad utsträckning kommer att bedriva sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med intentionerna i de indikatorer som finns i bilagan till MSB:s krisberedskapsföreskrifter. Dessa indikatorer är inte att

betrakta som krav för myndigheten, utan används för att göra en bedömning av myndighetens generella krisberedskap.

Förslaget till riktlinjer har utarbetats parallellt med denna risk- och sårbarhetsanalys. Det innehåller förslag till målsättningar för Boverkets arbete med risk- och sårbarhetsanalyser samt krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen, en beskrivning av roller, ansvar, kompetens, utbildning och övning för detta arbete, en beskrivning av riktlinjer och rutiner för genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser, rutiner för hantering av förändringar, rutiner för omvärldsbevakning, rutiner för uppföljning av riktlinjerna mm. Genom att anta förslaget till riktlinjer bör Boverkets generella krisberedskap komma att bli utformad så att den blir förenlig med de allra flesta av de indikatorer som bedöms vara relevanta för Boverket.

6. Samlad åtgärdslista

En samlad åtgärdslista med förslag på åtgärder att vidta i det fortsatta arbetet har utarbetats. Åtgärdslistan innehåller dels förslag på åtgärder som föreslogs 2012 och som inte genomförts men som fortfarande bedöms vara aktuella att genomföra. Vidare innehåller åtgärdslistan förslag på åtgärder som ansetts vara lämpliga mot bakgrund av sådant som framgår av redovisningen från 2012 och som behöver kollas upp. Slutligen innehåller åtgärdslistan förslag på åtgärder som anses vara lämpliga eller nödvändiga för att möta kraven i krisberedskapsförordningen och för att leva upp till intentionerna i indikatorerna till bilagan i krisberedskapsföreskrifterna.

Samhällsviktig verksamhet inom myndighetens förvaltningsområde som är av nationell betydelse

Arbetet med identifiering

Det första skedet i risk- och sårbarhetsanalysen är olika former av identifiering av områden, risker, scenarier och frågor för fortsatta analyser. Boverket har identifierat områden att analysera utifrån två perspektiv. Dels har gjorts en identifiering utifrån perspektivet ”händelser”, dvs. sådana händelser som kan leda till krissituationer, t.ex. genom händelsens konsekvenser för olika typer av samhällsviktig verksamhet. Dels har gjorts en identifiering utifrån perspektivet ”samhällsviktiga verksamheter”. För dessa samhällsviktiga verksamheter identifieras sedan olika händelser

som har potentiell förmåga att påverka den samhällsviktiga verksamheten så att en krissituation uppstår.

Resultatet blir dels en samling händelser och dels en samling samhällsviktiga verksamheter. Genom att välja ut och kombinera olika typer av händelser med olika typer av samhällsviktiga verksamheter och deras kritiska beroenden fås scenarier som kan analyseras vidare med fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser.

Identifiering av samhällsviktig verksamhet

Inför denna redovisning av risk- och sårbarhetsanalysen har Boverket utgått från den befintliga övergripande riskanalys av händelser som togs fram år 2012. Den övergripande riskanalysen från 2012 innehöll en analys av olika händelser som kan orsaka krissituationer i samhället, en beskrivning av de konsekvenser som kan uppstå om händelserna inträffar och en kort beskrivning av Boverkets eventuella ansvar för de olika frågorna. Eftersom ingen särskild identifiering av samhällsviktiga verksamheter gjordes år 2012 har risk- och sårbarhetsanalysen vidareutvecklats i detta avseende.

Med samhällsviktig verksamhet avses en verksamhet där ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan leda till en allvarlig kris i samhället. Även verksamheter som är nödvändiga eller mycket väsentliga för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras utgör samhällsviktig verksamhet. Definitionen av begreppet verksamhet i analysen är vid och kan avse både anläggningar, tjänster, infrastruktur, noder, funktioner och andra typer av verksamheter.

