



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Kraftsamling – för en stärkt civil beredskap

Baserad på MSB:s nationella risk- och
förmågebedömning 2021



Kraftsamling - för en stärkt civil beredskap

Baserad på MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2021

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enheten för strategisk analys. www.msb.se/nr/fb

Foto omslag: Pavel Koubek

Foto: Johan Eklund bild sidan 4, 9, 11, 16, 17, 19, 23, 27, 31, 32, 34. Michael Svensson (via Johnér) bild sidan 6. Susanne Walström (via Johnér) bild sidan 7. Jimmie Adamsson/Försvarsmakten bild sidan 8. Håkan Hjort (via Johnér) bild sidan 10. Kari Kohvakka (via Johnér) bild sidan 12. Ninni Andersson/Regeringskansliet bild sidan 13, 29. Antonia Sehlstedt/Försvarsmakten bild sidan 14. Hans Bjurling (via Johnér) bild sidan 15. Maskot Bildbyrå AB (via Johnér) bild sidan 18. Caiimage bild sidan 20. Thomas Henrikson bild sidan 21, 22. Pavel Koubek bild sidan 24, 25. Icon Photography bild sidan 26. Lisa Öberg (via Johnér) bild sidan 28. Jens Lindström (via Johnér) bild sidan 30.

Foto porträtt: Camilla Asp foto Melker Dahlstrand. Lena Hallin foto Försvarsmakten, Aino Krunegård foto SMHI. Maria Bergstrand foto Melker Dahlstrand. Johan Belfrage foto Saab AB. Gabriella Andersson foto Kungsbacka kommun. Åsa Hessel foto Region Sörmland.

Tryck: DanagårdLiTHO
Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB1796 - juni 2021
ISBN: 978-91-7927-169-5

Nu krävs kraftsamling!

Sveriges civila beredskap behöver stärkas för att möta den breda och allvarliga hot- och riskbild som samhället står inför. Klimatförändringar, hälsohot, osäkerhet i vår omvärld, cyberangrepp och informationspåverkan är några av de påfrestningar samhället behöver klara av. Utmaningarna är många och det krävs kunskap, samarbete och resurser för att öka Sveriges förmåga.

I *Kraftsamling* lyfter MSB fram några av de samhällsutmaningar och mest allvarliga hoten och riskerna som Sverige står inför. Vi tar upp utvecklingsområden som beredskapssystemets aktörer behöver kraftsamla kring de kommande åren. Några av de erfarenheter vi hittills kunnat dra som en följd av pandemin presenteras. Genom intervjuer lyfts perspektiv från några av samhällsaktörerna. Skriften bygger på MSB:s nationella risk- och förmågebedomning 2021 som tar ett samlat grepp om Sveriges civila beredskap.

Att stärka beredskapen inför olyckor, kriser och krig är en angelägenhet för hela samhället. I arbetet behöver centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner, näringsliv, organisationer och ytterst du som privatperson engageras. De förebyggande och förberedande åtgärder som behöver genomföras kommer att innebära betydande ansträngningar och svåra prioriteringar. Myndigheterna behöver stödja varandra för att förstå och förebygga hot och risker. Den enskildes beredskap – både praktiskt i hemmet och att vi alla är mentalt förberedda – är en viktig grundpelare för samhällets motståndskraft och försvarsvilja.

Pandemin har inneburit hårda prövningar och återigen påmint om att Sverige behöver ha en välfungerande beredskap. Förmågan att möta många olika sorters kriser och i värsta fall konsekvenserna av ett krig, behöver utvecklas på alla samhällsnivåer och inom alla sektorer.

Sammanfattningsvis kräver läget en skärpt attityd och medvetenhet redan i vardagen om säkerhets- och beredskapsfrågor. Detta innebär en samhällsreform som kräver hela samhällets engagemang och därför behöver vi alla delta i den gemensamma upprustningen av vår beredskap.

Jag hoppas att den här skriften bidrar med en pusselbit som även väcker ditt beredskapsintresse och engagemang!



Camilla Asp

Camilla Asp
Vikarierande generaldirektör
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap



Innehåll

Hot och risker	7
Hur utmanas samhället?	7
Antagonistiska hot behöver hanteras i fredstid och vid höjd beredskap	8
Klimatförändringar och teknisk utveckling ställer ökade krav på beredskapen	10
Skyddet mot olyckor med allvarliga konsekvenser behöver stärkas	12
Tilliten i samhället är utmanad	13
Utvecklingsområden för en ökad förmåga	15
Pågående utvecklingsarbete 2021	15
Förmågan till samverkan och ledning behöver stärkas	16
Samhällsviktig verksamhet och försörjningsberedskap behöver bli robust	18
Informations- och cybersäkerhet samt säkerhetskydd behöver prioriteras högre	20
Allmänhetens beredskap och försvarsvilja behöver fortsatt öka	21
Den lokala beredskapen behöver stärkas	22
Förmågan att ta emot internationellt stöd behöver utvecklas	25
Lagstiftningen behöver utredas	27
Erfarenheter från pandemin	29
Roller och begrepp	33
Principer och ansvar	33
Centrala begrepp	34



| Hot och risker

Hot och risker

Hur utmanas samhället?

Pandemin är den mest omfattande och långvariga kris som har drabbat Sverige i modern tid. Det finns dock även många andra hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet och landets invånare och som samhället behöver ha beredskap för. Förmågan att kunna hantera flera olika hot och allvarliga händelser samtidigt behöver sannolikt öka. Exempelvis behöver samhället parallellt kunna hantera effekterna av klimatförändringar och ett försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge. Samhället behöver även förberedas för de konsekvenser som ett krig skulle kunna medföra. Det är även viktigt att samhällets aktörer i sin beredskap skapar flexibilitet för att kunna hantera såväl kända hot och risker som sådana vi ännu inte kan förutse. Beredskapssystemet i Sverige har under lång tid haft stora utvecklingsbehov. Den upprustning som nu har inletts i och med ökade satsningar på totalförsvaret bedöms leda till ökad beredskap.

I detta avsnitt presenteras ett urval av särskilt allvarliga samhällsutmaningar samt hot och risker som lyfts i MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2021. Den svårbedömda och stundtals snabba hot- och riskutvecklingen innebär att vårt beredskapssystem behöver vara flexibelt, resursstarkt och uthålligt.



Antagonistiska hot behöver hanteras i fredstid och vid höjd beredskap

Hoten från antagonistiska aktörer behöver tas på största allvar. Det säkerhetspolitiska läget i Europa och i Sveriges närområde har över tid försämrats. Enligt regeringen kan ett väpnat angrepp mot Sverige inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt skulle uppstå i närområdet.

Omvärldsläget medför att Sverige behöver en snabb och genomgripande uppbyggnad av ett motståndskraftigt civilt försvar som kan bidra till att hålla oss utanför krig. Det väpnade angreppet utgör det dimensionerande hotet för totalförsvaret, inklusive civilt försvar, och Sverige behöver kunna bemöta krigshandlingar på vårt territorium. Att planera för ett väpnat angrepp är en omfattande uppgift som kräver kraftsamling.