Den identifiering av samhällsviktig verksamhet som gjorts har framförallt avsett samhällsviktig verksamhet i samhället vars krisberedskap kan påverkas av samhällsplanering. Identifieringen av verksamheter har varit på en övergripande nivå. Det är alltså inte specifika objekt som har identifierats utan snarare generella verksamhetstyper. Boverket har använt sig av MSB:s mall för identifiering av samhällsviktig verksamhet från 2019. Denna mall har anpassats något för Boverkets förvaltningsområde på så sätt att den har kompletterats med ytterligare en sektor ”bebyggelse” samtidigt som några andra sektorer tagits bort. Tillgången till bebyggelse, byggnader och byggnadsverk av olika slag vid olika lokaliseringar kan vara av betydelse för samhällets krisberedskap. Det finns också händelser som kan påverka byggnader och byggnadsverk på ett sådant sätt att kriser kan uppstå.

Kritiska beroenden för den identifierade samhällsviktiga verksamheten

Kritiska beroenden i Boverkets analys

Med kritiska beroenden avses beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fortsätta 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. Eftersom Boverket inte har något operativt ansvar för drift av samhällsviktig verksamhet, bedöms det inte vara nödvändigt att identifiera kritiska beroenden för samhällsviktiga verksamheter lika detaljerat, som om Boverket hade haft ett sådant operativt ansvar.

Samhällsplanering som ett kritiskt beroende

Samhällsviktiga funktioner och verksamheter kan ibland vara beroende av en ändamålsenlig samhällsplanering för att de ska kunna fortsätta att fungera på olika sätt. Det är inte så att ett bortfall av ”verksamheten samhällsplanering” relativt omgående leder till sådana funktionsnedsättningar hos samhällsviktiga verksamheter att en kris inträffar direkt. Men en samhällsplanering som inte är ändamålsenlig ur krisberedskapssynpunkt kan i framtiden leda till att risken för plötsliga bortfall eller störningar i samhällsviktig verksamhet ökar, och kan också på lång sikt leda till funktionsnedsättningar i den samhällsviktiga verksamheten eller dess kritiska beroenden.

Omvärldsbevakning och kritiska beroenden

I det fortsatta arbetet med kritiska beroenden och i omvärldsbevakningen tar Boverket gärna del av andra myndigheters bedömningar från risk- och sårbarhetsanalyser där samhällsviktig verksamhet bedömts vara kritiskt beroende av samhällsplanering, byggande och boende för sin funktionalitet ur krisberedskapssynpunkt. En föreslagen åtgärd är att lyfta denna fråga inom ramen för Boverkets uppsiktsarbete.

Bedömning av myndighetens generella krisberedskap enligt MSB:s indikatorer

Genomgång av indikatorer

En bedömning av Boverkets generella krisberedskap har gjorts genom en genomgång av samtliga 37 indikatorer i bilagan till MSB:s krisberedskapsföreskrifter. Vid genomgången delades indikatorerna upp i 53 frågor. 23 av de 53 frågorna bedömdes inte vara relevanta vid bedömningen av Boverkets generella krisberedskap. Den vanligaste orsaken till att en fråga inte ansetts vara relevant för Boverket är för att den handlat om operativt ansvar för hanteringen av krissituationer i samhället.

Förslag på åtgärder

Slutsatsen av genomgången är att Boverket inte lever upp till 13 av de resterande 30 frågor som anses vara relevanta för att bedöma Boverkets generella krisberedskap. Boverket kan dock relativt enkelt genomföra tio av dessa 13 frågor, enbart genom att utarbeta och besluta om ytterligare rutiner för myndighetens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och krisberedskap. Ett förslag till riktlinjer för Boverkets arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen har därför utarbetats. Kvarvarande tre av 30 relevanta frågor bedöms inte vara prioriterade för Boverket att ta tag i för närvarande, åtminstone inte i samband med denna redovisning. Indikatorerna är inte att betrakta som bindande krav utan syftar till att möjliggöra en bedömning av myndighetens generella krisberedskap.

Identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom myndigheten och dess förvaltningsområde

Behov av att stärka myndighetens rutiner

Genomgången av indikatorerna för myndighetens generella krisberedskapsförmågor visar att Boverket kan stärka den generella krisberedskapen genom att utveckla rutinerna för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen. Det är viktigt att Boverket får rutiner för risk- och sårbarhetsanalys och krisberedskap som inte är personberoende, som säkerställer en kontinuitet i arbetet och

som är förankrade hos Boverkets ledning. Vidare behövs utvecklade rutiner för att förvalta resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna och för att integrera resultatet av dessa i Boverket verksamhetsplanering och ledningssystem.

Genomförda, pågående och planerade åtgärder sedan föregående rapportering

Inför redovisningen 2012

1. Boverket har inför redovisningen 2012 utvecklat och genomfört arbetet med risk- och sårbarhetsanalys med nya metoder.
2. Boverket har under 2010 genomfört en workshop för riskidentifiering av olika scenarier som behöver studeras närmare.

Åtgärder som vidtagits sedan 2012

Här följer exempel på åtgärder som vidtagits sedan den förra risk- och sårbarhetsanalysen 2012 och som bedöms kunna vara av betydelse för myndighetens egna och för samhällets krisberedskap:

- tillsynsvägledning om översvämningsrisker
- tillsynsvägledning avseende risken för ras, skred och erosion
- vägledning om hälsa, säkerhet och risker
- nya rutiner och riktlinjer: krishanteringsplan (2018, dnr 7373/2018), rutin för första hjälpen och krisstöd (2016, dnr 51/2015), riktlinjer för brandskydd (2019, dnr 1023/2019), säkerhetsrutiner (dnr, 998/2019) mm.
- utredning av miljö- och klimatanpassade byggregler
- planeringsunderlag avseende klimatfrågor
- webbaserad utbildning om klimatanpassning i den fysiska planeringen
- ett verktyg till stöd för samhällets klimatanpassningsarbete
- beslut om bidrag för grönare städer

- kartläggning av åtgärder för en trygg dricksvattenförsörjning
- vägledning om hur regionala vattenförsörjningsplaner kan användas vid tillämpningen av PBL
- utarbetat en klimat- och sårbarhetsanalys enligt klimatanpassningsförordningen
- påbörjat arbete med att samordna det nationella arbetet med klimatanpassning av den byggda miljön.

Åtgärder som beslutades 2012

1. Tydligare koppla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser till uppsiktsarbetet

Boverket beslutade att tydligare koppla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser till uppsiktsarbetet. Boverket har enligt sin instruktion ett ansvar att följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen (det så kallade ”uppsiktsarbetet”). Tanken med åtgärden är att Boverket inom ramen för uppsiktsarbetet ska fånga upp frågor och synpunkter från kommuner, länsstyrelser mm. av betydelse för samhällets krisberedskap. Boverket kan även använda uppsiktsarbetet för att värdera och bedöma risker och sårbarheter inom Boverkets ansvarsområden för att följa upp och utvärdera om säkerheten är tillräcklig inom olika områden.

2. Genomföra fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser inom utvalda områden

Boverket beslutade att analysera följande identifierade scenarier de kommande åren (i nämnd ordning): Extrem snömängd och kollaps av byggnad, katastrofbrand i byggnad, toxiskt utsläpp från industri och transportolycka med farligt gods, extrem storm och extrem regnmängd.

3. Följa upp krisledningsarbetet vid inträffade krissituationer

Boverket beslutade att följa upp hur krisledningsarbetet fungerade när takrasen inträffade under vintern 2009/2010. Sedan år 2012 har dock Boverket krisledningsgrupp sammankallats vid ytterligare ett tillfälle, nämligen vid den så kallade migrationskrisen 2015. Vid en åtgärd som syftar till uppföljning av Boverkets krisledningsarbete vid inträffade händelser bedöms det därför vara enklare att följa upp denna händelse som ligger närmare i tid än takrasen.