Hybrida hot kan innebära en kombination av olika medel, såväl militära som icke-militära, som kan användas i såväl fredstid som vid höjd beredskap. En sådan hybrid hotbild kan till exempel innehålla antagonistiska handlingar såsom intrång i eller angrepp mot it- eller informationshanteringssystem, påverkanskampanjer, stöd till ytterlighetsrörelser, sanktioner, strategiska uppköp, gränsprovokationer och sabotage. Ofta är det svårt att direkt kunna se och peka ut vem eller vilka som ligger bakom handlingen, och detta påverkar hur effektivt de hybrida hoten kan mötas. Rymden har fått en allt större betydelse i försvars- och säkerhetspolitiken och risken för konflikter i, och i relation till, rymden ökar. Hybrida hot behöver hanteras kraftfullt redan i fredstid och av flera aktörer tillsammans.

CBRNE-hot omfattar händelser med ämnen som är kemiska, biologiska, radioaktiva, nukleära eller explosiva. CBRNE-händelser kan orsaka allvarliga skador på människor, djur och miljö men även medföra omfattande belastning på samhällets resurser, ekonomi och samhällsviktig verksamhet. Främmande maktens potentiella användning av massförstörelsevapen är ett särskilt allvarligt hot.

Samhället behöver även kunna förebygga, upptäcka och motverka andra antagonistiska hot, exempelvis omfattande cyberangrepp eller terrorattentat. Det sammantagna terrorhotet mot Sverige utgör fortsatt ett förhöjt hot. Den person, organisation eller stat som utför en sådan antagonistisk handling kan göra det för egen vinning, av ideologisk eller religiös övertygelse, eller för att vilja skada i syfte att vinna politisk eller ekonomisk fördel.



Lena Hallin, chef Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, om hotbilden

Hur har hotbilden förändrats de senaste åren?

– Det säkerhetspolitiska läget utmärks av en hårdnande stormaktsrivalitet – i första hand mellan USA, Kina och Ryssland. Hotbilden mot Sverige har blivit bredare och alltmer komplex och den är samtidigt politisk, militär och ekonomisk. Pandemin har accelererat de trender som påverkar Sveriges säkerhet, men ändrar inte riktningen på dem. EU:s grannskap är instabilt vilket påverkar europeisk säkerhet. Ekonomi och ny teknologi ses av många stater som del av den nationella säkerheten.



Vilka konsekvenser får detta för totalförvarsplaneringen och Sveriges beredskap?

– I den här säkerhetspolitiska miljön ökar utsattheten för små länder som Sverige, och därmed risken att vi utsätts för kraftfulla påtryckningar. Främmande makt letar brett efter sårbarheter i vårt öppna och digitaliserade samhälle. Hotbilden utmanar föreställningar om gränslinjerna mellan krig och fred, civilt och militärt, vår yttre och inre säkerhet, och mellan den fysiska världen och cyberdomänen. Hotbilden ökar kraven på anpassningsförmåga, robusthet och motståndskraft inom totalförsvaret och i hela samhället.

Vad kan vi tillsammans göra för att möta hoten?

– Sverige är ännu inte tillräckligt väl rustat för att möta hotbilden och det behövs en samlad nationell ansats inom statsförvaltningen och inom samhället i stort. Vi måste tillsammans ta ansvar och bli bättre på att dela rätt information. Det kräver kunskap, och säkra och robusta sambandsmedel. Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot stärks genom Nationellt cybersäkerhetscenter som nyligen inrättats. Centret är ett exempel på hur myndigheterna kan arbeta tillsammans. Genom samarbete och gott säkerhetsarbete ökar förmågan till skydd mot de som inte vill oss väl.

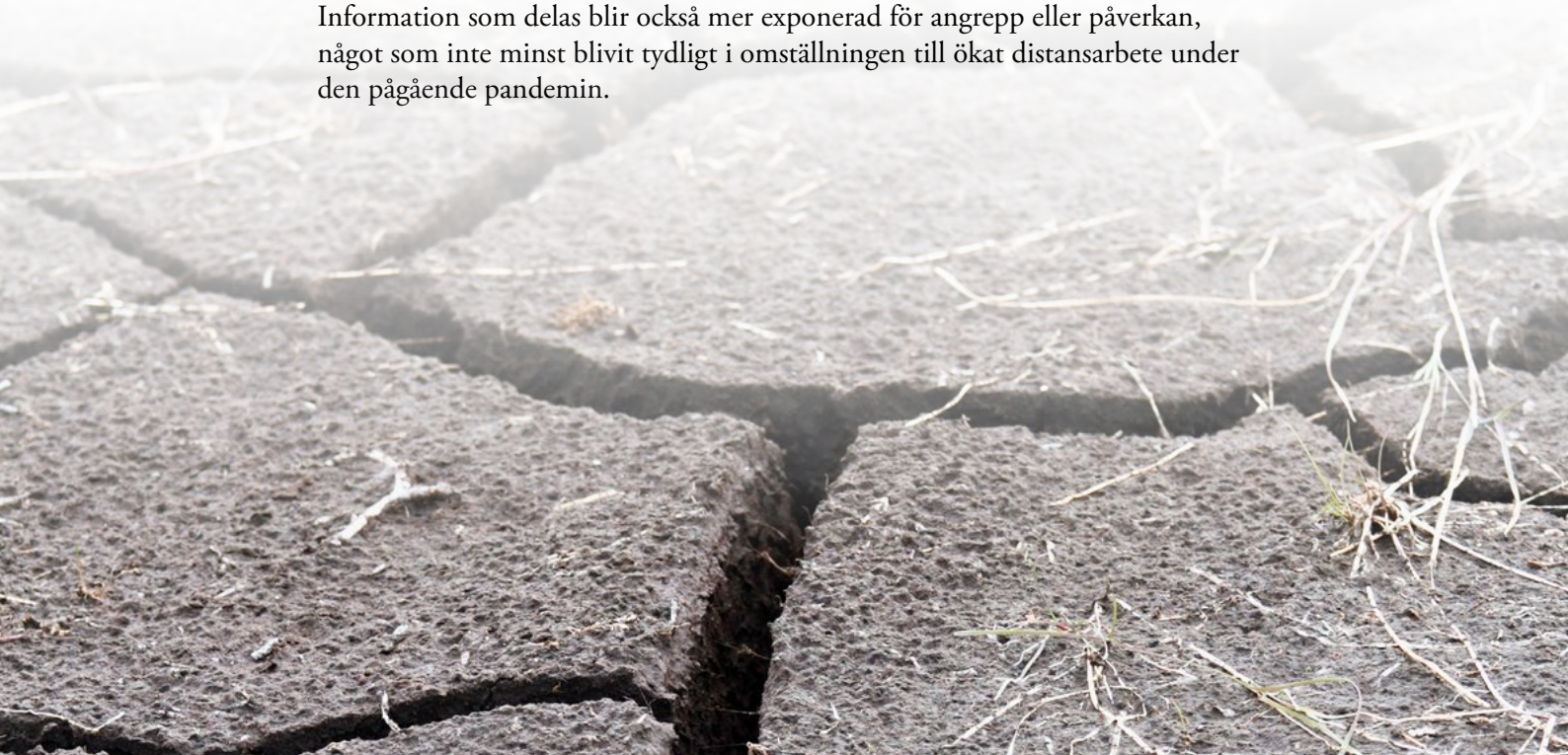
Klimatförändringar och teknisk utveckling ställer ökade krav på beredskapen

Dagens svenska samhälle har byggts upp och anpassats till ett visst klimat, men ett förändrat klimat medför att sannolikheten för extrema händelser ändras. Det ställer därmed andra krav på Sveriges beredskap. Klimatförändringarna medför bland annat en ökad medeltemperatur och fler extrema naturhändelser så som värmeböljor och torka, allvarliga skogsbränder, ökad och mer intensiv nederbörd, översvämningar, ras och skred och stormar. Även höjda havsnivåer, tinande permafrost och förändringar kopplade till Arktis är aspekter att ta hänsyn till.

Framtida naturrelaterade händelser kan komma att bli mycket allvarligare och hota infrastruktur, bebyggelse, miljö, liv och hälsa. Högre temperaturer och ändrade nederbördsmonster påverkar bland annat tillgången på dricksvatten, växtperioder, förekomst av skadedjur och ekosystemtjänster. Detta kan i sin tur leda till förändrade förutsättningar för livsmedelsproduktion och påverka vår försörjningsförmåga. Sverige påverkas även av klimatförändringarnas effekter i andra länder, exempelvis förändrad migration och säkerhetspolitiska spänningar. Klimatförändringarna försvårar fattigdomsbekämpning och innebär risk för nya hälsoutmaningar och ökat tryck på ekosystemen. Förändringarna ställer krav på anpassning och en handlingskraftig civil beredskap.

Det allt mer digitaliserade informationssamhället innebär stora fördelar men medför också en ökad sårbarhet för cyberangrepp, informationsstöld och konsekvenser av tekniska system som fallerar eller skadas. Digitaliseringen påverkar även metoder för psykologisk påverkan. Samhällets ökande beroende av tekniska system i rymden innebär också sårbarheter. Kritiska satellitsystem för till exempel civil kommunikation, navigation och jordobservationer kan påverkas negativt av solstormar eller att objekt kolliderar. Kraftiga solstormar kan även orsaka allvarliga skador på elektronisk och annan teknisk infrastruktur på jorden, vilket behöver beaktas i kontinuitetshantering för samhällsviktig verksamhet.

Det finns områden som ger oss möjligheter att stärka vår beredskap men som på sikt också skulle kunna skapa osäkerheter eller nya risker, exempelvis artificiell intelligens (AI), robotik, utbyggnaden av 5G, ökad användning av molninfrastruktur, kvantdatorer, med mera. Digitalisering och teknikutveckling ökar också risken för oavsiktliga störningar när fler enheter och system kopplas ihop. Information som delas blir också mer exponerad för angrepp eller påverkan, något som inte minst blivit tydligt i omställningen till ökat distansarbete under den pågående pandemin.



Aino Krunegård, sektorsansvarig, klimatanpassning vid Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning, SMHI och Carl Granström, krisberedskap, SMHI, om klimatförändringarna och civil beredskap



Hur påverkar klimatförändringarna beredskapsarbetet?

Aino: – Ett klimatperspektiv måste alltid finnas med i samhällsplaneringen. Klimatförändringarna påverkar alla delar av samhället men får olika konsekvenser för olika verksamheter. Effekter kan komma på andra platser än tidigare och slå hårdare. Klimatförändringarna har redan börjat och vi behöver klimatanpassa vårt samhälle för att det ska vara robust även i framtiden.

Vilka utmaningar ser ni gällande samarbete och prioriteringar?

Carl: – Det behövs samsyn om hur man på ett säkert sätt ska hantera skyddsvärd information om risker, åtgärder och verksamheter. Alla har inte kommit lika långt och arbetar idag på lite olika sätt.

Aino: – Kommunernas resurser är begränsade och det kan vara svårt att prioritera klimatanpassning. Men beredskap och klimatanpassning går hand i hand. Analys, förebyggande åtgärder och investeringar idag lönar sig ofta i längden.

Vad kan vi lära av tidigare extrema naturhändelser?

Carl: – Varje händelse gör att vi blir bättre rustade, även om det inte alltid är det man planerat för som sen händer. Övning och att dela med sig av kunskap och erfarenheter är jätteviktigt.

Skyddet mot olyckor med allvarliga konsekvenser behöver stärkas

Sverige behöver även ha beredskap för att kunna hantera olyckor med allvarliga konsekvenser. Exempelvis omfattande bränder i byggnader och i annan infrastruktur, stora störningar i informationssystem eller särskilda händelser där många människor skadas eller dör, till exempel vid en större olycka i samband med ett evenemang. Samhället behöver också kunna hantera ett dammhaveri och transport- och industriolyckor som får allvarliga konsekvenser för människors liv och hälsa, ekonomi och miljö. Utöver detta finns det risker kopplade till olyckor med farliga ämnen, det vill säga strålning, smitta och gift. Sådana kan inträffa i både mindre och större skala, exempelvis om det sker en olycka när farligt gods transporteras, eller om det sker en allvarlig händelse vid ett kärnkraftverk.

Händelser som inträffar utanför landets gränser så som vulkanutbrott, jordbävningar och flodvågor kan också få allvarliga konsekvenser och påverka samhällsviktig verksamhet i Sverige eller drabba svenskar i omvärlden.



Tilliten i samhället är utmanad

Människors vilja att bidra i en kris och försvara sitt land är grundläggande förutsättningar i hanteringen av kriser och ytterst krig. När samhället sätts under press – oavsett om det sker lokalt eller nationellt – blir det extra tydligt att tilliten är central för den gemensamma motståndskraften. Utanförskap och marginaliserade grupper, liksom minskad tillit, samhällssolidaritet och förtroende för myndigheter riskerar att försvåra en effektiv krishantering och påverka försvarsviljan.

Sverige har en lång demokratisk tradition, och både den mellanmännsliga tilliten och förtroendet för krishanterande myndigheter och organisationer är fortsatt hög i jämförelse med många andra länder. Utmaningen att värna demokratin och tilliten växer dock. Det blir allt tydligare att ett aktivt försvar av demokratiska värden är en viktig del av arbetet med skydd mot olyckor och civil beredskap.

Fri debatt, åsiktsskillnader och argumentation om olika ståndpunkter är viktiga delar av ett välfungerande demokratiskt samhälle. Tillgång till information, olika perspektiv och plattformar för demokratiskt deltagande är grundläggande förutsättningar för en välmående demokrati.

Demokratiska fri- och rättigheter utsätts dock kontinuerligt för påverkan. Demokratiska värderingar kan angripas genom att använda fabricerade nyheter, falska påståenden eller avsiktligt missvisande argument. Detta kan till exempel ske genom främmande makts informationspåverkan eller våldsbejakande extremisters försök att driva fram förändring i samhället. Informationspåverkan kan stundtals vara svår att skilja från fri åsiktsbildning.



Läs mer...