4. Följa upp kunskapsläget kring klimatosäkerheter

Boverket beslutade att följa upp kunskapsläget kring hur klimatosäkerheter kan påverka identifierade klimatrelaterade risker. Sedan år 2012 har dock Boverket även kommit att omfattas av kravet på klimat- och sårbarhetsanalys med mera enligt klimatanpassningsförordningen¹³. Det arbete som kommer att utföras enligt denna förordning bedöms kunna svara upp till det som åsyftades med den beslutade åtgärden om uppföljning av kunskapsläget kring klimatosäkerheter. Boverket har även fått ett särskilt regeringsuppdrag om klimatanpassning av den byggda miljön. Det anses därför inte längre vara nödvändigt med en särskild åtgärd om uppföljning av kunskapsläget kring klimatosäkerheter.

Övriga frågor som togs upp 2012

Utöver de åtgärder som beslutades i redovisningen av risk- och sårbarhetsanalysen 2012 belyste redovisningen ett antal andra frågeställningar.

1. Säkerhetskrav i konstruktionsregler

I risk- och sårbarhetsanalysen från 2012 framgick att det sedan införandet av europeiska konstruktionsstandarder år 2011 funnits en möjlighet att ställa särskilda säkerhetskrav för byggnadsverk med samhällsviktiga funktioner i konstruktionsregler, och att det kan finnas en anledning att utvärdera den möjligheten. Boverket har dock sedan dess inte utvärderat denna möjlighet och det kan därför vara lämpligt att myndigheten slutligen gör ett välgrundat ställningstagande i frågan. Är det lämpligt att ställa sådana särskilda krav för byggnadsverk med samhällsviktiga funktioner, eller inte?

2. Förteckning över kontaktpersoner

I risk- och sårbarhetsanalysen från 2012 framgick att det hos ”ansvarigt departement” ska finnas en uppdaterad förteckning över kontaktpersoner för en rad ansvarsområden på Boverket som Regeringen kan användas sig av vid olika krissituationer. Det behöver kontrolleras om förteckningen finns kvar, om den ska finnas kvar, och om den är uppdaterad. Om förteckningen ska finnas kvar behöver även rutiner tas fram för hur förteckningen ska hållas uppdaterad fortsättningsvis.

¹³ Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete.

Behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

Om Boverket får ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt krisberedskapsförordningen, kommer nästa sammanfattande redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen att tas fram före slutet av oktober 2020. Även vid det fall att ledningen tar beslut om det nya förslag till riktlinjer som föreslås i denna redovisning, så kommer nästa övergripande översyn av risk- och sårbarhetsanalysen att göras före slutet av oktober 2020. Tiden dit är relativt kort och fram till dess behöver myndigheten stärka sina rutiner och riktlinjer för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen.

Det finns även flera åtgärder som Boverket beslutade om vid genomförandet av den förra risk- och sårbarhetsanalysen 2012, men som fortfarande inte har genomförts. Det är viktigt för fortroendet för Boverkets fortsatta arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, att Boverket har förmågan att genomföra de åtgärder som beslutats av myndigheten själv. Flera av åtgärderna kräver ganska stora resurser av myndigheten under 2020. Det bedöms därför inte vara lämpligt att i nuläget föreslå ytterligare åtgärder baserat på den senaste risk- och sårbarhetsanalysen.

Det finns flera olika pågående gradvisa förändringar (eller med andra ord "trender") i samhället som bedöms kunna påverka krisberedskapen på olika sätt och som kan vara intressanta att analysera vidare. Som exempel kan nämnas digitaliseringens framtida konsekvenser för krisberedskapen, den säkerhetspolitiska utvecklingens betydelse för samhällsplanering, samt framtida demografiska förändringars konsekvenser för krisberedskapen.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se