- Totalförsvaret 2021-2025: www.regeringen.se
- Nationell säkerhetsstrategi: www.regeringen.se
- Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens årsöversikt 2020: www.forsvarsmakten.se
- Säkerhetspolisens årsbok 2020: www.sakerhetspolisen.se
- Försvarets radioanstalts årsrapport 2020: www.fra.se
- Myndighetsinformation om klimatanpassning: www.klimatanpassning.se

A silhouette of a person wearing a cap and looking through binoculars against a sunset sky. The sun is low on the horizon, creating a bright glow and lens flare. The person's hair is visible on the right side.

**Utvecklings-
områden för en
ökad förmåga**

Utvecklingsområden för en ökad förmåga

MSB presenterar sju utvecklingsområden som är prioriterade att kraftsamla kring för att stärka den samlade förmågan. De har tagits fram genom att väga behoven inom civil beredskap mot hot- och riskbilden. Här beskrivs utmaningar och vad som behöver utvecklas inom varje område.

Pågående utvecklingsarbete 2021

Det pågår en hel del utvecklingsarbete inom dessa områden som kommer att präglade den fortsatta utvecklingen inom civil beredskap. Dessutom är flera utredningar på gång och andra har kommit en bra bit på väg. Exempelvis har en statlig utredning föreslagit en ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. En annan utredning ser över hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och vid höjd beredskap. Erfarenheter från pandemin kommer också att påverka utvecklingen.



Förmågan till samverkan och ledning behöver stärkas

Samverkan och ledning mellan myndigheter och andra samhällsaktörer skapar förutsättningar att komma överens och åstadkomma en inriktning vid pågående krishantering. Detta sätt att leda arbetet framåt grundar sig i ansvarsprincipen. För att samverkan och ledning ska fungera bra behöver inblandade samhällsaktörer dela information och erfarenheter med varandra både i ett normalläge och vid en kris. Detta skapar bättre möjligheter att förstå andras roller och hitta rätt åtgärder. Det är exempelvis viktigt att utifrån en gemensam lägesbild komma överens och fatta beslut om hur samhället bäst använder och prioriterar tillgängliga resurser som personal och materiel. Samverkan och ledning är en central förmåga som måste finnas hos varje myndighet och samhällsaktör, för att effektivt kunna hantera både kriser och krig.

Under pandemin har förmågan till samverkan och ledning utvecklats, men den behöver stärkas ytterligare i hela systemet. När en ny omfattande kris som påverkar stora delar av samhället inträffar blir det tydligt att myndigheters tidigare erfarenheter och kunskaper om operativt arbete varierar. Detta påverkar hur snabbt och bra olika aktörer samverkar och gemensamt kan leda krishantering framåt. Det finns även utmaningar som hänger samman med hur beredskapssystemet är uppbyggt, exempelvis myndigheters mandat. Sammantaget kan detta begränsa myndigheters möjligheter att påverka ett händelseförlopp, minska konsekvenser och styra utvecklingen på ett bra sätt. Erfarenheter från övningar och från hur tidigare kriser har hanterats visar att arbetsprocesser, metoder och teknik behöver vidareutvecklas för att förbättra myndigheternas förutsättningar att samverka och leda under kris och krig.

Kriser är oftast tvärssektoriella, det vill säga att de berör flera olika områden eller samhällssektorer samtidigt. Därför behövs nationell krissamordning. Det är viktigt att samhällsaktörer har tydliga strukturer och ansvar att ur ett helhetsperspektiv analysera krisens konsekvenser och vidta åtgärder. Det är också viktigt att de tillsammans kan lösa eventuella problem där olika mål står mot varandra, exempelvis när ett beslut som löser problem på ett område kan få negativa effekter på ett annat. För att värna helheten behöver arbetet vara organiserat på ett sätt som stödjer tvärssektoriell samordning.

Ett krig ställer särskilda krav på uthållighet och robusthet i hela ledningskedjan från nationell till lokal nivå. För att stärka förmågan att samverka och leda är det viktigt att redan i fredstid, så långt det är möjligt, tydliggöra vem som ska göra vad i samhället vid krig. Ansvar och roller behöver tydliggöras i förordning och det behöver sedan övas med berörda samhällsaktörer. Detta skulle minska risken för att åtgärder försenas eller byggs på bristfällig information.



Maria Bergstrand, enhetschef vid operativa avdelningen på MSB, om samverkan och ledning

Varför behövs samverkan och hur går det till?

– När en kris inträffar kan en enskild organisation sällan lösa den själv. Samhället är sammanflätat och vi är beroende av varandra och att till exempel el, elektronisk kommunikation och transporter fungerar även i kris. Samverkan behövs för att lösa problem, fördela roller och ansvar och för att ta fram en inriktning. Inriktningen kan handla om hur samhällets samlade resurser används mest effektivt.

– En viktig plattform för att mötas är samverkanskonferenser. Då samlar vi allt från några få till flera hundra deltagare från olika myndigheter, organisationer och andra berörda. Det kan till exempel handla om en händelse som en pågående skogsbrand, om kommunikation till allmänheten, eller att se till att alla vet vem som gör vad. Vilka som deltar i konferenserna varierar beroende på syftet. Chefskonferenserna bidrar till att inrikta arbetet. Samverkan måste ske löpande. Om den fungerar bra i vardagen ökar möjligheterna att klara en kris.

Vilka utmaningar finns för samverkan?

– Perspektivförståelsen är den stora utmaningen. Om en myndighet gör något kan det påverka en annan myndighets ansvarsområde. Då behöver man förstå varandras utgångspunkter. En annan utmaning är bristen på helhetssyn. Här har vi på MSB en roll att spela. Vi bjuder in flera parter och sätter en agenda för att nå ett resultat. Sen kan vi driva på, följa upp och se var det finns stöd att få från andra. Vi ska hjälpa aktörerna att komma framåt tillsammans – och hela tiden hålla fokus på helheten – att upprätthålla målen för samhällets säkerhet.



Samhällsviktig verksamhet och försörjningsberedskap behöver bli robust

En av de viktigaste uppgifterna vid en kris eller ett krig är att skydda och upprätthålla samhällets funktionalitet. Viktiga samhällsfunktioner exempelvis energi- och livsmedelsförsörjning måste fungera. Att identifiera vilka verksamheter som är särskilt viktiga är en förutsättning för att veta vad i samhället som behöver upprätthållas, skyddas eller prioriteras. Samhällsviktig verksamhet behöver därmed identifieras. Idag saknas fastställda krav på vilken förmåga som ska upprätthållas i den samhällsviktiga verksamhet som identifieras. Dessutom saknas heltäckande skyldigheter avseende risk- och kontinuitetshantering. Aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet behöver analysera vilka risker som finns och ha en plan B om riskerna blir verklighet.

En viktig del i vår försörjningsberedskap är att säkra tillgången på varor och tjänster. Detta blev tydligt under pandemin när det till exempel rädde brist på personlig skyddsutrustning. Mekanismer för hur produktion och annan verksamhet flexibelt kan ställas om och en förberedd tillverkningsberedskap samt beredskapslager är exempel på åtgärder för att säkerställa tillgång till nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet har en central roll i vår försörjningsberedskap och för att kunna möta en akut efterfrågan eller störda handelsflöden vid kris eller krig. Civila myndigheter, regioner och kommuner behöver tillsammans med näringslivet och Försvarmakten prioritera att bygga en robust försörjningsberedskap för nödvändiga varor och tjänster.

Tillgång till personal är viktigt för att kunna säkerställa försörjningen och upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Vardagens brist på specialistkompetens är en sårbarhet som blir än tydligare under en kris. Det är viktigt att ta ett helhetsperspektiv på personalförsörjning både i vardagen, i kris och i krig samt att beakta vilka möjligheter det finns att ta ökat stöd från frivilliga och från näringslivet. MSB har efter en förstudie skrivit till regeringen om behovet av en utredning om personalförsörjning, i vilken civilpliktens aktivering är en av de centrala delarna. Det är också viktigt att tydliggöra ansvarsstrukturen på central myndighetsnivå för personalförsörjning och planläggning av arbetskraften i kris och krig inklusive avvägningar mellan militärt och civilt försvar. Här väntas flera kommande utredningar och arbeten bidra till ökad tydlighet.



Läs mer...

- MSB:s samlingssida om försörjningsberedskap: www.msb.se/forsorjningsberedskap
- MSB:s samlingssida om samhällsviktig verksamhet: www.msb.se/samhallsviktigverksamhet
- FOI:s analys Nationell försörjningsberedskap - vägen framåt: www.foi.se
- MSB:s samlingssida om Frivilliga försvarsorganisationer: www.msb.se/ffo
- MSB:s samlingssida om Så kan företag stärka sin beredskap för kriser och krig: www.msb.se/beredskapforforetag



Johan Belfrage, Innovation & Affärsutveckling, Saab AB, om initiativet "Flexibel beredskap" tillsammans med företagen Volvo, ABB och Mölnlycke

Fyra företag har gått samman i initiativet "Flexibel beredskap". Vad handlar det om?

– Initiativet kommer av erfarenheterna från bristen på skyddsmateriel i början av coronapandemin. Vi kunde fort ställa om en del av vår verksamhet, men insåg snabbt att om vi samarbetade med andra företag som också ville hjälpa till kunde vi dra nytta av varandras spetskompetenser och få mycket bättre effekt.

– Vår idé är att ha en innovativ, digital och skalbar beredskap med flexibel produktion där det finns hubbar i flera delar av landet som specialiserar på olika varor eller tjänster. Den aktuella hubben ska kunna komma igång snabbt. Men det behövs också flexibilitet beroende på vilken typ av kris vi står inför, och vilka brister.

– Det som behövs nu är en tydlig modell där företagen vet vem som är ansvarig och vem man ska kontakta inom det offentliga. Vi behöver också förbereda avtal. Det ska vara samordnat, förberett och övat. För att kunna stödja det offentliga behöver vi ta del av krisscenarioer och komma igång med övningar. Företagen kan och ska inte själva driva det här, vi behöver göra detta gemensamt med det offentliga där de kravställer och vi utvecklar konceptet vidare ihop. Det finns en enorm kraft i att alla samarbetar och eftersom vi har en unik industribas kan Sverige bli världsledande i försörjningsberedskap.



Informations- och cybersäkerhet samt säkerhetsskydd behöver prioriteras högre

Det systematiska informationssäkerhetsarbetet behöver stärkas i hela samhället, i synnerhet för att möta det växande cyberhotet och de nya sårbarheter som skapas som en följd av digitalisering och teknikutveckling. Samhällsaktörer behöver tillgång till säkra och robusta kommunikationssystem för såväl totalförsvarsplanering i fredstid som för att hantera kriser och krig.

Investeringar inom området är kostnadsdrivande men kräver ständig uppmärksamhet för att anpassas till moderna ledningsbehov och den tekniska utvecklingen. Vilka som behöver kommunicera när och på vilket sätt med varandra är grundläggande frågor som behöver besvaras för att utvecklingsarbete inom området ska vara framgångsrikt.

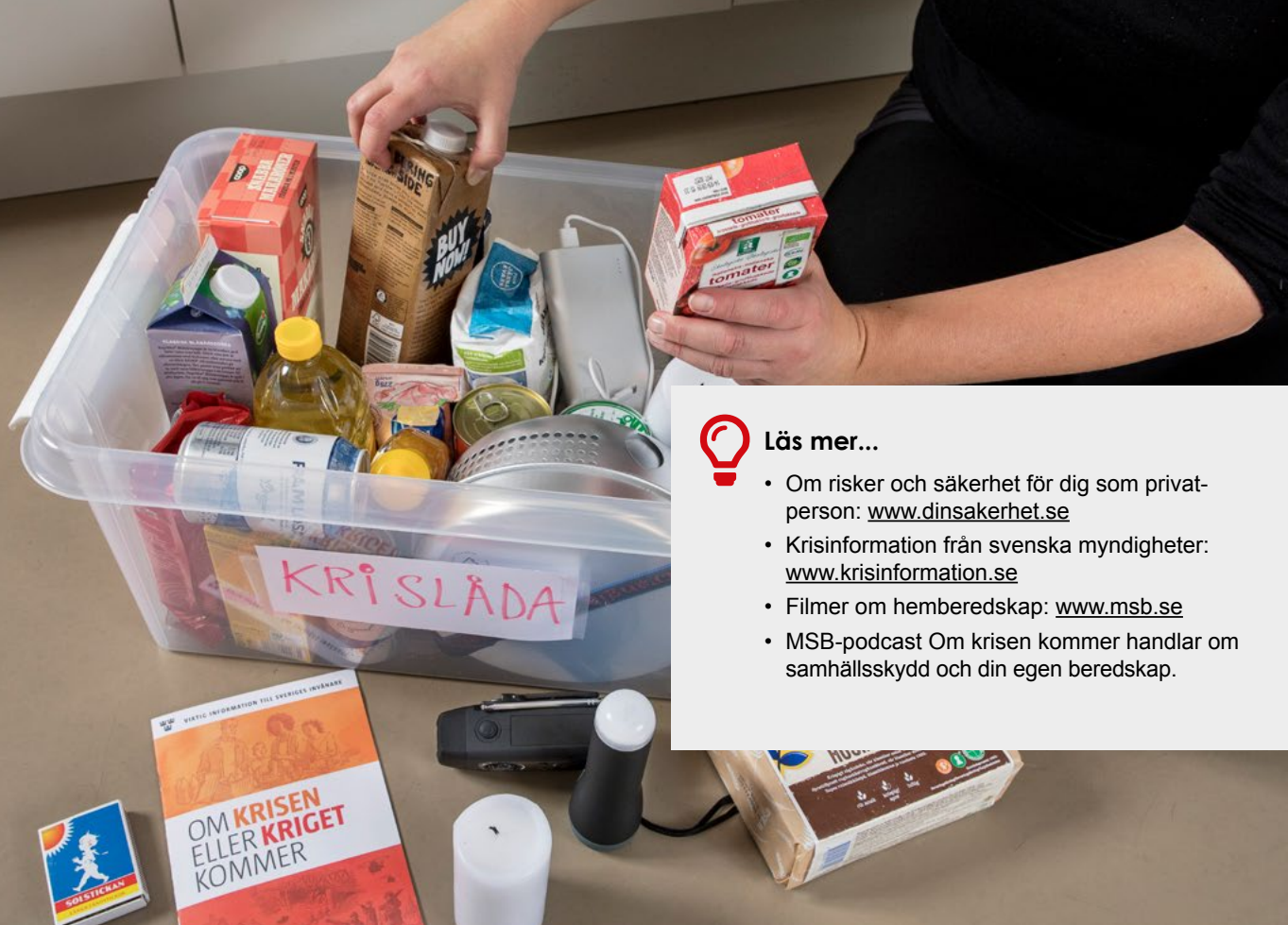
Säkerhetsskydd är en annan grundläggande förutsättning som behöver säkerställas. Utgångspunkten är att alla relevanta aktörer behöver ha förtroende och förmåga att dela känslig hotinformation, genomföra säkerhetsskyddsanalyser, samt slutligen prioritera att i praktiken investera i säkerhetsskyddet.

Ett nationellt cybersäkerhetscenter håller just nu på att byggas upp. I centret ingår Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt och MSB. Syftet med centret är att samla och stärka Sveriges förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot mot Sverige. Centret ska också ge ett utvecklat och samordnat stöd om hur olika verksamheter i privat och offentlig sektor kan skydda sig mot cyberattacker. Centret kommer att arbeta nära med Polismyndigheten, Försvarets materielverk och Post- och telestyrelsen.



Läs mer...

- Nationellt cybersäkerhetscenter: www.cfcs.se
- Stöd om organisationers informationssäkerhetsarbete: www.informationssakerhet.se
- Säkerhetspolisen om säkerhetsskydd: www.sakerhetspolisen.se/sakerhetsskydd.html
- MSB:s samlingssida om informationssäkerhet, cybersäkerhet och säkra kommunikationer: www.msb.se



Läs mer...

- Om risker och säkerhet för dig som privatperson: www.dinsakerhet.se
- Krisinformation från svenska myndigheter: www.krisinformation.se
- Filmer om hemberedskap: www.msb.se
- MSB-podcast Om krisen kommer handlar om samhällsskydd och din egen beredskap.

Allmänhetens beredskap och försvarsvilja behöver fortsatt öka

Människors förtroende för varandra och för myndigheter är avgörande för all krishantering. Ett högt förtroende förutsätter en levande demokrati, fria granskande medier och ett offentligt samtal som bjuder in befolkningen till att ta eget ansvar. Samordnad, tillgänglig och tydlig kommunikation från myndigheter är viktigt för att skapa tillit och förtroende. God kriskommunikation skapar också förutsättningar för allmänheten att bidra till hanteringen. Under pandemin har kommunikation med allmänheten varit särskilt viktigt, men också utmanande. En av utmaningarna har varit att allmänheten inte bara är mottagare av myndigheternas information utan även påverkar smittspridningen genom sitt agerande. Det är viktigt att lära av pandemin och att åstadkomma mer långsiktig kommunikationsplanering som sträcker sig över myndighetsgränser. I det fortsatta arbetet bör även myndighetskommunikation som vänder sig till olika målgrupper i Sverige utvecklas.

Utebliven eller bristande kommunikation med allmänheten kan utnyttjas av antagonister i påverkanssyfte. Ett aktivt psykologiskt försvar bör därför stödja offentliga aktörer att kommunicera hållbart, effektivt och balanserat. Inför kris och krig behövs en välutvecklad medieberedskap med robust sändning av public service och nyhetsförmedling i tryck och i digitala kanaler, inklusive sociala medier. Målet bör vara att långsiktigt säkerställa ökad försvarsvilja och en stark psykologisk motståndskraft inför olika kriser och ytterst krig.

Under pandemin ökade allmänhetens intresse för krisberedskap och i synnerhet hemberedskap. Denna positiva utveckling behöver upprätthållas. Många hushåll har stärkt sin hemberedskap men mer behöver göras. Det är viktigt att förberedelser sker i vardagen för att öka samhällets robusthet.

Den lokala beredskapen behöver stärkas

Samhällets robusthet skapas i vardagen, i våra kommuner med det breda och viktiga verksamhetsansvar som de har. Utöver barnomsorg, skola och äldreomsorg har kommuner även ansvar för kommunal teknisk försörjning så som vatten, avlopp och avfallshantering samt kommunal räddningstjänst. Utmaningar som finns i samhället i vardagen förstärks ofta när en kris inträffar. Till exempel har pandemin tydliggjort brister i äldreomsorgen som var kända sedan tidigare, såsom brister inom bemanning, kompetensutveckling och samordning. Den lokala beredskapen behöver stärkas och kommunerna behöver få rätt förutsättningar att lösa sina uppgifter även i kris. Det är också viktigt att kommuner i sin samhällsplanering av till exempel mark och vattenområden tar beredskaps-hänsyn och beaktar totalförsvarets krav i sin verksamhet.

Kommunerna har ett särskilt ansvar vid kriser och höjd beredskap. Vad detta ansvar konkret innebär i relation till länsstyrelser och andra centrala myndigheter är dock inte tydligt för alla kommuner, vilket kan försvåra för berörda aktörer att samverka och gemensamt hantera krisen. Kommuner kan också ha olika syn på hur näringslivet och andra externa aktörer ska involveras.

Det pågående arbetet med att bygga upp civilt försvar i Sverige påverkas dessutom negativt av att många kommuner behöver göra svåra prioriteringar och inte har kunnat avsätta tillräckligt mycket personal och resurser för arbetet. Vissa kommuner har sedan tidigare en ansträngd ekonomi, som dessutom kan ha förvärrats under pandemin. Detta kan underminera fortsatta och nya satsningar på krisberedskap och civilt försvar. För att skapa bättre förutsättningar för nödvändig förmågeutveckling inom civilt försvar är det därför viktigt att kommunerna får ersättning utifrån sina överenskomna utvecklingsbehov.



Läs mer...

Handbok i kommunal krisberedskap: www.msb.se/handbokikommunalkrisberedskap

Gabriella Andersson, specialist krisberedskap, Kungsbacka kommun, om det lokala beredskapsarbetet

Hur arbetar ni för att stärka allmänhetens beredskap och vilka utmaningar har ni?

– Vårt fokus är att skapa trygghet och höja kunskapen hos våra invånare. Vi utgår från individens perspektiv och att det finns stora skillnader i kunskap och engagemang. Det är viktigt att de har en realistisk förväntan på vad vi kan stödja dem med vid en kris, då resurserna är begränsade och vi behöver prioritera de som behöver mest hjälp. Så, det är viktigt att de som kan klara sig själva en tid gör det.

– Vi behöver nå alla, oavsett språk eller tillgång till IT. Det gör Krisberedskapsveckan extra viktig där vi kan möta våra invånare och nå ut till ungdomar. Målet är att alla ska förstå att de är en viktig pusselbit i beredskapen.

– Vi samarbetar med många: Forsvarsmakten, Hemvärnet, blåljusmyndigheter, länsstyrelsen, preppers och influencers. De frivilliga försvarsorganisationerna är extra viktiga för att engagera våra invånare. Det är angeläget att ta tillvara frivilligas engagemang, att de övas och utbildas så att vi kan bygga ett förtroende och ha förberedda avtal.

– Våra utmaningar är främst resurserna. Just nu behöver vi prioritera det som står i lagar och överenskommelser. Totalförsvarsutvecklingen medför viktiga frågor som vi ser fram emot att engagera oss i, så som försörjningsberedskap och hur vi kan arbeta närmare näringslivet. Det gäller att hitta rätt ambitionsnivå, vi kan inte göra allt men vi kan alltid börja någonstans.







Förmågan att ta emot internationellt stöd behöver utvecklas

Sveriges säkerhet är beroende av att vi samarbetar med andra länder, bilateralt och inom ramen för de olika multilaterala strukturer som finns. Hot och risker är ofta gränsöverskridande och vår beredskap blir starkare om den utvecklas i samarbete med andra. Vid flera kriser, exempelvis de stora skogsbränderna för ett par år sedan och nu senast pandemin, har Sverige både tagit emot och gett internationellt stöd. Förmågan att ta emot internationellt stöd (så kallat värdlandsstöd) behöver särskilt utvecklas.

När andra länder skickar personal och materiel till oss måste de kunna verka och användas i vår nationella kontext. Det är därför viktigt att tydliggöra och utveckla roller och ansvar samt metoder och arbetssätt. Tillämpning av avtal och överenskommelser för att ge och ta emot internationell hjälp vid samhällsstörningar behöver också samlas över.

En central utgångspunkt i uppbyggnaden av totalförsvaret är att Sverige både enskilt och tillsammans med andra stater och organisationer ska kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Givande och mottagande av stöd inför eller vid en väpnad konflikt i vårt närområde måste därför så långt som möjligt planeras, samordnas och övas tillsammans med andra.



Lagstiftningen behöver utredas

Lagstiftningen inom beredskapssystemet är i huvudsak avsedd för en situation då krig eller krigsfara råder och regeringen därmed kan fatta beslut om höjd beredskap. Regelverket är inte anpassat vare sig för hybrida angrepp som inte föranleder ett beslut om höjd beredskap, eller för andra typer av fredstida kriser. En mer sammanhängande beredskapslagstiftning, som kan användas även vid fredstida krissituationer och allvarliga händelser, behöver därför utredas för att ge samhällsaktörerna tillräckligt kraftfulla verktyg. MSB efterlyser ett fortsatt arbete inom lagstiftningsområdet för att Sverige ska kunna bygga en robust beredskap.

Utöver behovet av en fungerande lagstiftning i hela hotskalan så kan MSB konstatera att regelverket för civilt försvar till stor del växte fram under en tid då samhället såg annorlunda ut. Teknisk och social utveckling, privatisering och andra omstruktureringar är exempel på sådant som Sverige gått igenom sedan dess. Delar av regelverken har blivit omoderna eller motstridiga och behöver därför ses över för att utvecklingen av civilt försvar ska underlättas. Myndigheterna behöver ha aktuella regelverk för sin verksamhet.





**Erfarenheter
från pandemin**

Erfarenheter från pandemin

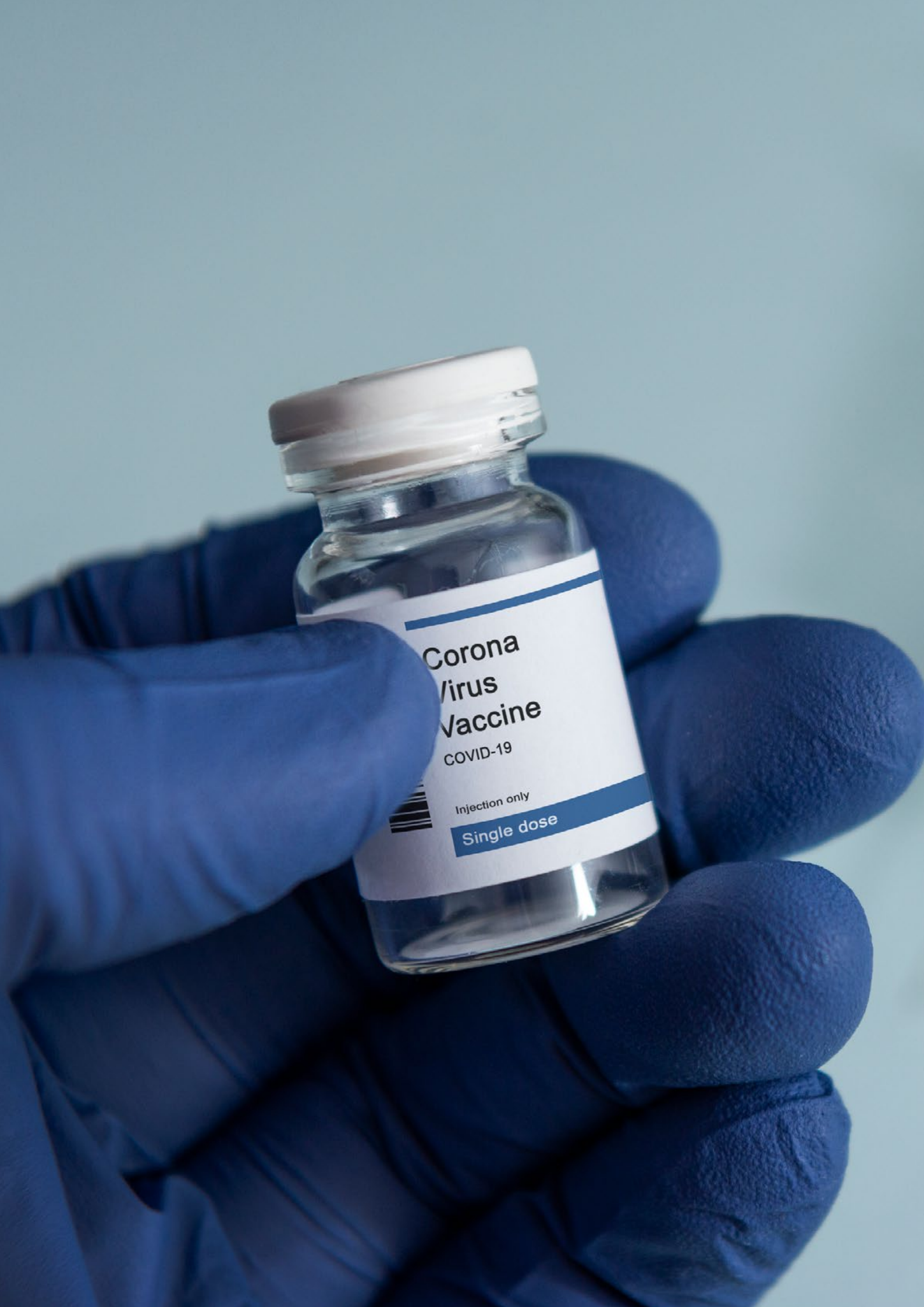
Pandemin har inneburit och innebär fortfarande ett stort mänskligt lidande och en påfrestning för hela samhället, inte minst för hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Pandemin har påverkat våra möjligheter att träffa nära och kära, vår rörelsefrihet, vårt arbetsliv och vår ekonomi. Konsekvenserna av pandemin kommer att påverka samhället under lång tid framöver, bland annat genom inställd och uppskjuten hälso- och sjukvård och ekonomiska förluster för näringslivet och privatpersoner. Pandemin kommer även att påverka den fortsatta utvecklingen av civil beredskap.

När pandemin bröt ut i Sverige blev det tydligt att samhället inte var rustat för en sådan påfrestning. Många verksamheter fick snabbt förändra sin planering, frivilliga strömmade till, och många företag ställde om sin produktion. Detta visar på stort engagemang och förmåga att kraftsamla i en kris. Pandemin visade även att de brister som finns i vardagen ofta förstärks vid en kris. Som exempel kan nämnas bristande tillgång till skyddsmateriel och annan utrustning, men även personal med specifik kompetens. Vi måste därför stärka vår förmåga och förbereda oss när samhällets verksamheter har normal belastning. Detta gör Sverige mer robust inför kommande kriser.

I det fortsatta arbetet med att utvärdera hanteringen och vidareutveckla och stärka vår förmåga kommer Coronakommissionens slutsatser och andra analyser vara viktiga. Vi har under pandemin blivit medvetna om problem och utvecklingsbehov inom civil beredskap, men vi har även hittat lösningar som tidigare varit svåra att identifiera.

Trots pandemins påfrestningar har den till exempel medfört att myndigheters krisorganisation, samverkan och ledning samt kriskommunikation har utvecklats. Det är både viktigt att kunna förändra och förbättra under pågående kris och att i god samordning fortsätta att utveckla ett krishanteringssystem som har en förmåga till anpassning. De lärdomar vi drar från pandemin kommer att öka Sveriges förmåga att möta såväl nästa kris som ett väpnat angrepp.





Corona
Virus
Vaccine

COVID-19

Injection only

Single dose

Åsa Hessel, verksamhetschef krisberedskapsenheten, Region Sörmland, om lärdomar från pandemin



Vilka var utmaningarna i början av pandemin?

– Oavsett vad som inträffar är materiel, utrustning och rätt kompetens utmaningar. Att i en kris snabbt få rätt person på rätt ställe är tufft. Bristen på kunskap om covid-19 var också problematisk.

– Kommunikationen var viktig. Med medarbetare, allmänheten, media och med andra myndigheter. Vi fick hitta nya sätt att nå ut och översätta till andra språk. Vi startade en podd, gjorde ett internt covidkompendium och hade mega Skype-möten där våra medarbetare kunde ställa frågor.

Vad var utmärkande för arbetet?

– Uppfinningsrikedomen och engagemanget. Många tog egna initiativ och alla ställde upp. Både medarbetare, frivilliga och företag.

Vad tar ni med er för lärdomar från pandemihanteringen hittills?

– Hur, när och till vilka man ska lägesrapportera behöver ses över. Positivt är utvecklingen av den digitala vården och att smidigt kunna möta och utbilda personal på distans.

– Erfarenheterna kommer att bidra till arbete med att bygga upp civilt försvar. Hur vi utvecklar en krigsorganisation och samverkar och bemannar i en utdragen kris. Vilken vård som ska prioriteras och vad som kan skjutas upp. Allas insikt om att en kris kan komma snabbt och drabba hårt är också viktig.



Läs mer...

- Forskning relaterat till coronaviruset: www.msb.se
- Coronakommissionen: www.coronakommissionen.com
- Folkhälsomyndigheten: www.folkhalsomyndigheten.se



Roller och begrepp

Roller och begrepp

Principer och ansvar

Krisberedskapen regleras i lagar och förordningar. Ansvarsförhållanden och roller styrs bland annat av tre grundläggande principer samt det geografiska områdesansvaret.

- **Ansvarsprincipen** – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.
- **Närhetsprincipen** – att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- **Likhetsprincipen** – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Geografiskt områdesansvar

Bland civila myndigheter finns det några som har ett särskilt utpekat ansvar för samordning av krisberedskap och civilt försvar inom det egna geografiska området. Ansvaret för att planera inför och hantera kriser och krig på lokal nivå vilar på kommunen. På regional nivå vilar ansvaret på länsstyrelsen och för nationell nivå på regeringen med stöd av myndigheterna.

Företagens roll

Företagen är en viktig del av det svenska samhället och upprätthåller många viktiga samhällsfunktioner. Det har visat sig tydligt under pandemin, då företag har ställt upp, ställt om och på många sätt gjort det möjligt att hantera krisen. Näringslivets roll i samhällets beredskapsplanering är ofta att leverera viktiga varor eller tjänster till myndigheter eller andra offentliga aktörer.

I princip finns det ingen lagstiftning som ger företag något särskilt ansvar vid höjd beredskap, krig eller större samhällsstörningar. Däremot har ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare skyldighet att lämna information som totalförsvarsmyndigheterna behöver för planeringen, samt att om det behövs i övrigt medverka vid planeringen av företagets egna uppgifter inom totalförsvaret. Även arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer är skyldiga att medverka i planering och lämna information eller annat stöd som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. Företag kan också på avtalsmässig grund vara skyldiga att exempelvis hålla viss beredskap.

Centrala begrepp

Vad är totalförsvaret och höjd beredskap?

Totalförsvaret är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Regeringen beslutar om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder utomordentliga förhållanden på grund av krig utanför Sverige eller att Sverige varit i krig eller krigsfara. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Högsta beredskap råder om Sverige är i krig.

Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Hit räknas bland annat befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och det psykologiska försvaret.

Vad är civilt försvar?

Civilt försvar omfattar alla de beredskapsförberedelser som civila aktörer genomför i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden. I civilt försvar ingår bland annat ledningsstrukturer samt försörjning av energi, livsmedel inklusive dricksvatten, elektroniska kommunikationer, samt transporter, finansiella tjänster och hälso- och sjukvård för befolkningens och totalförsvarets behov. Verksamheten bedrivs av många olika aktörer: statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringslivet och frivilligorganisationer. Allmänheten har en viktig roll. Civilt försvar omfattar därmed stora delar av samhället, där många aktörer måste samverka och arbeta utifrån målen för civilt försvar.

Riksdagen har beslutat om mål för det civila försvaret för perioden 2021–2025. Exempelvis ska det civila försvaret ha förmåga att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning samt att bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Vad är civil beredskap?

I den här skriften använder MSB begreppet civil beredskap för att samlat beskriva krisberedskap och civilt försvar. Området skydd mot olyckor relaterar till civil beredskap genom att olyckor kan leda till kriser och att det ofta är i vardagen som förmågan finns för att hantera hela hotskalan.

Vad är samhällsviktig verksamhet?

Samhällsviktig verksamhet är verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

För vissa samhällsviktiga verksamheter finns det leverans- eller funktionskrav, exempelvis elberedskapslagen om beredskapsåtgärder inom elsektorn. För många saknas dessa krav vilket innebär att tjänsterna tillhandahålls på affärs- mässiga grunder.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap