

## Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten 2007

Titel: Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten 2007

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga: 2 500 exemplar

ISSN: 1651-9299

ISBN: 91-85053-86-4

KBM:s dnr 0251/2005

Grafisk form: Sörman information & Media AB

Omslagsfoto: Norrlandia

Tryck: Edita Ljunglöfs

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från KBM

E-post: [bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se](mailto:bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se)

Skriften kan laddas ned från KBM:s webbplats

[www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

Planeringsprocessen 2005:3

## Förord

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) presenterar i detta dokument en inriktning för krisberedskapsarbetet 2007. Inriktningen innehåller flera nyheter och bygger på den förändrade övergripande inriktning som KBM föreslog i rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap*. KBM anser att det inte går att bygga upp samhällets krisberedskap enbart utifrån de hot och risker som man i förväg kan identifiera. Grunden måste i stället vara att aktörerna inom samhällets krisberedskap utvecklar en generell förmåga att hantera kriser, oavsett hur de ser ut.

KBM konstaterar också att det tvärsektoriella krisberedskapsarbetet inom EU och internationellt har breddats och intensifierats. Samtidigt påminns vi om att allvarliga kriser ofta har en gränsöverskridande karaktär. Detta innebär att särskilt EU-samarbetet måste vidareutvecklas inte bara sektorsvis utan även mer tvärsektoriellt.

Ann-Louise Eksborg  
Generaldirektör Krisberedskapsmyndigheten

## Innehållsförteckning

SUMMARY.....	6
SAMMANFATTNING.....	9
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>11</b>
1.1 INRIKTNINGENS SYFTE.....	11
1.2 GRUNDEN ÄR DEN FRAMTAGNA STRATEGIN FÖR ÖKAD SÄKERHET.....	12
1.3 DISPOSITION OCH LÄSANVISNING.....	12
<b>2 VIKTIGA IAKTTAGELSER SOM GRUND FÖR INRIKTNINGEN.....</b>	<b>13</b>
2.1 HOT OCH RISKER I SAMHÄLLET UTIFRÅN ETT KRISHANTERINGSPERSPEKTIV.....	13
2.1.1 <i>Inledning</i> .....	13
2.1.2 <i>Generella utvecklingstendenser</i> .....	13
2.1.3 <i>Icke-aktörsbundna hot</i> .....	14
2.1.4 <i>Aktörsbundna hot</i> .....	15
2.2 SAMHÄLLETS SAMLADE FÖRMÅGA 2004.....	16
2.3 RESULTATET AV GENOMFÖRDA RISK- OCH SÄRBARHETSANALYSER.....	16
2.3.1 <i>Inledning</i> .....	16
2.3.2 <i>Specifika brister</i> .....	17
2.3.3 <i>Generella utvecklingsområden</i> .....	17
2.4 SLUTSATSER AV IAKTTAGELSENA SOM GRUND FÖR INRIKTNINGEN.....	18
<b>3 INRIKTNING FÖR VERKSAMHETEN 2007.....</b>	<b>19</b>
3.1 KRISBEREDSKAP OCH CIVILT FÖRSVAR.....	19
3.2 MÅL FÖR POLITIK- OCH VERKSAMHETSOMRÅDEN SAMT FINANSIERING.....	21
3.3 GENERELLA PRIORITERINGAR FÖR DEN FÖRSTÄRKTA FÖRMÅGAN 2007.....	23
3.4 INRIKTNING FÖR KRISHANTERINGSFÖRMÅGAN, DEN OPERATIVA FÖRMÅGAN OCH FÖRMÅGAN HOS DEN SAMHÄLLSVIKTIGA INFRASTRUKTUREN ATT MOTSTÅ STÖRNINGAR.....	24
3.4.1 <i>Inledning</i> .....	24
3.4.2 <i>Inriktning för krishanteringsförmågan</i> .....	25
3.4.3 <i>Inriktning för den operativa förmågan</i> .....	26
3.4.4 <i>Inriktning för förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar</i> .....	27
3.5 GEOGRAFISK PRIORITERING.....	29
3.6 INRIKTNING FÖR SAMARBETE INOM EÜ OCH INTERNATIONELLT.....	29
3.7 MILJÖHÄNSYN OCH KRISBEREDSKAPSÅTGÄRDER.....	29
3.8 SPECIFIK INRIKTNING FÖR DE SEX SAMVERKANSOMRÅDENA.....	30
3.8.1 <i>Inledning</i> .....	30
3.8.2 <i>Teknisk infrastruktur</i> .....	31
3.8.3 <i>Transporter</i> .....	32
3.8.4 <i>Spridning av farliga ämnen</i> .....	32
3.8.5 <i>Ekonomisk säkerhet</i> .....	33
3.8.6 <i>Områdesvis samordning, samverkan och information</i> .....	34
3.8.7 <i>Skydd, undsättning och vård</i> .....	35
3.9 CIVILT FÖRSVAR.....	35

Ordlista

KBM	Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten 2007	0251/2005 2005-07-06
Bilaga 1	Utvecklad inriktning för samarbete inom EU och internationellt	40
Bilaga 2	Utvecklad inriktning för CBRN-beredskapen	43
Bilaga 3	Utvecklad inriktning för krisledningsorganisationer och tekniskt ledningsstöd	53
Bilaga 4	Utvecklad inriktning för kunskaps- och kompetensuppbyggnad	59
Bilaga 5	Utvecklad inriktning för privat-offentlig samverkan	62
Bilaga 6	Utvecklad inriktning för finansieringsprinciper	63
Bilaga 7	Utvecklad inriktning för informationssäkerhetsområdet	66
Bilaga 8	Omvärldsexempel	69
Bilaga 9	Sektorsansvar och geografiskt områdesansvar	71
Bilaga 10	Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap	X
Bilaga 11	Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting	X

## Summary

The basis for society's emergency management capability must be a general ability to handle emergencies, no matter what they look like. It is not possible to build up emergency management capability based only on the threats and risks that can be identified beforehand.

Among the threats and risks that society must be able to handle are the spread of toxic substances and serious contagion (CBRN), terrorist actions, natural disasters and technical collapses in electricity, telecom and IT systems that are vital for society. Serious events like these can lead to such a fast deterioration in society's functionality that citizens' life and health are at risk or that the environment and the economy are jeopardized. Such situations can also lead to decreasing citizen confidence in country leaders and governments.

Emergency management includes measures against events that occur suddenly and unexpectedly and that entail serious and far-reaching consequences for fundamental values and functions in society. The very serious consequences that such events generate mean that it is necessary to create the ability to forestall and handle this type of events whether or not the probability that they can occur is large or small.

Functional emergency management is based on there being a capacity and ability in the society to handle the everyday accidents and interferences that occur often with relatively small consequences for society. Responsibility lies foremost with those normally responsible for certain activities in the form of trade and industry, public organs or organisations. Even we as individuals have great responsibility to forestall and handle everyday accidents and interferences.

Daily often we are reminded that serious emergencies often have border crossing character. This means that especially EU cooperation must be developed further not just sector by sector but also more across different sectors. Therefore The Swedish Emergency Management Agency (SEMA) is pleased to note that cross sector emergency management work within the EU and internationally has broadened and intensified.

The direction of the year's activity for 2007 in emergency management begins with the thoughts and ideas that SEMA presented in the reports *New Conditions for Society's Emergency Management* (dnr 0753/2003), *A Developed Emergency Management* (dnr 0931/2004) and *Swedish Emergency Management in International Collaboration* (dnr 1205/2004). These reports comprise a basis for the coming emergency management bill.

Priorities in the form of the following points should be seen as SEMA's summary of the most important generic priorities for 2007. The basis for the points is mainly to be found in chapter 3 but also in chapter 2 and some annexes.

- Authorities responsible for cooperation and accompanying activities important for society should primarily develop emergency handling capabilities. Mainly emergency management organisations should be strengthened and developed. There should be an ability to make necessary decisions quickly, cooperate with other actors, communicate situation information and take other relevant measures.
- The emergency management organisations of the authorities responsible for cooperation and accompanying activities important for society should have an endurance of at least a week. Exercises should be carried out regularly. Some form of exercise should be carried out at least once every half year. Further, the ability to inform other actors, media and the public during serious emergencies should continue to be developed.
- Authorities responsible for cooperation must have an EU perspective on planning, preparedness, shared resources, agreements, research and development in the national work. Swedish authorities should prepare and practice giving and receiving help in a response phase, and also profit from other countries concerning preparedness and planning.
- The ability to handle CBRN incidents should be improved. This goes for intentional as well as unintentional events. Handling of CBRN incidents is primarily a task for the actors belonging to the co-ordination area Spreading of toxic substances.
- All actors in emergency management should plan to handle the consequences of an extensive epidemic. This mainly concerns continuity planning and management of the absence of key personell in the activities.
- The authorities responsible for cooperation should develop collaboration with trade and industry and have a continuous dialogue with representatives of trade and industry. This should lead to, if possible, a shared view of conditions and vulnerabilities in society and appreciation of mutual liability.

- A fundamental information safety level is needed in IT systems important for society, independent of the current threat picture. Apart from good information security in order to block interference, there is a need for continuity planning in order to ensure that priority services important for society can be delivered despite interruptions in IT systems.
- Within critical infrastructure, foremost the technical infrastructure, actions designed to decrease the consequences of serious emergencies are given priority over preventive measures with the purpose of increasing robustness.



## Sammanfattning

Det går inte att bygga upp samhällets krisberedskap enbart utifrån de hot och risker som man i förväg kan identifiera. Grunden måste i stället vara en generell förmåga att hantera kriser, oavsett hur de ser ut.

Bland de hot och risker som samhället måste kunna hantera kan nämnas spridning av farliga ämnen och allvarlig smitta, terrorhandlingar, naturhändelser som slår ut samhällsviktig infrastruktur under lång tid, samt tekniska krascher i samhällsviktiga el-, tele- och IT-system. Allvarliga händelser som dessa kan leda till så snabba försämringar i samhällets funktionsförmåga att medborgarnas liv och hälsa riskeras eller miljö och ekonomi äventyras. Sådana situationer kan också leda till att medborgarnas förtroende för viktiga funktioner i samhället rubbas.

Krisberedskapen omfattar åtgärder mot händelser som inträffar plötsligt och oväntat och som får allvarliga och långtgående konsekvenser för grundläggande värden och funktioner i samhället. De mycket allvarliga konsekvenser som sådana händelser får medför att det är nödvändigt att skapa förmåga att förebygga och hantera denna typ av händelser, vare sig sannolikheten för att de ska inträffa är stor eller liten.

En fungerande krisberedskap bygger på att det i samhället finns en kapacitet och förmåga att hantera vardagliga olyckor och störningar som inträffar ofta med relativt små konsekvenser för samhället. Ansvaret finns främst hos den som normalt ansvarar för en viss verksamhet i form av näringsliv, offentliga organ eller organisationer. Även vi som individer har ett stort ansvar att förebygga och hantera vardagliga olyckor och störningar.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) konstaterar också att det tvärsektoriella krisberedskapsarbetet inom EU och internationellt har breddats och intensifierats. Samtidigt påminns vi om att allvarliga kriser ofta har en gräns- överskridande karaktär. Detta innebär att särskilt EU-samarbetet måste vidareutvecklas inte bara sektorsvis utan även mer tvärsektoriellt.

Inriktningen för 2007 års verksamhet inom krisberedskapen utgår ifrån de tankar och idéer som KBM presenterat i rapporterna *Nya villkor för samhällets krisberedskap* (dnr 0753/2003), *En utvecklad krisberedskap* (dnr 0931/2004) och *Svensk krisberedskap i internationellt samarbete* (dnr 1205/2004). Dessa rapporter utgör underlag för den kommande krisberedskapspropositionen.

Prioriteringarna i form av nedanstående punktsatser ska ses som KBM:s sammanfattning av de viktigaste generella prioriteringarna för 2007 när det gäller den verksamhet som ska planeras inom ramen för verksamhetsområdet Svåra påfrestningar. Underlaget för respektive punkt finns främst i kapitel 3, men även i kapitel 2 och i några av bilagorna.

- Samverkansansvariga myndigheter och tillhörande samhällsviktig verksamhet ska främst utveckla krishanteringsförmågan. Framförallt ska krisledningsorganisationerna stärkas och utvecklas. Det ska finnas en förmåga att snabbt kunna fatta nödvändiga beslut, samverka med andra aktörer, delge lägesinformation och vidta andra relevanta åtgärder.
- Samverkansansvariga myndigheter och tillhörande samhällsviktig verksamhet bör ha en uthållighet på minst en vecka för sina krisledningsorganisationer. Övningar ska genomföras regelbundet. Någon form av övning bör genomföras minst en gång i halvåret. Vidare ska förmågan att informera andra aktörer, media och allmänheten vid allvarliga kriser fortsätta att utvecklas.
- Samverkansansvariga myndigheter ska ha ett EU-perspektiv på planering, beredskap, gemensamma resurser, överenskommelser, forskning och utveckling i det nationella arbetet. Svenska myndigheter bör förbereda och öva sig i att ge och ta emot hjälp i en responsfas, men även dra lärdom av andra länder i beredskap och planering.
- Förmågan att hantera en CBRN-händelse ska förbättras. Det gäller såväl avsiktliga som oavsiktliga händelser. Hanteringen av en CBRN-händelse är i första hand en uppgift för de aktörer som bedriver sådan verksamhet som inryms inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen.
- Alla aktörer inom krisberedskapen ska planera för att kunna hantera konsekvenserna av en omfattande epidemi. Det gäller främst kontinuitetsplanering samt hantering av bortfall av nyckelpersoner i verksamheten.
- De samverkansansvariga myndigheterna ska utveckla samarbetet med näringslivet och föra en kontinuerlig dialog med företrädare för näringslivet. Detta ska, om möjligt, leda till en gemensam syn på förhållanden och sårbarheter i samhället samt en uppfattning om ömsesidigt ansvar.
- Det behövs en grundläggande informationssäkerhetsnivå i samhällsviktiga IT-system, oberoende av den aktuella hotbilden. Förutom en god informationssäkerhet för att hindra störningar ställs krav på kontinuitetsplanering för att säkerställa att prioriterade samhällsviktiga tjänster kan levereras trots avbrott i IT-systemen.
- Inom den samhällsviktiga infrastrukturen, främst den tekniska infrastrukturen, prioriteras åtgärder för att minska konsekvenserna av allvarliga kriser framför förebyggande åtgärder i syfte att öka robustheten.

## 1 Inledning

### 1.1 Inriktningens syfte

I rollen att samordna planeringen av åtgärder som stärker beredskapen för krishantering och civilt försvar ska Krisberedskapsmyndigheten (KBM) utarbeta en planeringsinriktning. Denna planeringsinriktning benämns i år Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten 2007. Uppgiften finns reglerad i förordningen (2002:518) med instruktion för KBM.

Inriktningen för verksamheten år 2007 innehåller dels en konkretisering av riksdagens och regeringens övergripande inriktningar på området, dels en återkoppling från genomförd verksamhet inom samverkansområdena inklusive omvärldsanalys och resultatet av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.

Dokumentet är en inriktning för myndigheternas planering av verksamhet som ska genomföras under år 2007 inom ramen för verksamhetsområdena Svåra påfrestningar och Civilt försvar. Dokumentet vänder sig i första hand till de myndigheter som pekas ut i förordningen (2002:474) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Dessa myndigheter benämns fortsättningsvis i dokumentet samverkansansvariga myndigheter. Även andra aktörer inom krishanteringssystemet kan använda dokumentet i sin verksamhet.

Inriktningen för verksamheten 2007 utgår ifrån de förslag om en strategi för ökad säkerhet som KBM i rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* (dnr 0753/2003) lämnade till regeringen inför 2004 års försvarsbeslut. Under våren 2005 har KBM dessutom lämnat ett antal underlag inför kommande krisberedskapsproposition. När det gäller förslagen om en ny krisberedskapsförordning har dessa förslag i huvudsak inte beaktats i inriktningen utan KBM avvaktar regeringens ställningstagande. I förslaget om en ny krisberedskapsförordning föreslår KBM bland annat att vissa myndigheter pekas ut som stödmyndigheter. Genomförs detta förslag kommer KBM att inleda en särskild dialog med berörda myndigheter om hur gällande inriktning ska tolkas för stödmyndigheterna. När det gäller förslagen i rapporterna *En utvecklad krisberedskap* (dnr 0931/2004) samt *Svensk krisberedskap i internationellt samarbete* (dnr 1205/2004) har förslag som ligger i linje med en strategi för ökad säkerhet beaktats. I övrigt avvaktar KBM regeringens ställningstagande till de förslag som presenterats i rapporterna.

Riksdagen fattade under hösten 2004 beslut om en ny försvarspolitisk inriktning för åren 2005–2007. Regeringen proposition 2004/05:5 *Vårt framtida försvar* utgjorde grund för riksdagsbeslutet. Av propositionen framgår det att regeringen, i likhet med KBM, anser att det är nödvändigt att eftersträva en generell förmåga att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället.

En närmare inriktning för krisberedskapen väntas senast i mars 2005 i form av en proposition med efterföljande beslut av riksdagen. Planeringen av krisberedskapsåtgärder för 2007 sker därför med viss osäkerhet, eftersom ingångsvärden kan förändras senare i processen.

## **1.2 Grunden är den framtagna strategin för ökad säkerhet**

Krisberedskapen omfattar åtgärder mot händelser som inträffar plötsligt och oväntat och får allvarliga och långtgående konsekvenser för grundläggande värden och funktioner i samhället. De mycket allvarliga konsekvenser som sådana händelser får har medfört att det är nödvändigt att skapa förmåga att förebygga och hantera denna typ av händelser, vare sig sannolikheten för att de ska inträffa är stor eller liten. Det är således konsekvensernas art och inte sannolikheten för att händelserna ska inträffa som är det avgörande motivet för att samhället måste ha en godtagbar beredskap mot svåra påfrestningar.

Samhällets samlade förmåga att förebygga och hantera allvarliga händelser kan kortfattat beskrivas som den sammantagna effekten av beredskapen mot normala störningar, beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och beredskapen mot ett militärt väpnat angrepp från annan stat.

KBM har i rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* för regeringen presenterat sin syn på hur en strategi för ökad säkerhet bör se ut. I propositionen *Vårt framtida försvar* (prop. 2004/05:5) instämmer regeringen i stort i de slutsatser som KBM presenterat i rapporten.

## **1.3 Disposition och läsanvisning**

Dokumentet består av tre kapitel. Efter inledningen presenteras viktiga iakttagelser som grund för inriktningen. Iakttagelserna följs sedan av en inriktning för verksamheten 2007. Därutöver finns två typer av bilagor där den första typen är en utvecklad inriktning inom vissa specifika områden. Den andra typen har syftet att förklara vissa viktiga och generella frågor.

Läsaren som har att planera verksamheten för 2007 bör i första hand läsa kapitel 1–3. I kapitel 3 finns en generell inriktning som gäller alla berörda myndigheter samt en specifik del för myndigheterna inom respektive samverkansområde. Därutöver finns en inriktning för civilt försvar.

I bilagor med en utvecklad inriktning finns ett mer utförligt resonemang kring vissa viktiga frågor. Behovet av att ta del av informationen i bilagorna varierar beroende på vilken roll och vilket ansvar man har inom krisberedskapen. Oftast finns hänvisningar till bilagorna i texten i kapitel 3.

De sista bilagorna innehåller mer förklarande text kring vissa viktiga områden som berör många aktörer inom krisberedskapen.

## **2 Viktiga iakttagelser som grund för inriktningen**

### **2.1 Hot och risker i samhället utifrån ett krishanteringsperspektiv**

#### **2.1.1 Inledning**

I KBM:s *Hot- och riskrapport 2004 – gränsöverskridande sårbarheter* (dnr 1286/2004), finns en längre version av denna text.

De hot och risker som redovisas här är inte en fullständig beskrivning av de hot och risker som berör det svenska krishanteringssystemet. Den typ av hot och risker som är av relevans för krishanteringssystemet är händelser som inträffar tämligen sällan och oftast är oförutsägbara. Dock medför dessa händelser mycket svåra konsekvenser för samhället då de inträffar.

Generellt sett är kunskapen kring en viss risk eller ett visst hot tämligen god inom den sektor som i första hand berörs av krisen. Däremot finns ett behov av att lyfta vissa hot och risker till en mer övergripande nivå och ställa frågan vilka konsekvenserna kan komma att bli för samhället som helhet samt vilka värden dessa hot och risker kan rikta sig mot.

Utöver beskrivningen här finns ytterligare beskrivning av hot och risker kopplat till CBRN-området och informationssäkerhetsområdet i bilagorna 2 respektive 7.

#### **2.1.2 Generella utvecklingstendenser**

Samhället präglas idag av en osäkerhet angående vad som kan komma att utvecklas till en svår samhällsrelaterad kris. Globaliseringen är en stark drivkraft i samhällsutvecklingen och därmed även för utvecklingen av hot och risker av relevans för krishanteringssystemet. Ur detta perspektiv måste krishanteringssystemet betraktas som en del av ett större internationellt sammanhang och som i hög grad påverkas av det som sker i andra länder.

Terroristattacker i USA 2001 och Madrid 2004 samt översvämningarna i Centraleuropa 2002 har fått efterverkningar i de politiska processerna inom EU. Det krisberedskapsrelaterade samarbetet har flyttats högt upp på den politiska dagordningen. En särskild gemenskapsmekanism har inrättats inom ramen för EU:s samarbete avseende skydd och beredskap. Syftet med denna samordning är att underlätta för medlemsstaterna att hjälpa varandra med resurser under en kris. En särskild fond, solidaritetsfonden, har upprättats för att stödja återuppbyggnaden i drabbade områden. Båda dessa instrument utnyttjades av Sverige i samband med stormen Gudrun i januari 2005.

EU-kommissionen har på senare tid aviserat ytterligare ambitionshöjningar inom krisberedskapsområdet genom ett initiativ för skyddet av samhällsviktig infrastruktur samt ett förslag för att tillföra samarbetet inom skydd och beredskap kraftigt ökade resurser. I spåren av flodvågskatastrofen i Asien förs också diskussioner om hur EU-ländernas förmåga att skydda sina medborgare utomlands kan stärkas.

Det är viktigt att bevaka utvecklingen av den globala råvarutillgången kopplat till snabbt växande ekonomier som Kina och Indien och hur dessa ska lyckas balansera en ökad energiefterfrågan mot ökat importberoende och miljöeffekter. En möjlig utveckling kan innebära att oljeresurserna minskar fortare än beräknat, vilket kommer att påverka den ekonomiska och säkerhetspolitiska agendan radikalt. De nya konfliktmönster som då kan uppstå ställer det svenska krishanteringssystemet inför helt nya utmaningar och arbetsområden.

Teknikutveckling är en annan viktig drivkraft som har relevans för hur hot och risker utvecklas. En utveckling är att många av våra samhällsviktiga infrastruktursystem är beroende av IT och fungerande datakommunikationer för styrning och övervakning. Det ökade ömsesidiga beroendet mellan olika tekniska system i kombination med avreglering har lett till en minskad överblick över den samhällsviktiga infrastrukturen. Att identifiera dessa beroenden är en viktig del i arbetet med att förebygga konsekvenser och mildra effekterna av händelser som kan leda till allvarliga kriser i samhället.

De informationssäkerhetsrelaterade riskerna och sårbarheterna ökar i samhället; detta trots att skyddsåtgärderna på olika nivåer i samhället också ökar. En av de viktigaste anledningarna till detta är den generella ökningen av IT-beroendet i samhället som skett de senaste tio åren. De stora utmaningarna för informationssäkerhetsarbetet – framförallt på organisationsnivån – är kopplade till faktorer som kompetensnivå och hot- och riskmedvetenhet, snarare än till tekniska säkerhetslösningar.

### **2.1.3 Icke-aktörsbundna hot**

Samhället är känsligt för extrema natur- och väderfenomen genom att dessa händelser skapar omfattande påfrestningar på stora delar av den samhällsviktiga infrastrukturen. Det kan gälla fenomen som stormar, översvämningar, extrem kyla, svåra snöoväder osv. Den samhällsviktiga infrastrukturen, såsom transporter, elförsörjning, telekommunikationer, IT, vattenförsörjning och avloppssystem är till stora delar känslig för dessa typer av naturhändelser som i vissa fall leder till långvariga avbrott. Dessa avbrott ger allvarliga konsekvenser inom de flesta av samhällets funktioner.

Vinterns svåra storm, Gudrun, är ett exempel på detta. Stormen drabbade i stor utsträckning den samhällsviktiga infrastrukturen. Konsekvenserna blev omfattande och tiotusentals människor blev utan

el och telefoni. Dessutom drabbades väg- och järnvägstrafiken hårt av nedblåsta träd och ledningar. Regeringen har gett KBM och ett antal andra myndigheter i uppdrag att redovisa erfarenheterna från hanteringen av krisen. KBM ska redovisa sammanställningen från övriga myndigheters underlag till regeringen den 1 september 2005.

Långsiktiga klimatologiska förändringar som temperaturökningar innebär att risken ökar för större variationer i vädret, vilket kan leda till både fler och mer omfattande extrema väderhändelser. Dessa kan komma till uttryck i ökad nederbörd i form av regn och snö, mildare vintrar, vindstyrkeförändringar m.m. Detta är faktorer som på sikt gör en anpassning efter nya förhållanden nödvändig, exempelvis i samband med byggnation och planering av teknisk infrastruktur.

En av de största utmaningarna för vårt krishanteringssystem är storskalig spridning av smitta. Under den senaste tiden har debatten främst kommit att handla om risken för pandemisk influensa och möjligheten att fågelinfluensan börjar spridas mellan människor.

När det gäller spridning av smitta är det viktigt att bland annat följa utvecklingen av så kallade epizootier, djursjukdomar, då detta kan ge indikationer på vad som kan komma att bli en framtida utmaning när det gäller epidemier bland människor. Ett omfattande epizootiutbrott kan bland annat resultera i att betydande ekonomiska värden hotas.

#### **2.1.4 Aktörsbundna hot**

Aktörsbundna hot, såsom internationell terrorism och olika former av brottslighet, är verksamheter som i de förberedande och brottsutredande skeendena är en polisiär angelägenhet. Däremot måste även övriga delar av samhället kunna hantera konsekvenserna av en händelse då den inträffar. För närvarande bedömer Säkerhetspolisen att hotet om terrorattacker i Sverige är lågt. Däremot kan man tala om en överförd hotbild, där utländska intressen i Sverige kan komma att bli föremål för en attack.

Det är här viktigt att uppmärksamma att risken för attacker mot svenska intressen är något som kan komma att förändras i samband med politiska ställningstaganden eller deltagande i internationell verksamhet.

Olika former av organiserad brottslighet kan komma att utvecklas till ett allvarligt hot mot grundläggande värden i det svenska samhället. Det kan gälla såväl grundläggande fri- och rättigheter som att lokalpolitiker och personer inom rättsvårdande funktioner utsätts för olika former av hot och påtryckningar. Det finns tendenser till att just denna form av hot mot samhällets grundläggande funktioner och principer ökar samt att konsekvenserna går utanför den polisiära sektorn och ställer hela samhället inför stora utmaningar.

## 2.2 Samhällets samlade förmåga 2004

KBM har till uppgift att kontinuerligt följa upp och utvärdera krisberedskapsåtgärder. Här redovisas den sammanfattande bedömning som KBM har gjort i rapporten *Samhällets krisberedskap – Förmåga och genomförd verksamhet 2004* (dnr 0523/2004).

KBM bedömer att samhället har en otillräcklig förmåga att hantera allvarliga kriser.

Grunden för bedömningen är de brister som finns inom elförsörjningen, IT- och telekommunikationerna och försörjningen med dricksvatten. Samhället bedöms även ha problem att hantera vissa händelser med kemiska ämnen, epidemier samt kriser orsakade av radioaktiva ämnen. Vid stora katastrofer bedöms även polis och sjukvård få svårt att möta de krav som samhället ställer. Dessutom saknar samhället idag tillräcklig förmåga att hantera kriser som drabbar samhällsviktiga ekonomiska system. Detta är samma sektorer som identifierades som otillräckliga i förra årets uppföljning.

Det framstår tydligare i uppföljningen av 2004 att det ofta är brister i samhällets grundläggande säkerhet som ligger bakom den otillräckliga förmågan, snarare än brister i de samhällsresurser som byggts upp specifikt för att hantera allvarliga kriser. Så länge säkerheten i vardagsverksamheten, den bas samhällets krisberedskap vilar på, inte är godtagbar kommer samhället inte att kunna hantera en svår påfrestning. KBM anser därför att ett system bör skapas för att ta fram och lägga fast grundläggande säkerhetsnivåer inom främst den tekniska infrastrukturen.

Samhällets krisberedskap har generellt förbättrats under 2004 och KBM bedömer att särskilt inom två av de områden som bedöms ha brister har förmågan förbättrats under året. Det handlar dels om förbättrade möjligheter att leda insatser vid kriser med inslag av radioaktiva ämnen, dels om förbättringar i förmågan att hantera hot mot det finansiella systemet.

## 2.3 Resultatet av genomförda risk- och sårbarhetsanalyser

### 2.3.1 Inledning

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har kommit en bra bit på väg och det har skett betydande förbättringar av analysarbetet.

Det är dock viktigt att påpeka att det handlar om ett långsiktigt arbete och att det finns många inslag i analysarbetet som måste utvecklas vidare för att ytterligare öka analysernas kvalitet.

Ett utvecklat resonemang kring dessa utvecklingsområden finns i den rapport som KBM lämnade till regeringen den 1 juni 2005 om *Uppföljning av myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser* (dnr 0152/2005).



### 2.3.2 Specifika brister

Inför arbetet med planeringsinriktningen har KBM översiktligt analyserat de risk- och sårbarhetsanalyser som skickats in till regeringen. Utifrån det underlag som studerats gör KBM bedömningen att det finns specifika brister inom följande områden/verksamheter:

- System för att skapa en lägesuppfattning gemensamt med andra aktörer.
- Förmåga att bättre samordna informationen mellan myndigheter och aktörer vid kriser.
- Skalskydd vid vissa anläggningar inom främst den tekniska infrastrukturen (el/telefoni).
- Stort beroende av nyckelkompetens inom flera områden, vilket också påverkar uthålligheten.
- Otillräckligt utbildad och övad krisledningsorganisation, främst vid länsstyrelserna.
- Stort beroende av Internet.
- Den grundläggande säkerhetsnivån är för låg inom främst den tekniska infrastrukturen.
- Vattenförsörjningen är sårbar.
- Viktiga anläggningar inom den samhällsviktiga infrastrukturen saknar redundans.
- Det saknas på flera områden regler och system för prioritering under kriser.
- Elförsörjningen, elektroniska kommunikationer och IT-system när det gäller uthållighet, samberoenden, redundans och sårbarhet mot enkelfel.
- Otillräcklig reservkraft vid länsstyrelserna.

KBM bedömer att bristerna är kända sedan tidigare och att det på flera områden vidtas åtgärder för att hantera bristerna. Inom några områden krävs fortsatt initiering av åtgärder.

### 2.3.3 Generella utvecklingsområden

KBM anser att följande generella utvecklingsområden är viktiga:

- en nationell strategi och ett gemensamt system/verktyg för ledning och gemensam lägesuppfattning
- ett gemensamt system för samordning av information vid kriser samt stöd vid information till allmänheten, till exempel i form av upplysningscentral
- en regional dimension i sektormyndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser
- metoder, metodik och verktyg till stöd i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser
- utvecklad samverkan mellan regional och nationell nivå samt med näringslivet inom vissa samhällssektorer såsom telekommunikationer, ekonomisk säkerhet och transporter

I det framtida arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör även dialogen mellan de geografiskt områdesansvariga aktörerna och sektorsmyndigheterna förbättras.

## 2.4 Slutsatser av iakttagelserna som grund för inriktningen

KBM konstaterar att det finns brister inom den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar. Vidare finns det brister i krishanteringsförmågan och delar av den operativa förmågan främst när det gäller att kunna hantera CBRN-händelser. Utifrån statsmakternas övergripande inriktning för att minska sårbarheten och stärka krisberedskapen gör KBM bedömningen att det viktigaste är att eftersträva en generell förmåga att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället. Genom en förbättrad generell förmåga skapas möjlighet att både förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar ur ett brett perspektiv. Om en mycket allvarlig händelse inträffar måste förmåga finnas att förhindra att den leder till en fullständig kollaps i viktiga samhällsfunktioner. Detta ställer höga krav på krishanteringsförmågan hos samhällsorgan på nationell, regional och lokal nivå.

Bristerna inom den samhällsviktiga infrastrukturen handlar främst om att den grundläggande säkerhetsnivån är för låg. Den grundläggande säkerhetsnivån skapas med de resurser som den som är ansvarig för en verksamhet har i sin egen organisation. Dessa resurser gör det möjligt att förebygga och hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar i berörda verksamheter.

Slutligen konstaterar KBM att det tvärssektoriella krisberedskapsarbetet inom EU och internationellt har breddats och intensifierats. Samtidigt påminns vi om att allvarliga kriser ofta har en gränsöverskridande karaktär. Detta innebär att särskilt EU-samarbetet måste vidareutvecklas inte bara sektorsvis utan även mer tvärssektoriellt.

### 3 Inriktning för verksamheten 2007

#### 3.1 Krisberedskap och civilt försvar

Det är nödvändigt att eftersträva en generell förmåga att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället. Att enbart skapa beredskap för att möta specifika händelser är inte tillräckligt.

I underlaget för 2004 års försvarsbeslut konstaterade KBM att en framgångsrik strategi för ökad säkerhet mot allvarliga kriser i samhället omfattar fyra typer av åtgärder:

- Genomgång av samhällsviktig verksamhet i syfte att etablera grundläggande säkerhetsnivåer mot störningar som hanteras med ordinarie organisation och resurser.
- Uppbyggnad av en tillräcklig förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.
- Genomförande av lämpliga tilläggsåtgärder i syfte att skapa tillräcklig förmåga inom det civila försvaret.
- Genomförande av åtgärder för att göra resurser som har skapats inom totalförsvaret tillgängliga vid svåra påfrestningar på samhället.

När den grundsäkerhet som beskrivs ovan i första punktsatsen tillförs förstärkningsresurser bildas den **förstärkta förmågan**. KBM har identifierat och kortfattat beskrivit tre generella förmågor som tillsammans bygger upp förmågan att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället (den förstärkta förmågan). Dessa generella förmågor är:

- Förmågan att leda, samordna och informera om hanteringen av krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället (**krishanteringsförmåga**).
- Förmågan att genomföra operativa insatser vid krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället (**operativ förmåga**).
- Förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar som kan leda till eller uppkomma vid svåra påfrestningar på samhället (**förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar**).

Det är i dessa generella förmågor som inriktningen för verksamheten 2007 tar sin utgångspunkt.

De tidigare uttrycken basförmåga och grundförmåga används inte längre.

Samhällets krisberedskap skapas med utgångspunkt i de åtgärder som vidtas i den normala verksamheten. Kompletterande åtgärder vidtas därutöver för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att kunna motstå krig. Den övervägande delen av samhällets samlade säkerhet och beredskap skapas inom ramen för det löpande arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting, företag och olika organisationer i deras vardagliga gärning. Den robusthet och förmåga att agera om något händer som på detta sätt byggs in i samhället utgör grunden för samhällets samlade säkerhet.

I KBM:s rapport *Nya villkor för samhällets krisberedskap* föreslår KBM bland annat att grundläggande säkerhetskrav ställs på samhällsviktig verksamhet, i första hand inom teknisk infrastruktur. Syftet är att lägga fast en grundläggande säkerhetsnivå och därmed tydliggöra den verksamhetsansvariges ansvar för att det finns en grundläggande robusthet och förmåga att agera om något händer. Den grundläggande säkerhetsnivån uppnås genom olika typer av åtgärder. I vissa fall handlar det om att ställa konkreta krav på verksamheten i form av lagstiftning eller i föreskrifter. I andra fall kan det handla om självreglering till följd av att brister uppmärksammas på ett eller annat sätt.

Vissa katastrofer och andra mycket extrema situationer kan få så stora konsekvenser att de utgör ett hot mot grundläggande värden i samhället, hotar befolkningens liv eller hälsa samt kan allvarligt påverka miljön eller ekonomin. I regeringens proposition *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158) anges att en svår påfrestning inte utgör en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktigare samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Det är genom de ovanstående tre generella förmågorna, **krishanteringsförmåga**, **operativ förmåga** samt **förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar**, som samhället bygger upp förmågan att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället. I avsnitt 3.4 utvecklas KBM:s syn på vad de tre förmågorna innebär för inriktningen av verksamheten år 2007. För ytterligare precisering hänvisas till KBM:s rapport *Nya villkor för samhällets krisberedskap*.

De förmågor som krävs för att säkerställa en grundläggande försvarsförmåga och kompetens för det civila försvaret ryms i allt väsentligt inom den förmåga som behövs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Vissa begränsade åtgärder måste dock vidtas redan idag. En närmare inriktning för det civila försvaret finns i avsnitt 3.9.

De resurser som har skapats inom totalförsvaret och som bör göras tillgängliga vid svåra påfrestningar är främst kvalificerade militära resurser. Nuvarande inriktning för det militära försvaret innebär att Försvarsmakten även fortsättningsvis kommer att utgöra en viktig förstärkningsresurs vid allvarliga kriser i fredstid. Försvarsmaktens användbarhet begränsas dock av gällande regelverk, ökad internationell verksamhet och av att huvuduppgiften är väpnad strid.

Samarbetet inom EU och på den internationella arenan har också stor betydelse vid hanteringen av allvarliga kriser. Inom detta område har Sverige gjort nya åtaganden, bland annat inom ramen för EU:s säkerhetsstrategi. Samarbetet inom EU, FN, Nato/PFF och i andra internationella sammanhang förutsätter att Sverige har en väl utbyggd egen förmåga att hantera nationella kriser. I annat fall kan inte Sverige ge ett tillräckligt kvalificerat bidrag till det internationella säkerhetssamarbetet. En närmare inriktning för EU-arbetet och internationellt samarbete finns i avsnitt 3.6 och i bilaga 1.

### **3.2 Mål för politik- och verksamhetsområden samt finansiering**

Den verksamhet som genomförs för att stärka samhällets krisberedskap bedrivs inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Utgiftsområdet är indelat i två politikområden: Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt Totalförsvaret. Verksamhet för samhällets säkerhet och beredskap kan hänföras till båda dessa politikområden. Anslaget 7:5 Krisberedskap ligger för närvarande under politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Anslaget får dock användas till beredskapsåtgärder inom båda politikområdena.

Målet för politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar är att

- minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred
- minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder.

Målet för verksamhetsområdet Svåra påfrestningar är att

- minska risken för och konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred och
- om en sådan påfrestning skulle inträffa, ska människors liv, personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom eller i miljö hindras eller begränsas.

Målet för politikområdet Totalförsvaret är att

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld
- hävda vår territoriella integritet
- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Målet för verksamheten inom det civila försvaret och för utformningen av resurserna är att

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

I bilaga 6 finns en närmare beskrivning av vilka finansieringsprinciper som gäller för de åtgärder som kan finansieras via anslag 7:5 Krisberedskap. KBM anser att den övergripande prioriteringen mellan olika förmågor, när det gäller vad som ska finansieras via anslag 7:5 Krisberedskap, ska vara att åtgärder som syftar till att stärka krishanteringsförmågan prioriteras högst. Anledningen till detta är att samhällets förmåga att hantera hot och risker förutsätter en god krishanteringsförmåga. Ett fungerande krishanteringsystem utgör själva grunden för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället och eventuella framtida väpnade angrepp. Näst högst prioritet bör ges till åtgärder som stärker den operativa förmågan. Först i tredje hand bör, om särskilda skäl finns, åtgärder finansieras via anslag 7:5 Krisberedskap som syftar till att minska sårbarheten i den samhällsviktiga infrastrukturen. Anledningen är att oavsett hur mycket pengar som tillförs detta område går det inte att garantera att störningar och kriser ändå inte inträffar. Skulle förmågan att hantera en kris, det vill säga krishanteringsförmågan, vara bristfällig kan det finnas risk att händelsen leder till en fullständig kollaps i viktiga samhällsfunktioner. Prioriteringen innebär inte att åtgärder för att minska sårbarheten i den samhällsviktiga infrastrukturen är mindre viktiga än exempelvis åtgärder inom den operativa förmågan. Snarare ska det ses som en följd av de begränsade resurser som finns för att vidta åtgärder för att stärka samhällets krisberedskap via anslag 7:5 Krisberedskap.

I enlighet med önskemål från flera av de samverkansansvariga myndigheterna kommer KBM inför planeringen av verksamheten 2007 att ange ekonomiska ramar för respektive samverkansområde. De ekonomiska ramarna tillsammans med mål och verksamhetsinriktning ger därmed förutsättningarna för kommande planering. Myndigheterna inom samverkansområdena ska så långt som möjligt i samverkan planera sin verksamhet, prioritera och lämna in äskanden till KBM. Mer exakta anvisningar kommer att lämnas inför arbetet med planerad verksamhet 2007 (planeringsunderlaget).

Den ekonomiska ramen för anslag 7:5 Krisberedskap för år 2007 är preliminärt 1 826 mnkr. En stor del av denna summa är dock redan uppbunden på ett eller annat sätt:

- 350 mnkr är avgifter inom el- och teleområdena
- Ca 200 mnkr är låsta i bemyndiganden
- Ca 60 mnkr är avsedda för sektorsövergripande forskning
- 260 mnkr är bidrag till kommuner och landsting
- Ca 90 mnkr är kapital- och räntekostnader

Därutöver bedöms minst 250 mnkr vara knutna till långsiktig verksamhet som exempelvis bidrag till kunskapscentra, frivilligverksamhet, viss verksamhet vid länsstyrelserna och drift och underhåll av tidigare gjorda investeringar. I praktiken saknas kortsiktig handlingsfrihet med dessa pengar.

Sammantaget blir handlingsutrymmet för verksamhet under 2007 ca 600 mnkr av en preliminär total ekonomisk ram på 1 826 mnkr.

De ekonomiska ramar som KBM föreslår för verksamhet inom samverkansområdena (i avsnitt 3.8.2–3.8.7) under 2007 är beräknade utifrån de uppgifter som myndigheterna lämnat till KBM i samband med bland annat arbetet med rapporten *En utvecklad krisberedskap* och arbetet med *Planerad verksamhet 2006 (PU06)*. Utöver ramarna tillkommer medel för civilt försvar enligt avsnitt 3.9. Dessutom har KBM tagit hänsyn till den nya prioriteringen mellan krishanteringsförmåga, operativ förmåga och åtgärder för att minska sårbarheten. I vissa fall innebär den förändrade inriktningen inte att ramen per samverkansområde ändras, det handlar istället om förändrad verksamhet. Ca fyra procent av den totala ekonomiska ramen fördelas inte ut till samverkansområdena utan behålls för att ge handlingsfrihet i den kommande planeringsprocessen. Dessutom avsätts 5 mnkr för viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet.

### **3.3 Generella prioriteringar för den förstärkta förmågan 2007**

Prioriteringarna ska ses som KBM:s sammanfattning av de viktigaste generella prioriteringarna för 2007 när det gäller den verksamhet som ska planeras inom ramen för verksamhetsområdet Svåra påfrestningar. Underlaget för respektive punkt finns främst i detta kapitel men även i kapitel 2 och några av bilagorna.

- Samverkansansvariga myndigheter och tillhörande samhällsviktig verksamhet ska främst utveckla krishanteringsförmågan. Framförallt ska krisledningsorganisationerna stärkas och utvecklas. Det ska finnas en förmåga att snabbt kunna fatta nödvändiga beslut, samverka med andra aktörer, delge lägesinformation och vidta andra relevanta åtgärder.
- Samverkansansvariga myndigheter och tillhörande samhällsviktig verksamhet bör ha en uthållighet på minst en vecka för sina krisledningsorganisationer. Övningar ska genomföras regelbundet. Någon form av övning bör genomföras minst en gång i halvåret. Vidare ska förmågan att informera andra aktörer, media och allmänheten vid allvarliga kriser fortsätta att utvecklas.
- Samverkansansvariga myndigheter ska ha ett EU-perspektiv på planering, beredskap, gemensamma resurser, överenskommelser, forskning och utveckling i det nationella arbetet. Svenska myndigheter bör förbereda och öva sig i att ge och ta emot hjälp i en responsfas, men även dra lärdom av andra länder i beredskap och planering.

- Förmågan att hantera en CBRN-händelse ska förbättras. Det gäller såväl avsiktliga som oavsiktliga händelser. Hanteringen av en CBRN-händelse är i första hand en uppgift för de aktörer som bedriver sådan verksamhet som inryms inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen..
- Alla aktörer inom krisberedskapen ska planera för att kunna hantera konsekvenserna av en omfattande epidemi. Det gäller främst kontinuitetsplanering samt hantering av bortfall av nyckelpersoner i verksamheten.
- De samverkansansvariga myndigheterna ska utveckla samarbetet med näringslivet och föra en kontinuerlig dialog med företrädare för näringslivet. Detta ska, om möjligt, leda till en gemensam syn på förhållanden och sårbarheter i samhället samt en uppfattning om ömsesidigt ansvar.
- Det behövs en grundläggande informationssäkerhetsnivå i samhällsviktiga IT-system, oberoende av den aktuella hotbilden. Förutom en god informationssäkerhet för att hindra störningar ställs krav på kontinuitetsplanering för att säkerställa att prioriterade samhällsviktiga tjänster kan levereras trots avbrott i IT-systemen.
- Inom den samhällsviktiga infrastrukturen, främst den tekniska infrastrukturen, prioriteras åtgärder för att minska konsekvenserna av allvarliga kriser framför förebyggande åtgärder i syfte att öka robustheten.

### **3.4 Inriktning för krishanteringsförmågan, den operativa förmågan och förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar**

#### **3.4.1 Inledning**

Alla aktörer inom samhällets krisberedskap ska vidta åtgärder för att förbättra krishanteringsförmågan. Omfattningen av verksamheten kan variera från aktör till aktör. När det gäller verksamhet kopplad till den operativa förmågan och förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar berörs endast viss verksamhet och därmed vissa myndigheter av dessa förmågor. Respektive myndighet har att, utifrån nedanstående beskrivning, bedöma i vilken grad verksamheten kan kopplas till den operativa förmågan och förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar. Inom vissa verksamheter kan det vara svårt att dra en tydlig gräns mellan krishanteringsförmåga och operativ förmåga.



### 3.4.2 Inriktning för krishanteringsförmågan

Krishanteringsförmågan omfattar de insatser som krävs för att samhället ska kunna leda, samordna och informera om de åtgärder som vidtas för att hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar. Krishanteringsförmågan består av delarna kunskapsuppbyggnad, krisledningsorganisation, tekniskt ledningsstöd samt samverkan.

Kravet på krishanteringsförmåga vid svåra påfrestningar på samhället varierar från aktör till aktör. De högsta kraven ställs på geografiskt områdesansvariga organ på nationell, regional och lokal nivå och på de myndigheter och andra organ som bedriver samhällsviktig verksamhet och som ska samverka med de områdesansvariga organen vid hanteringen av en allvarlig kris. Men företag och andra organ som ansvarar för och bedriver samhällsviktig verksamhet måste också ha förmåga att hantera kriser. Gemensamt för samtliga är att man måste kunna reagera snabbt, göra en korrekt värdering av läget och vidta eller påkalla lämpliga åtgärder.

Med **kunskapsuppbyggnad** avses forskning och kompetensuppbyggande insatser, risk- och sårbarhetsanalyser, studier, utredningar, observatörsinsatser och utvärderingar av olika händelser, exempelvis av inträffade kriser eller genomförda övningar, eller av andra prioriterade sakområden. Kunskapsuppbyggnaden syftar ytterst till att minska samhällets sårbarhet samt att förbättra krishanteringsförmågan. För att syftet med kunskapsuppbyggnaden ska säkerställas är det nödvändigt att sprida kunskaper vidare genom olika kompetenshöjande åtgärder så som kurser, seminarier, konferenser och föreläsningar, via skrifter och rapporter, genom olika typer av nätverk samt användas som grund till scenarion vid övningar. En närmare inriktning för kunskapsuppbyggnad finns i bilaga 4.

För att en **krisledningsorganisation** ska kunna leda och samordna krishanteringsinsatserna på ett effektivt sätt är det viktigt att den har ett utpekat ansvar och tydliga befogenheter. Denna organisation ska vara utbildad och övad i krishantering och ha tillräcklig kapacitet och uthållighet. Det måste också finnas handlingsplaner och larmlistor. Inom vissa verksamheter kan det vara motiverat att ha en jourhavande beslutsfattare för att förbättra den omedelbara responsen och öka tillgängligheten.

En viktig del av krishanteringen är informationsspridning, dels inom och mellan myndigheter och andra aktörer som deltar i krishanteringen, dels till allmänheten och medier. Om informationsspridningen inte fungerar rubbar det förtroendet för samhällets förmåga att hantera kriser. Kriskommunikationsplaner och personal utbildad i kriskommunikation är en förutsättning för informationsspridning vid en kris. En närmare inriktning för krisledningsorganisationerna finns i bilaga 3.

För att säkerställa ledningsförmågan måste krisledningsorganisationen kunna upprätthålla verksamheten internt och kommunicera med omvärlden. För detta krävs ett **tekniskt ledningsstöd**. Det handlar om reservkraft samt robusta och redundanta tele- och datakommunikationer. I vissa fall

behövs särskilda IT-system med tillräcklig kapacitet och uthållighet för att kunna leda verksamheten. Krisledningen måste således kunna fungera även om samhällets ordinarie infrastruktur drabbas av störningar. En närmare inriktning för tekniskt ledningsstöd finns i bilaga 3.

Alla aktörer i krishanteringssystemet ska **samverka** med relevanta samarbetsparter i sådan omfattning att fullgoda kommunikationskanaler finns upprättade och aktuella och tillfredsställande nätverk finns etablerade i den utsträckning som myndighetens uppgift kräver. Händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället kännetecknas av att de berör hela eller stora delar av samhället och kräver en omfattande samordning och samverkan för att kunna hanteras. Detta ställer krav på andra samverkansmönster än under normala förhållanden. I det förebyggande arbetet ingår att identifiera och skaffa sig kännedom om nyckelaktörer och samverkansparter, både inom den offentliga sektorn och näringslivet och på det internationella planet. I nätverksbyggandet kan det också vara nödvändigt att ibland sätta ihop olika typer av expertgrupper för att ha behövlig kompetens lätt tillgänglig i en kris. En närmare inriktning för privat-offentlig samverkan finns i bilaga 5. Internationell samverkan finns oftast etablerad inom respektive verksamhet men information sprids inte alltid vidare. Samverkansområdena bör i ökad utsträckning användas för informationsutbyte om pågående internationella sektorsvisa och sektorsövergripande processer. Med en ökad kunskap får myndigheter i det svenska krishanteringssystemet bättre möjligheter att bevaka svenska intressen och främja samverkan i det internationella arbetet

### 3.4.3 Inriktning för den operativa förmågan

Den operativa förmågan är förmågan hos de aktörer och resurser som engageras på fältet för att motverka eller lindra de skador som inträffar under en allvarlig kris. Det är bland annat polis, räddningstjänst, akutsjukvård, gränsskydd och infrastrukturens reparationsresurser men också stödfunktioner som dessa organ behöver för att kunna arbeta effektivt vid allvarliga händelser. Ur ett krisberedskapsperspektiv består den operativa förmågan av delarna tekniskt ledningsstöd, förstärkningsresurser, samverkan och kunskapsuppbyggnad.

Förmågan att leda och samordna den operativa insatsen förutsätter ett **tekniskt ledningsstöd**. Alla operativa verksamheter behöver tillgång till ett ledningsutrymme från vilken förbindelser kan upprätthållas även utan tillgång till ordinarie el- och teleförbindelser. Statens åtaganden inom detta område är begränsade till de eventuella tilläggsåtgärder som behövs för att den operativa insatsen ska fungera även under en svår påfrestning på samhället. I vissa fall behöver aktörerna ledningsstöds-system för att synkronisera och systematisera information för effektiv ledning samt särskilda informations- och kommunikationssystem.

Svåra påfrestningar på samhället ställer höga krav på den operativa förmågan. Berörda organ måste därför kunna hantera situationer som präglas av stor resursbrist och ovanliga skador. För att klara detta behöver vissa verksamheter kompletteras med **förstärkningsresurser**. Det kan handla om att ordinarie personal behöver förstärkningsutbildning/-övning (exempelvis inom CBRN-beredskapen) eller att det behövs förstärkningspersonal (exempelvis frivilliga med relevant utbildning och övning). Förstärkningspersonal kan också vara enskilda personer med särskild kompetens som tecknar avtal med en uppdragsgivare. Det kan vidare handla om uppbyggnad av särskild kompetens (exempelvis kunskapscentra), förstärkningsmateriel (exempelvis CBRN-skydd), särskilda förmågor som exempelvis SNAM (Svenska Nationella ambulansflyget), reservanordningar inom (akut)sjukvården samt i särskilda fall en utökad tillgänglighet i form av beredskap dygnet runt.

När de nationella resurserna inte längre räcker finns möjligheten att få hjälp från andra länder. Det kan handla både om kunskap i form av experter eller faktiska förstärkningsresurser inom exempelvis räddningstjänstområdet. Redan idag finns avtal med andra länder inom områden som räddningstjänst, hälsoberedskap, strålskyddsberedskap och smittskyddsberedskap. Förutsättningarna för att ge och ta emot hjälp från andra länder utvecklas i bilaga 1.

Den operativa insatsen i ett komplext scenario förutsätter att **samverkan** mellan flera olika aktörer fungerar på ett tillfredsställande sätt. Alla aktörer med operativa uppgifter bör därför öva gemensamma och sektorsövergripande insatser minst vartannat år. Myndigheterna bör dessutom delta i förekommande internationella samverkansövningar där den egna verksamheten berörs.

Angående **kunskapsuppbyggnad** se förklaring under avsnitt 3.4.2 Krishanteringsförmåga.

#### **3.4.4 Inriktning för förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar**

Det är i första hand ett ansvar för dem som äger och förvaltar de samhällsviktiga infrastruktur-systemen att reducera systemens störningskänslighet till en rimlig nivå. Men det är viktigt att också ställa krav på dem som använder tjänsterna. Om användaren är helt beroende av en tjänst vars tillgänglighet inte kan garanteras, måste användaren vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten kollapsar vid ett eventuellt bortfall.

Förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällsviktig infrastruktur omfattar olika tekniska förstärkningsåtgärder, konsekvensreducerande åtgärder, samverkan och kunskapsuppbyggnad.

Till den samhällsviktiga infrastrukturen bör räknas delar av den tekniska infrastrukturen, transportsystem som tillgodoser grundläggande samhällsbehov samt vissa system som är nödvändiga för att samhällsekonomin och andra grundläggande samhällsfunktioner ska fungera. Utmärkande för

dessa system är att de utnyttjar en i många fall avancerad teknik, att stora delar av befolkningen är beroende av systemen, att de täcker stora geografiska områden och att de har nätverkskaraktär.

Med samhällsviktig infrastruktur avses bland annat elförsörjningen, telekommunikationerna, vissa IT-system och distributionen av radio- och TV-program. Hit kan också räknas kommunaltekniska försörjningssystem som VA-system och fjärrvärme. Till de samhällsviktiga transportsystemen räknas vissa persontransport-, godstransport- och varudistributionssystem. Även vissa finansiella system måste klassas som del av den samhällsviktiga infrastrukturen. Hit hör bland annat betalningssystemet och socialförsäkringssystemen. Grundinformation i form av grunddata, lägesinformation och geografisk information utgör också viktiga beståndsdelar för att den samhällsviktiga infrastrukturen ska fungera.

**Tekniska förstärkningsåtgärder** för att öka robustheten innebär exempelvis fysisk förstärkning av nät, förstärkningsåtgärder vid drift- och/eller övervakningscentraler samt olika former av skalskydd. Det alternativa sättet att kunna motstå störningar är i form av **ökad redundans** och **konsekvens-reducerande åtgärder**. Exempel på åtgärder kan vara att ha extra länkar, noder eller vägar för att koppla ihop ett system på flera ställen. Det kan också handla om backupfunktioner för kritiska funktioner eller system för att kunna prioritera vissa typer av användare.

**Samverkan** i form av nätverk och gemensamma övningar etc. är en viktig del i arbetet med att stärka förmågan att motstå störningar i den samhällsviktiga infrastrukturen. Eftersom den samhällsviktiga infrastrukturen idag i stor utsträckning ägs av näringslivet, krävs en mer utvecklad privat-offentlig samverkan. Behovet av internationell samverkan bedöms öka, bland annat beroende på att den samhällsviktiga infrastrukturen är en del av en internationell infrastruktur.

I det här sammanhanget är det värt att notera att till skillnad från övrigt internationellt arbete inom krisberedskapsområdet, avser EU att reglera medlemsstaternas arbete inom området skydd av samhällsviktig infrastruktur. EU har ett särskilt intresse av att reglera sådan infrastruktur som ingår i större paneuropeiska system. I ett första steg är avsikten att all samhällsviktig infrastruktur i medlemsstaterna ska inventeras. Inventeringen ska därefter ligga till grund för åtgärder, inklusive reglering och inspektioner, som garanterar att säkerhetsnivån är acceptabel.

Den **kunskapsuppbyggnad** som behövs för att förbättra förmågan att motstå störningar i den samhällsviktiga infrastrukturen omfattar exempelvis renodlat tekniska studier och tester samt studier och analyser av ömsesidiga beroenden inom infrastrukturen.

Kunskapsuppbyggnad för att förbättra förmågan att motstå störningar i den samhällsviktiga infrastrukturen måste utgå ifrån och kopplas samman med den mer allmänna kunskapsuppbyggnad som genomförs inom ramen för krishanteringsförmågan.

Samhället har under de senaste årtiondena investerat stora summor i **reservkraft** vid prioriterade objekt och verksamheter. Förmågan att hantera elavbrott har därmed blivit bättre inom flera områden. Befintlig reservkraft bör ha en uthållighet om minst två dygns kontinuerlig drift (för reservkraft till krisledningsorganisationerna bör uthålligheten vara en minst en vecka, se även bilaga 3). Försörjningen med bränsle till aggregaten ska vara analyserad och planerad så långt möjligt.

### 3.5 Geografisk prioritering

I planeringen av åtgärder för att säkerställa den förstärkta förmågan att hantera svåra påfrestningar ska krisberedskapens aktörer prioritera resurscentrum i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa regioner skiljer sig från övriga genom en större befolkningstäthet, en komplex infrastruktur med hög belastning, koncentration av industri och näringsliv, ett större antal samhällsviktiga anläggningar och skyddsobjekt, samt högre brottslighet. Stockholm som huvudstad och centrum för landets politiska och administrativa ledning har en särställning och ett symbolvärde.

### 3.6 Inriktning för samarbete inom EU och internationellt

Det nationella krishanteringssystemet bör vara naturligt integrerat med EU-samarbetet i krisberedskapsfrågor. Sektorsövergripande beredskapsåtgärder i EU får effekter för den svenska samordningen. Nationellt arbete bör därför i högre grad sammanlänkas med motsvarande verksamheter i EU. Ett naturligt steg är att samverkansområdena ha en tydligare roll i EU-arbetet. Den kompetens och erfarenhet samt de resurser som svenska regionala och lokala myndigheter har från eget krisberedskapsarbete och från samarbete inom internationella eller EU-sammanhang bör också tas tillvara.

I den svenska förmågan att motstå störningar i samhället, det vill säga krishanteringsförmågan och den operativa förmågan, ska frågan om vad Sverige kan bidra med och vad som kan erhållas av andra medlemsstater alltid finnas med som en integrerad del i beredskap och planering, såväl före som under akutfasen av en händelse.

KBM anser vidare att svenska myndigheter som arbetar med krisberedskapsfrågor ska ha ett EU-perspektiv på planering, beredskap, gemensamma resurser, överenskommelser, forskning och utveckling i det nationella förnyelsearbetet. Relevanta styrdokument ska innehålla en EU-dimension, liksom underlag för planering och uppföljning. Svenska myndigheter bör förbereda och öva sig i att ge och ta emot hjälp i en responsfas, men även dra lärdom av andra länder i beredskap och planering. Resursprioriteringar bland berörda myndigheter i krishanteringssystemet för att åstadkomma detta måste dock hanteras inom ramen för den ordinarie planeringsprocessen. I bilaga 1 finns en utvecklad inriktning för det internationella samarbetet.

### 3.7 Miljöhänsyn och krisberedskapsåtgärder

KBM samordnar arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället. I detta arbete är det viktigt att även ta miljöhänsyn. Miljöarbete inom planeringsprocessen tar sin utgångspunkt i KBM:s

miljöpolicy vilken innebär att KBM ska verka för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. KBM ska vara en miljömedveten myndighet där medarbetarna tar miljöhänsyn i sitt arbete genom att

- i myndighetsutövningen och i **samverkan med aktörerna i krishanteringssystemet** ta miljöhänsyn, arbeta förebyggande och ständigt förbättra miljöarbetet
- ta miljöhänsyn vid planering och genomförande av övningar och utbildningar
- minimera miljöpåverkan från resor och transporter
- ställa miljökrav på leverantörer och entreprenörer så att de bedriver ett eget aktivt miljöarbete
- följa gällande lagstiftning och bidra till att författningsregleringen inom krishanteringssystemet utvecklas på ett för miljön gynnsamt sätt.

För **planeringsprocessen** innebär detta konkret att åtgärder inom krisberedskapen ska vidtas inom ramen för gällande miljölagstiftning och med minsta möjliga miljöpåverkan genom att

- ta miljöhänsyn i all planering och verksamhet
- minimera användning och spridning av för naturen främmande ämnen
- minimera användning av energi och ändliga resurser
- hushålla med råvaror och minimera avfall
- sträva efter kontinuerliga förbättringar inom miljöområdet
- begränsa bullerspridning
- främja biologisk mångfald
- göra all personal delaktig i miljöarbetet.

### **3.8 Specifik inriktning för de sex samverkansområdena**

#### **3.8.1 Inledning**

För respektive samverkansområde finns beskrivet långsiktiga och övergripande mål som tagits fram av KBM i samverkan med myndigheterna. Målen avser perioden 2006–2008. Dessutom finns förslag till långsiktiga mål för myndigheterna framtagna. Därutöver finns förslag till etappmål och åtgärder för att uppnå de långsiktiga målen. Underlaget på myndighetsnivå kommer att bearbetas och justeras under hösten 2005 i samverkan med myndigheterna. Fram till dess finns underlaget tillgängligt på Krisp (webbaserat planeringsverktyg för aktörerna i planeringsprocessen, <https://www.krisp.se>).

För respektive samverkansområde finns även vissa mer specifika inriktningar på områden där KBM bedömt att detta krävs. Slutligen anges en ekonomisk ram för varje samverkansområde. Ramen är en planeringsram och ger en inriktning för omfattningen av verksamheten 2007. Myndigheterna ska så långt som möjligt tillsammans planera för verksamhet 2007 inom föreslagen ram. Den mycket begränsade verksamhet som bedrivs inom det civila försvaret inriktas i avsnitt 3.9 där också de ekonomiska förutsättningarna finns för verksamheten. Ytterligare anvisningar kommer i samband med hemställan för planerad verksamhet för 2007 (PU07).

### 3.8.2 Teknisk infrastruktur

Övergripande mål för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

1. Det går att leda och samordna insatser så att den tekniska infrastrukturen kan fungera vid en svår påfrestning på samhället.
2. Det går att driva och reparera system och anläggningar inom den tekniska infrastrukturen vid en svår påfrestning på samhället.
3. System och anläggningar är så motståndskraftiga mot störningar, haverier, sabotage och terrordåd att samhällsviktiga behov av de tjänster som tillhandahålls via den tekniska infrastrukturen kan tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället.

Mål 1 syftar till att skapa krishanteringsförmåga hos de aktörer som ansvarar för den tekniska infrastrukturen. Ett viktigt inslag i denna förmåga är att skapa förutsättningar för samverkan och informationsutbyte mellan producenter och användare samt mellan myndigheter och näringsliv. Mål 2 syftar till att skapa operativ förmåga hos myndigheter samt drift-, system- och anläggningsansvariga inom den tekniska infrastrukturen. Mål 3 syftar till att minska sårbarheten hos system och anläggningar inom den tekniska infrastrukturen.

Förutom generell inriktning i kapitel 3 och de ovanstående långsiktiga målen finns följande specifika inriktning för myndigheterna inom samverkansområdet:

- Inom fjärrvärmesektorn prioriteras uppbyggnad av krishanteringsförmågan hos producenter och distributörer framför att minska sårbarheten i de tekniska systemen.
- Myndigheterna ska skapa en förmåga att hantera en CBRN-händelse i enlighet med inriktningen i bilaga 2.
- Inga nya satsningar sker inom området kommunalteknisk försörjning.

Preliminärt disponerar myndigheterna inom samverkansområdet sammanlagt 560 mnkr för år 2007, varav 250 + 100 mnkr är avgifter inom elområdet (Svenska Kraftnät) och området elektroniska kommunikationer (Post- och telestyrelsen). KBM anser att åtgärder som syftar till att uppfylla mål 1 och 2 ska prioriteras. Åtgärder som syftar till att uppfylla mål 3 ska endast vidtas om synnerliga skäl finns.

### 3.8.3 Transporter

Övergripande mål för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

1. Det går att leda och samordna de insatser som tillgodoser samhällsviktiga transportbehov vid en svår påfrestning på samhället.
2. Det går att utöva trafikledning inom respektive transportslag och att leda reparations- och underhållsåtgärder inom transportsektorn samt genomföra ambulansflygtransporter vid en svår påfrestning på samhället.
3. Trafikledningssystem och prioriterade fasta anläggningar inom transportsektorn är så motståndskraftiga mot störningar, haverier, sabotage och terrordåd att samhällsviktiga transportbehov kan tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället.

Mål 2 och 3 har ändrats i förhållande till det förslag som KBM lämnade till regeringen i rapporten *En utvecklad krisberedskap*.

Mål 1 syftar till att skapa krishanteringsförmåga hos berörda aktörer. Ett väsentligt inslag i denna förmåga är samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter och transportföretag samt mellan transportsektorn och samhällsviktiga användare av transporttjänster. Mål 2 syftar till att skapa operativ förmåga, det vill säga förmåga att leda transportverksamhet under störda förhållanden. Vidare att kunna genomföra fjärrsjuktransporter med Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM) Mål 3 syftar till att minska sårbarheten i vissa tekniska system.

Förutom generell inriktning i kapitel 3 och de ovanstående långsiktiga målen finns följande specifika inriktning för myndigheterna inom samverkansområdet:

- Myndigheterna ska skapa en förmåga att hantera en CBRN-händelse i enlighet med inriktningen i bilaga 2.

Preliminärt disponerar myndigheterna inom samverkansområdet sammanlagt 75 mnkr för år 2007. KBM anser att åtgärder som syftar till att uppfylla mål 1 och 2 ska prioriteras före åtgärder som syftar till att uppfylla mål 3.

### 3.8.4 Spridning av farliga ämnen

Övergripande mål för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:



1. Det går att leda och samordna de insatser som krävs för att förebygga, förhindra eller begränsa spridning av farliga ämnen vid en svår påfrestning på samhället.
2. Det går att upptäcka, detektera, diagnostisera och analysera spridning av farliga ämnen i samhället vid en svår påfrestning på samhället.
3. Det går att skydda och omhänderta människor samt att sanera och återställa egendom och miljöer som har drabbats av farliga ämnen vid svåra påfrestningar på samhället.

Mål 1 syftar till att skapa krishanteringsförmåga medan mål 2 och mål 3 skapar operativ förmåga. Ett viktigt inslag i krishanteringsförmågan är att skapa förutsättningar för samverkan och informationsutbyte mellan berörda aktörer. Den operativa förmåga som beskrivs av mål 2 och mål 3 har dock olika karaktär och engagerar olika myndigheter och andra aktörer. Myndigheter med ett brett sektorsansvar och ansvar för eller tillsyn över insatsresurser bidrar framförallt till mål 1 och mål 3. Mål 2 engagerar i första hand expertmyndigheter och myndigheter med kontroll- och bevakningsuppgifter.

Förutom generell inriktning i kapitel 3 och de ovanstående långsiktiga målen finns en närmare inriktning i bilaga 2.

Preliminärt disponerar myndigheterna inom samverkansområdet sammanlagt 180 mnkr för år 2007.

### **3.8.5 Ekonomisk säkerhet**

Övergripande mål för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

1. Det går att leda och samordna insatser för att samhällsviktiga ekonomiska system och processer samt nödvändig försörjning – däribland betalningssystemet, socialförsäkringssystemet och skattesystemet – ska fungera vid svåra påfrestningar på samhället.
2. Samhällsviktiga ekonomiska system och processer är så motståndskraftiga mot störningar i elförsörjningen och i de elektroniska kommunikationerna att de nödvändigaste funktionerna kan upprätthållas vid svåra påfrestningar på samhället.
3. Det går att tillgodose samhällsviktiga behov av bränsle och drivmedel vid svåra påfrestningar på samhället.

Mål 1 syftar till att skapa krishanteringsförmåga inom samverkansområdet. Ett viktigt inslag i krishanteringsförmågan är att skapa förutsättningar för samverkan och informationsutbyte mellan berörda aktörer. Mål 2 och mål 3 syftar till att minska sårbarheten hos viktiga system och processer inom samverkansområdet.

Förutom generell inriktning i kapitel 3 och de ovanstående långsiktiga målen finns följande specifika inriktning för myndigheterna inom samverkansområdet:

- Myndigheterna ska ta fram en samlad analys kring funktion och beroenden mellan aktörerna inom samverkansområdet.

Preliminärt disponerar myndigheterna inom samverkansområdet sammanlagt 35 mnkr för år 2007. KBM anser att åtgärder som syftar till att uppfylla mål 1 ska prioriteras före åtgärder som syftar till att uppfylla mål 2 och 3.

### **3.8.6 Områdesvis samordning, samverkan och information**

Övergripande mål för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

1. Myndigheter med ett samordningsansvar kan leda, inrikta och samordna den verksamhet som krävs vid en svår påfrestning på samhället.
2. Det går att förse samhällsviktiga användare med information för att åstadkomma en gemensam lägesbild vid en svår påfrestning på samhället.

Båda dessa mål syftar till att skapa krishanteringsförmåga. Ett viktigt inslag i krishanteringsförmågan är att skapa förutsättningar för samverkan och informationsutbyte mellan berörda aktörer. Mål 1 bidrar till krishanteringsförmågan på en övergripande nivå i samhället och avser KBM och länsstyrelserna. Mål 2 syftar till att tillhandahålla information som är nödvändig för att många samhällsviktiga system och verksamheter ska fungera. Med information avses information om till exempel natur, infrastruktur, befolkning, företag och fastigheter.

Förutom generell inriktning i kapitel 3 och de ovanstående långsiktiga målen finns följande specifika inriktning för myndigheterna inom samverkansområdet:

- Myndigheterna ska skapa en förmåga att hantera en CBRN-händelse i enlighet med inriktningen i bilaga 2.
- KBM ska öka det tekniska stödet till övriga aktörer inom krisberedskapen i enlighet med KBM:s budgetunderlag för 2006–2008.

För verksamheten på lokal nivå har en särskild överenskommelse mellan staten och dåvarande Svenska kommunförbundet träffats.

Preliminärt disponerar myndigheterna inom samverkansområdet sammanlagt 500 mnkr för år 2007.

### 3.8.7 Skydd, undsättning och vård

Övergripande mål för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

1. Det går att leda och samordna polisens, räddningstjänstens, hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens samt de sjö- och gränsövervakande myndigheternas verksamhet vid en svår påfrestning på samhället.
2. Det går att genomföra och leda insatser på fältet vid en svår påfrestning på samhället.

Ovanstående mål syftar till att skapa krishanteringsförmåga och operativ förmåga. Mål 1 bidrar i första hand till krishanteringsförmågan. Mål 2 avser den operativa förmågan.

Förutom generell inriktning i kapitel 3 och de ovanstående långsiktiga målen finns följande specifika inriktning för myndigheterna inom samverkansområdet:

- Angående utbyggnaden av **räddningscentraler** innebär dagens hotbild att inga nya projekt inleds där anläggningar förses med förstärkningar i fysiskt skydd i form av exempelvis betong. Eventuella undantag från detta ska godkännas av KBM i förväg. Beträffande övriga åtgärder för EMP-skydd, redundans i el- och teleförbindelser m.m. ska anläggningar i storstadsregionerna prioriteras. Där räddningscentraler byggs ska kompatibilitet med RAKEL-systemet säkerställas. Omfattningen av åtgärderna ska inte vara större än vad som KBM föreslår i dokumentet planerad verksamhet 2006 (PU06).

Preliminärt disponerar myndigheterna inom samverkansområdet sammanlagt 300 mnkr för år 2007.

KBM anser att åtgärder som syftar till att uppfylla mål 1 ska prioriteras före åtgärder som syftar till att uppfylla mål 2.

## 3.9 Civilt försvar

Det som krävs för att det civila försvaret ska kunna lösa sina uppgifter vid höjd beredskap är delvis samma förmåga som krävs vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Även vid höjd beredskap krävs krishanteringsförmåga, operativ förmåga och att den samhällsviktiga infrastrukturen har tillräcklig motståndskraft mot störningar. Men inriktningen blir en annan än vid svåra påfrestningar. När det gäller krishanteringsförmågan blir det viktigt att samverka med Försvarmakten.

Krisledningsorganen måste också inrikta sig på att leda och samordna ansträngningarna att värna civilbefolkningen, trygga den livsnödvändiga försörjningen och att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Den operativa förmågan består av att skydda civilbefolkningen, civil egendom

och viktiga samhällsinstitutioner mot krigets verkningar och begränsa de skador som uppstår. För den samhällsviktiga infrastrukturen bör inriktningen vara att de grundläggande funktionerna ska klara krigshandlingar.

Särskilda mål för verksamheten inom det civila försvaret med utgångspunkt i målet för verksamhetsområdet har ännu inte tagits fram för samverkansområdena och de berörda myndigheterna.

I *Samhällets krisberedskap – Planerad verksamhet 2006* (PU06) avsnitt 2.4 finns en beskrivning av vilken verksamhet som planeras för 2006. För 2007 bedöms i princip samma typ och omfattning av verksamheten bedrivas. Omfattningen av verksamheten beräknas för 2007 inte överstiga 100 mnkr.

Även om huvuddelen av de åtgärder som krävs för att bygga upp förmågan inom det civila försvaret tidsmässigt kan skjutas upp finns det vissa åtgärder som måste vidtas redan idag. För år 2007 kan det finnas åtgärder som måste vidtas inom följande områden:

**Omvärldsbevakning** innebär att man bevakar händelseförloppet i krig som inträffar på olika håll i världen. Syftet med en sådan bevakning är att bedöma vilka konsekvenser som sådana krig skulle ha haft för Sveriges del om de hade inträffat i Sveriges närområde eller om de hade varit direkt riktade mot Sverige. Detta arbete bör i första hand genomföras av KBM i samverkan med Försvarsmakten.

**Utveckling och vidmakthållande av krigsspecifik kompetens** omfattar utbildnings- och övningsverksamhet samt utrednings-, studie- och forskningsverksamhet för att utveckla och vidmakthålla kunskaper om hur samhället bör hantera de påfrestningar som uppkommer under ett krig. I vissa fall kan också krävas insatser för att utveckla och vidmakthålla fackkunskaper inom specialområden, till exempel krigssjukvård, folkrätt och signalskydd. För 2007 planeras maximalt 120 totalförsvarspliktiga med civilplikt utbildas inom elförsörjningen.

**Utveckling och anskaffning av krigsspecifik utrustning** omfattar åtgärder som endast undantagsvis kan komma ifråga. Det kan exempelvis handla om att vidta vissa investeringar inom den tekniska infrastrukturen som tar lång tid att genomföra eller där effekten av att genomföra en tilläggsåtgärd exempelvis i samband med annan investering ger stora positiva ekonomiska och praktiska effekter.

**Bevarande av tidigare anskaffad utrustning och anläggningar** omfattar sådant som har anskaffats under tidigare perioder och som bedöms ha ett stort värde i ett framtida krig samtidigt som bevarandekostnaderna är begränsade. Detta gäller stora delar av det befintliga skyddsrumbeståndet och vissa övriga anläggningar och utrustningar.

**Stöd till kommuner och andra icke-statliga organ** omfattar bland annat bidrag som utgår enligt avtal som har slutits mellan staten och dåvarande Svenska kommunförbundet. Bidrag utgår även till landstingen för olika typer av beredskapsverksamhet.

**Medverkan i Försvarsmaktens utbildnings- och övningsverksamhet** syftar i första hand till att skapa förmåga till samverkan mellan Försvarsmakten och andra myndigheter i en krigssituation.

När det gäller geografisk prioritering bedöms de begränsade åtgärder som vidtas inte påverkas av någon annan prioritering än den som gäller för allvarliga kriser i fred.

Slutligen kan det uppkomma kostnader i samband med avveckling av tidigare verksamhet inom ramen för civilt försvar. Dessa kostnader är av engångskaraktär och får betalas via verksamhetsområdet Civilt försvar.

## Ordlista

**Ansvarsprincipen** innebär att den som har ansvar för en viss verksamhet under normala fredstida förhållanden, har motsvarande ansvar för verksamheten under en kris eller krigssituation.

**Antagonistiska hot** uppstår på grund av medvetet mänskligt agerande och omfattar alltifrån enskilda individer via organiserad brottslighet till konflikter mellan stater.

**Bemyndiganden** innebär här en rättighet för en myndighet att teckna avtal för utgifter som sträcker sig över längre tid än ett verksamhetsår. Regeringen beviljar en så kallad bemyndiganderam som Krisberedskapsmyndigheten fördelar till myndigheter som har utgifter som sträcker sig under längre tid än tilldelat anslag avser, ett så kallat bemyndigande.

**Botnets** är ett nätverk av datorer som infekterats med skadlig kod vilket möjliggör för någon annan att fjärrstyra datorerna i olika syften.

**Elektroniska kommunikationer** innefattar elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning.

**EMP-vapen** är vapen som slår ut eller förstör elektronisk utrustning genom att de skickar ut elektromagnetiska pulser.

**Epizooti** är en landsomfattande spridning av en smittsam djursjukdom som smittar mellan djur.

**Kaskaderande störningar** innebär att en störning i ett system slår ut ett annat system, som slår ut ett annat system och så vidare.

**Likhetsprincipen** innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara densamma såväl under fredstida förhållande som under kris eller krig.

**Närhetsprincipen** innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

**Pandemi** är en stor världsomfattande epidemi.

**RAKEL-systemet** är ett gemensamt radiokommunikationssystem för skydds- och säkerhetsmyndigheter. Systemet är digitalt och ska successivt ersätta de radiosystem som används idag. Utbyggnaden kommer att ske i sju etapper över landet med början i södra Sverige. Läs mer på [www.rakel.info](http://www.rakel.info).

**Skadlig kod** är exempelvis datavirus, datamaskar eller trojaner vilka är program som orsakar avsiktliga störningar eller skador för en verksamhet.

**Svår påfrestning** är inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage och så vidare, utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. En situation med en svår påfrestning kännetecknas av att den avviker från det normala, uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning, och att den hotar grundläggande värden. Tillståndet är av en sådan omfattning att det kräver snabba beslut och samordnade insatser från flera olika myndigheter och organ för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

**Trojan** är ett program som förutom att göra det som uppges också utför oönskade operationer.

**Verksamhetsansvar** är en sammanfattande benämning på en aktörs uppgifter inom ett antal olika sektorer, till exempel vattenförsörjningen.

**Zoonoser** är sjukdomar eller smittämnen som på ett naturligt sätt kan spridas mellan djur och människor.

## **Bilaga 1 Utvecklad inriktning för samarbete inom EU och internationellt**

### **Gränsöverskridande krisberedskap**

Eftersom kriser kan få en gränsöverskridande karaktär, har också krisberedskapsarbetet fått en gränsöverskridande prägel. Detta framgår för det första av det faktum att stater kan behöva genomföra insatser på andra staters territorium för att skydda och omhänderta det egna landets medborgare. När flodvågskatastrofen i Asien drabbade svenska medborgare sköttes den strategiska inriktningen och ledningen i Sverige, medan merparten av det operativa genomförandet bedrevs på plats i Thailand.

Krisberedskapsarbetets gränsöverskridande karaktär tydliggörs för det andra av att stater, genom internationellt samarbete, kan bidra till att reducera andra staters sårbarheter. Eftersom kriser kan sprida sig till Sverige om andra stater har bristande rutiner i sina nationella system och tvärtom, finns det ett gemensamt intresse av att på den internationella arenan initiera åtgärder som reducerar sårbarheter och lindrar konsekvenserna om en kris trots allt skulle realiseras.

Att krisberedskapsarbetet är av gränsöverskridande karaktär tydliggörs för det tredje av det faktum att stater, genom internationellt samarbete, kan begära hjälp från andra stater om en nationell kris skulle inträffa och om de egna resurserna inte räcker till. För att möjliggöra hjälp från andra stater har det i flera multilaterala aktörers regi byggts upp system för att underlätta för stater att få hjälp av andra. Det finns också bilaterala samarbetsarrangemang som syftar till att möjliggöra expertförstärkningar vid en kris.

Genom att den så kallade solidaritetsklausulen introducerats i förslaget till nytt konstitutionellt fördrag för EU har solidariteten medlemsstaterna emellan gjorts tydlig. Klausulen går i korthet ut på att staterna lovar att bistå varandra med alla till buds stående medel vid en terrorattacker, en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Folkets nej i omröstningarna i Frankrike och Holland till förslaget till konstitutionellt fördrag påverkar även framtiden för solidaritetsklausulen. Det är ännu oklart hur den vidare processen kommer att se ut. I mars 2004 antogs en "solidaritetsdeklaration" av EU:s stats- och regeringschefer i linje med solidaritetsklausulen. Den omfattar dock endast stöd vid terroristattacker.

### **Nya dimensioner**

Det internationella samarbetet ger den svenska principen om helhetssyn en ny dimension när det gäller bland annat resursutnyttjande. Principen har hittills främst handlat om nationella resursavvägningar och ansvarsförhållanden. Ibland har det också framhållits att den nationella förmågan ska kunna merutnyttjas vid internationella insatser. Det är viktigt att komma ihåg att Sverige också har gjort åtaganden att bidra med resurser i det internationella samarbetet. Att ha en helhetssyn på resursutnyttjande innebär inte bara att nationella resurser ska kunna användas i Sverige eller på den internationella arenan, utan också att den förmåga som skapas genom internationellt samarbete, och de resurser som blir tillgängliga, ska kunna utnyttjas av Sverige.



Den internationella nivåns potentiella betydelse för det operativa skedet av vissa krisers hantering ger den svenska principen om geografiskt områdesansvar en ny dimension. Eftersom även den internationella nivån kan komma att involveras i den nationella krishanteringen, kan de tre befintliga samhällsnivåerna (lokal, regional och nationell) kompletteras konceptuellt med en EU-nivå och en internationell nivå. Det är dock inte möjligt att jämföra ansvaret på EU-nivån eller den internationella nivån med det som exempelvis en regering eller en länsstyrelse har på sina respektive nivåer. Det internationella samarbetet och EU-samarbetet kompletterar övrigt samarbete, men sker när det gäller krishantering på de deltagande aktörernas egna villkor. På den internationella nivån fattas som regel inte styrande beslut om direkta resursprioriteringar. Det handlar främst om att bistå övriga samhällsnivåer genom att bland annat sprida information och underlätta förmedling av resurser.

### **Att vid behov ge hjälp eller ta emot hjälp**

Den internationella dimensionen av krishanteringssystemets operativa förmåga handlar om att kunna genomföra katastrofinsatser i andra länder och kunna ta emot hjälp vid allvarliga kriser i Sverige.

Då Sverige deltar i insatser i andra länder eller tar emot hjälp handlar det ofta om resurs- och kapacitetsbrist och det blir ofta nödvändigt med prioriteringar. På flera områden har en operativ samverkan med andra länder förberetts genom avtal.

En viktig faktor i arbetet med att utveckla resurser för användning i ett internationellt sammanhang är de tidsförhållanden som råder under en kris. De kriser som här avses inträffar snabbt och med stor omfattning, vilket många gånger utesluter att resurser från andra länder hinner komma på plats för en insats under själva akutfasen av krisen. De flesta kriser har så snabba förlopp att det endast är de lokala resurserna som kan utnyttjas i det akuta krisskedet.

Gränsen mellan att hantera ett akut krisskede och att hantera konsekvenserna av samma skede kan tyckas svår att dra. Det är dock viktigt att markera denna skillnad. Annars riskerar Sverige att bygga upp resurser på ett nationellt eller internationellt plan som aldrig kommer att kunna användas eftersom de alltid kommer att finnas på fel plats.

När behov uppstår av att söka assistans från andra länder vid en allvarlig kris i Sverige inställer sig ett antal frågor kring legala och finansiella villkor. För att kunna vara säker på att Sverige har möjlighet att ta emot assistans vid en allvarlig kris är det viktigt att ha en samlad bild över legala, finansiella och andra förutsättningar för att göra detta. Ett utvecklat resonemang kring bland annat frågor som rör behörighet att begära utländsk hjälp, finansiering, rätt till tillträde till svenskt territorium samt behov av försäkringar m.m. finns i KBM:s rapport *Svensk krisberedskap i internationellt samarbete*.

**Nato/PFF**

Det är också viktigt att myndigheterna fortsatt uppmärksammar kopplingen mellan det nationella krishanteringsarbetet och arbetet inom Nato/PFF. Detta gäller både arbetet i Nato/SCEPC och dess civila underkommittéer. Sverige kan ta fler initiativ i utvecklingen av partnerskapet med Nato samt leta efter lämpliga samarbetsområden och möjliga samarbetspartner. Det svenska krisberedskaps-systemet med dess samverkansområden passar bra för en bättre samordnad koppling mellan det nationella och internationella arbetet inom området.

## Bilaga 2 Utvecklad inriktning för CBRN-beredskapen

### Inledning

#### *Bakgrund*

I KBM:s rapport *NBC-strategi* (dnr 0216/2004) (uppdrag i KBM:s regleringsbrev för 2004) uttalade myndigheten att det finns ett behov av en mer detaljerad inriktning för CBRN-beredskapen och att ett inriktningsarbete skulle genomföras i samband med Planeringsinriktningen för samhällets krisberedskap 2006. Vissa förtydliganden gjordes i den inriktningen och en vidareutveckling sker nu i denna bilaga. Inriktningsarbetet har utvecklats år 2004–2005 då mål för CBRN-beredskapen formulerats för samverkansområdet Spridning av farliga ämnen inom ramen för KBM:s arbete med långsiktiga mål och åtgärdsstrategier.

Bilagan anger vilken form av CBRN-beredskap i fred som bör finnas hos alla samverkansansvariga myndigheter, även hos dem som inte har ett uttalat ansvar eller en särskild roll avseende CBRN-frågor. I bilagan ges också en kompletterande inriktning för verksamheten inom samverkansområdena Teknisk infrastruktur (gäller elförsörjning och telekommunikationer), Transporter, Spridning av farliga ämnen samt Områdesvis samordning samverkan och information (gäller länsstyrelserna). Dessutom redovisas relationen mellan samverkansområdena Spridning av farliga ämnen och Skydd undsättning och vård. Slutligen ges en allmän inriktning för CBRN-beredskapen kopplat till civilt försvar.

Utöver *NBC-strategin* har KBM under åren 2004 och 2005 tagit fram rapporterna *Fördjupad genomgång av: Arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården, Skyddsutrustning mot kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot samt Hotbildsanalys CBRN* (under bearbetning). Dessa rapporter har tillsammans med andra sektorsspecifika dokument gett viktiga ingångsvärden till den inriktning som anges här.

#### *CBRN-händelser*

CBRN-händelser kan variera i karaktär, omfattning och svårighetsgrad för samhället bland annat beroende på vilket ämne som används, om händelsen är avsiktlig eller oavsiktlig och var händelsen sker. I det fallet det handlar om en akut (oavsiktlig eller avsiktlig) händelse är det i första hand räddningstjänsten, polisen och akutsjukvården som har huvudansvaret för att hantera händelsen. Om det rör sig om en (oavsiktlig eller avsiktlig) händelse med ett gradvis eskalerande händelseförlopp som utbrott av smitta hos människor och djur, radioaktivt nedfall från källa i annat land eller förgiftning av livsmedel är det i de flesta fall andra samverkande sektorsspecifika myndigheter tillsammans med expertresurser som får huvudansvaret att hantera och åtgärda krisen.

I *NBC-strategin* definierade KBM de händelser som avses i bokstavskombinationen CBRN enligt följande:

**C-händelser:** Händelser där verkan av toxiska kemikalier utgör en fara oavsett om de härrör från

- en olycka vid transport, lagring eller tillverkning av kemikalier
- avsiktlig spridning genom terrorism eller annan kriminalitet
- insats av C-stridsmedel.

**B-händelser:** Händelser där sjukdomsalstrande mikroorganismer utgör en fara oavsett om de härrör från

- en olycka som förorsakar spridning av sjukdomsalstrande ämnen
- en naturlig spridning av sjukdomsalstrande ämnen
- avsiktlig spridning genom terrorism eller annan kriminalitet
- insats av B-stridsmedel.

**R- och N-händelser:** Händelser där joniserande strålning utgör en fara oavsett om strålningen härrör från

- en olycka vid kärnteknisk anläggning, andra olyckor med radioaktiva ämnen eller joniserande strålning
- avsiktlig spridning genom terroristhandling eller annan kriminalitet
- insats av N-stridsmedel.

(Starka kärnladdningar kan orsaka Elektromagnetisk puls, EMP. Behov av skydd mot EMP tas upp i bilaga 3).

#### *Hot- och riskbild*

Skador av kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen (CBRN) kan uppkomma genom olyckor vid hantering och transporter av farliga ämnen eller genom utbrott av olika typer av smittsamma sjukdomar. De kan också orsakas av personer som avsiktligt använder ämnena i syfte att orsaka skada, det vill säga antagonistiska hot. På grund av ämnenas olika karaktär blir skadorna också olika beroende på vilket ämne som är verksamt. Det är viktigt att understryka att trots att ämnena grupperas samman i begreppet CBRN så är det i många fall frågan om skilda verksamheter och händelser.

När olyckor sker vid transporter och hantering, finns oftast kunskap om vilka ämnen det är frågan om och i vilka mängder. Det underlättar vid räddningsinsats och hantering av krisen. Vid utbrott av allvarliga sjukdomar bedöms det som sannolikt att varningssignaler oftast hinner komma före, till exempel från internationella larmsystem. Det kan dock uppstå situationer där olyckor sker eller smittor uppkommer plötsligt och som är av den omfattningen att de medför allvarliga konsekvenser.

Vid antagonistiska aktioner kan räddningsinsatser och krishantering i övrigt försvåras genom att ämnena till en början är okända. Aktionerna kan också vara riktade mot sårbara mål för att orsaka stor skada. Antagonistiska hot kan komma från enskilda aktörer, organiserad brottslighet, terrorism och statsunderstödd sabotageverksamhet. Den internationella terrorismen består till stor del av icke-hierarkiska nätverk med förgreningar och sympatisörer i många länder. Dessa nätverk har visat ökade tendenser till att samarbeta. Genom att kombinera olika förmågor kan allvarliga former av angrepp möjliggöras.

Det finns personer, organisationer och stater som har intresse av att få tillgång till CBRN-ämnen eller vapen. Deras motiv varierar. Stater kan uppleva att de skapar respekt genom att förfoga över vapen med CBRN-ämnen. Det finns också aktörer som vill få tillgång till framförallt CBRN-ämnen för att uppnå politiska och andra syften. Vissa av de farliga ämnen som här avses går relativt enkelt att få tag på och använda. För andra ämnen krävs det kunskap om ämnens karaktär och om dess effekter samt om hur man kan använda dem som vapen. Det kan även krävas kunskap om var dessa ämnen finns att tillgå.

Eftersom kraftiga strålkällor på grund av deras livsfarliga strålning ansetts självskyddande har stöldriskan för radioaktivt material tidigare ofta negligerats. Det förändrade världsläget i form av en ökad risk för storskalig terrorism och det faktum att flera aktörer har visat sig vara beredda att offra sina liv vid attentat, har resulterat i en större medvetenhet när det gäller säkerheten i hanteringen av radioaktivt material och kärnämnen. Det fysiska skyddet är på flera håll ännu inte tillräckligt för att förhindra stöld. På samma sätt utgör skyddet vid transporter av radioaktivt material ett område där förbättringar kan göras. De nukleära risker som, förutom kärnenergiolyckor i Sverige eller dess närhet, idag ter sig mest påtagliga är de som förknippas med smuggling eller tillgrepp av strålkällor och annat radioaktivt material. Hotet om att en stat eller en aktör ska komma att använda kärnvapen i syfte att skada en annan stat eller aktör bedöms idag som relativt liten. Det bör dock understrykas att det är viktigt att underhålla och utveckla expertkunskapen om dessa vapens karaktär och effekter.

Internationellt har stor uppmärksamhet getts till möjligheten att utveckla så kallade smutsiga bomber, det vill säga en sprängladdning som sprider radioaktivitet. Tekniska svårigheter att skapa och svårigheten att få tillgång till större smutsiga bomber medför dock att det är rimligt att anta att explosionen i sig skulle orsaka störst skada. Radioaktiviteten kan dock medföra att de psykologiska konsekvenserna, i form av människors rädsla samt de ekonomiska kostnaderna till följd av saneringsarbetet, skulle kunna bli mycket stora. Sannolikheten för användning av en sådan bomb i Sverige bedöms som relativt liten.

När det gäller farliga kemiska ämnen är det KBM:s uppfattning att det allvarligaste hotet utgörs av risken att lager eller transporter av dessa substanser utsätts för avsiktlig skadegörelse. Ett angrepp med biologiska eller kemiska ämnen riktat mot kommunala vattenledningssystem eller mot livsmedelskedjan skulle också kunna ge allvarliga effekter.

Världsomfattande epidemier (pandemier) av influensa, har förekommit med viss regelbundenhet historiskt sett. Det har gått lång tid sedan den senaste pandemin, vilket talar för att det framöver kan bli aktuellt med ett utbrott igen. Världshälsoorganisationen, WHO, har lyft fram risken att det virus som orsakar fågelinfluensa kan anpassas till att spridas bland människor med åtföljande risk för pandemi. Det skulle medföra en mycket stor belastning på sjukvården samt påverka övrig samhällsviktig verksamhet genom en längre tids högre sjukfrånvaro. Utöver riskerna med allvarliga epidemier bland människor kan epidemiska djursjukdomar, så kallade epizootier, samt växtsjukdomar orsaka främst stor ekonomisk skada i samhället.

Sammanfattningsvis gör KBM bedömningen att det i dagsläget inte finns någon akut risk för att antagonistiska aktörer kommer att använda CBRN-ämnen mot svenska intressen. Hotbilden kan emellertid snabbt förändras och det kan ta lång tid att bygga upp samhällets förmåga att hantera denna typ av händelser eftersom konsekvenser som kan bli mycket omfattande. Det är därför av stor betydelse att samhället skapar en förstärkt förmåga att kunna förebygga och hantera hot och händelser där farliga kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen sprids avsiktligt för att uppnå skada eller där hot om användning förekommer.

Det måste också finnas en förmåga att hantera de risker och konsekvenser som är förknippade med att vi utnyttjar och transporterar farliga ämnen samt utsätter oss för smitta, medvetet eller omedvetet. KBM bedömer att, när det gäller risken för olyckor vid hantering och transporter av farliga ämnen eller av utbrott av olika typer av smittsamma sjukdomar, är samhällets förmåga att hantera denna typ av händelser relativt god under förutsättning att det handlar om utsläpp alternativt utbrott av begränsad omfattning. Förmågan behöver dock stärkas för situationer där konsekvenserna blir så allvarliga att de kräver omfattande och snabbt samordnade åtgärder hos ett flertal aktörer.

## **Inriktning**

### *Allmän inriktning – krisberedskap*

Samtliga samverkansansvariga myndigheter ska ha en krishanteringsförmåga som innefattar grundläggande kunskap om CBRN-området. I myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser bör möjliga avsiktliga och oavsiktliga CBRN-händelser beaktas. CBRN-hot i form av attentat, olyckor eller smitta kan drabba all verksamhet i samhället.

Till exempel kan okända, misstänkt farliga ämnen påträffas i post och livsmedel eller spridas i anläggningar på annat sätt. De samverkansansvariga myndigheterna ska ha en förmåga i form av insikt om hur verksamheten kan drabbas och vilka åtgärder som kan behöva vidtas såväl i förebyggande syfte som i samband med en inträffad händelse. Samverkansrutiner kan behöva byggas upp med insatspersonal. Mot bakgrund av risken för en världsomfattande (pandemisk) influensa bör myndigheterna se över sin förmåga att säkerställa den viktigaste verksamheten vid en längre tids omfattande sjukfrånvaro.

Huvuddelen av aktörerna inom samhällets krisberedskap behöver dock inte ha någon beredskap i form av skyddsutrustning eller särskild kompetens för att kunna hantera en fredstida CBRN-händelse. Hanteringen av en CBRN-händelse är i första hand en uppgift för de aktörer som bedriver sådan verksamhet som inryms inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen. Utöver dessa aktörer ska det finnas en begränsad förmåga att agera vid och hantera en fredstida CBRN-händelse inom vissa delar av den samhällsviktiga infrastrukturen. Här avses elförsörjningen, telekommunikationerna och transportsektorn.

Personal som via myndigheter sänds på internationella uppdrag där en CBRN-hotbild är aktuell, bör före avresa ges lämplig utbildning av särskild utbildningsarrangör inom CBRN-området. Möjligheterna till denna utbildning bör säkerställas av myndighet med arbetsgivaransvar under uppdraget.

#### *Samverkansområdet Teknisk infrastruktur*

Myndigheterna inom samverkansområdet Teknisk infrastruktur har ett ansvar för verksamheter som inbegriper samhällsviktiga infrastruktursystem vars sårbara punkter kan utgöra ett mål för attentat eller som kan drabbas vid en olycka med CBRN-ämnen i närheten av anläggningarna. Detta medför att viss beredskap ska finnas för att hantera en CBRN-händelse.

Inom elförsörjningen och telekommunikationerna ska det därför finnas en begränsad förmåga som innebär att vid vissa prioriterade anläggningar, främst driftledningsfunktioner, hantera en händelse i form av oavsiktlig eller avsiktlig spridning av CBRN-ämnen. I detta ligger förberedande åtgärder som utbildning, övning och planering för att utveckla krishanteringsförmågan tillsammans med räddningstjänst, akutsjukvård och polis samt med andra berörda myndigheter. Vidare ska det vara möjligt att på ett säkert och kontrollerat sätt kunna avveckla pågående verksamhet samt att vid behov bistå insatspersonal med information eller, efter räddningsledarens instruktion, personligen ledsaga insatspersonal i de egna anläggningarna.

Vid vissa av de prioriterade operativa driftledningsfunktionerna bör det därför finnas varnings- och skyddsförmåga för att möjliggöra kontrollerad avveckling och överföring av verksamhet till annat ledningsansvar innan utrymning sker. Med skyddsförmåga avses här i första hand personligt skydd och inte kollektivt skydd i lokalerna där detta inte redan finns. För att kunna bedriva verksamheten krävs

lednings- och samordningsförmåga inom de berörda organisationerna samt med insatspersonal, främst räddningstjänsten. Den närmare omfattningen av förmågan vid prioriterade anläggningar i form av antal objekt, typ av skydd och kvantitet ska klaras ut i dialog med KBM.

Inom elförsörjningen ska det dessutom finnas en begränsad förmåga (enligt nuvarande omfattning) att utföra viktiga, provisoriska reparationer i kontaminerad miljö i nära samverkan med räddningstjänsten. Detta förutsätter planering, utbildning och övning i samverkan med insatspersonal.

Inom telekommunikationsområdet ska CBRN-skyddet vid de nationella knutpunkterna vidmakthållas, så att fortsatt drift kan upprätthållas vid en CBRN-händelse.

Räddningstjänsten ansvarar för sanering under räddningsinsatsen. Kvarstår ett behov av sanering av exempelvis mark och anläggning när räddningstjänsten har slutfört sitt arbete är det ägaren, kommunen eller i vissa fall staten som har ansvar för fortsatt sanering vilket ska utföras av särskilda saneringsföretag eller motsvarande. Någon särskild saneringsförmåga ska inte byggas upp inom elförsörjningen eller telekommunikationerna.

#### *Samverkansområdet Transporter*

Myndigheterna inom samverksansområdet Transporter har ett ansvar för verksamheter som inbegriper samhällsviktiga infrastruktursystem vars sårbara punkter kan utgöra ett mål för attentat eller som kan drabbas vid en olycka med CBRN-ämnen i närheten av anläggningarna. Detta medför att viss beredskap ska finnas för att hantera en CBRN-händelse. Därutöver kan det eventuellt vara aktuellt med en viss CBRN-beredskap och -skydd inom det Svenska nationella ambulansflyget.

Inom transportsektorn ska det därför finnas en begränsad förmåga som innebär att vid vissa prioriterade anläggningar, främst driftledningsfunktioner, vidta åtgärder för att hantera en händelse i form av oavsiktlig eller avsiktlig spridning av CBRN-ämnen. I detta ligger förberedande åtgärder som utbildning, övning och planering för att utveckla krishanteringsförmågan tillsammans med räddningstjänst, akutsjukvård och polis samt med andra berörda myndigheter. Vidare ska det vara möjligt att på ett säkert och kontrollerat sätt kunna avveckla pågående verksamhet samt att vid behov bistå insatspersonal med information eller, efter räddningsledarens instruktion, personligen ledsaga insatspersonal i de egna anläggningarna.

Vid vissa av transportsektorns prioriterade operativa driftledningsfunktioner bör det därför finnas varnings- och skyddsförmåga för att möjliggöra kontrollerad avveckling och överföring av verksamhet till annat ledningsansvar innan utrymning sker. Med skyddsförmåga avses här i första hand personligt skydd och inte kollektivt skydd i lokalerna där detta inte redan finns. För att kunna bedriva verksamheten krävs lednings- och samordningsförmåga inom de berörda organisationerna samt även med insatspersonal, främst räddningstjänsten. Den närmare omfattningen av förmågan vid



prioriterade anläggningar i form av antal objekt, typ av skydd och kvantitet ska klaras ut i dialog med KBM.

Vid räddningstjänsten på de prioriterade flygplatserna bör det finnas en förmåga att hantera en CBRN-händelse motsvarande den vid kommunal räddningstjänst. Omfattningen av denna förmåga ska klaras ut i dialog med KBM och Räddningsverket.

Senast under år 2007 ska berörda aktörer inom SNAM (Svenska nationella ambulansflyget) tillsammans med KBM ha klarat ut vilken förmåga som ska finnas för SNAM när det gäller CBRN-beredskap och eventuellt skydd.

Räddningstjänsten ansvarar för sanering under räddningsinsatsen. Kvarstår ett behov av sanering av exempelvis mark och anläggning när räddningstjänsten har slutfört sitt arbete är det ägaren, kommunen eller i vissa fall staten som har ansvar för fortsatt sanering vilket ska utföras av särskilda saneringsföretag eller motsvarande. Någon särskild saneringsförmåga ska inte byggas upp inom transportmyndigheterna.

#### *Samverkansområdet Spridning av farliga ämnen*

Myndigheterna inom samverkansområdet har alla ett utpekat ansvar för CBRN-området och de har huvudansvaret för att utveckla CBRN-förmågan inom krishanteringssystemet. Generellt bör fokus för CBRN-beredskapen vara att utveckla krishanteringsförmågan och den operativa förmågan.

Med krishanteringsförmåga (se även kapitel 3 och bilaga 3) avses de insatser som krävs för att samhället ska kunna leda, samordna och informera om de åtgärder som vidtas för att hantera CBRN-händelser som kan leda till svåra påfrestningar i fred. Krishanteringsförmågan innebär vidare att öka kunskapen om CBRN-ämnenas karaktär och effekter, utveckla förmågan att upprätta en krisledningsorganisation inom ansvariga myndigheter och i samverkan med berörda aktörer före, under och efter en händelse. Det innebär även att genom ökad samverkan med berörda aktörer utveckla förmågan att informera allmänheten och media om händelser på ett samordnat, öppet, effektivt och ändamålsenligt sätt.

Med den operativa förmågan (se även kapitel 3 och bilaga 3) menas förmågan hos de aktörer och resurser som engageras på fältet för att motverka eller lindra de skador som inträffar under en allvarlig och akut CBRN-händelse. Inom ramen för den operativa förmågan ingår även förberedande åtgärder för operativa insatser som anskaffning av säker skyddsutrustning, tekniskt ledningsstöd, kunskapsuppbyggnad om CBRN-händelser samt utveckling, utbildning och övning av skadeplatsrutiner i samverkan med berörda myndigheter. De aktörer som avses här är främst personal inom polisen, räddningstjänsten, akutsjukvården, gränsskyddet, personal för provtagning och diagnosticering samt stödfunktioner till dessa.

Inriktningen för den operativa förmågan är att berörda myndigheter bör verka för att CBRN-frågorna får fortsatt hög prioritet i arbetet inom sina respektive sektorer. Gemensamma former för utbildning och övning bör vidareutvecklas liksom de förslag på åtgärder som främjar tillkomsten av samverkanslösningar mellan operativt ansvariga myndigheter. Pågående projekt och förändringsprocesser bör få ökat genomslag på den regionala och lokala nivån.

För en geografisk dimensionering av insatsförmåga hänvisas till innehållet i avsnitt i 3.5 Geografisk prioritering. För CBRN bör detta kompletteras med de områden inklusive transportvägar där hantering av farliga ämnen förekommer i stor omfattning.

Polisens förmåga att från sina ledningscentraler (motsvarande länskommunikationscentraler) leda verksamheten även vid avsiktliga eller oavsiktliga utsläpp av CBRN-ämnen bör förbättras. Senast år 2007 ska polisen i samverkan med bland annat KBM ha fastställt vilken förmåga ledningscentralerna bör ha.

Inriktningen för myndigheter med expertkunskap gällande CBRN-området är att fortsatt verka för att lämna stöd till operativa aktörer före under och efter en CBRN-händelse. Tillgången till experter och utvecklingen av expertstödet bör särskilt beaktas.

Inriktningen för myndigheter med ansvar för hantering av smitta hos människor och djur bör vara att förstärka beredskapen att hantera stora utbrott av allvarliga epidemier hos människor samt djursjukdomar. Särskilt bör förmågan att tidigt upptäcka, diagnostisera och mildra effekterna av en pandemisk influensa utvecklas. I detta sammanhang är det viktigt att förmågan att lämna samordnad information till allmänhet, media och övriga myndigheter vidareutvecklas.

KBM anser att det internationella samarbetet ska utvecklas för att god samverkan ska kunna ske i det förebyggande arbetet och vid CBRN-händelser som är av den omfattningen att stöd behövs i form av resurser från andra länder samt vid händelser som drabbar flera länder samtidigt.

Inom Försvarsmakten pågår en uppbyggnad av insatsförmågan för NBC-hot. För att resurserna ska kunna ge stöd till samhällets CBRN-förmåga bör civil-militära samverkansformer vidareutvecklas.

Förmågan inom samverkansområdet har formulerats i de övergripande målen för samverkansområdet samt genom mål och åtgärdsstrategier för respektive myndighet. För inriktningen av verksamheten år 2007 hänvisar KBM till dessa samt till KBM:s rapport, *NBC-strategi*, i vilken förmågor som särskilt behöver utvecklas de närmaste åren anges.

**Samverkansområdet Områdesvis samordning, samverkan och information**

Inom samverkansområdet berörs länsstyrelserna.

Vid en omfattande CBRN-händelse, till exempel en olycka eller ett attentat mot en transport med farligt gods, ska länsstyrelsen i sin roll som geografiskt områdesansvarig ha förmåga att hålla sig underrättad om händelseutvecklingen, se till att samverkan etableras mellan berörda parter och att information samordnas vid behov. Länsstyrelsen ska ha en förmåga att kunna överta ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner vid en omfattande räddningsinsats. Det innebär främst att länsstyrelsen ska kunna utse räddningsledare.

För att klara denna uppgift krävs kunskap om CBRN-området, ansvarförhållanden och former för den samverkan som kan bli aktuell vid denna typ av händelse, till exempel frågor om resurser för insatsen och beslut om sanering av mark och anläggningar.

Länsstyrelsens ansvar medför inte att länsstyrelsens egen personal ska ha förmåga att agera i en miljö som kräver särskild skyddsutrustning. Det är fortfarande räddningstjänsten som hanterar händelsen och beslutar om vilken personal som behövs i hjälparbetet innanför avspärrat område. Det är också räddningstjänstens ansvar att förse denna personal med lämplig skyddsutrustning.

Länsstyrelsen har ett särskilt utpekat ansvar för åtgärder mot djursjukdomar (epizootier). KBM anser att det är viktigt att berörd personal ges möjlighet att utveckla sin kompetens för att kunna bidra till att epizootier upptäcks i ett tidigt skede och kan bekämpas effektivt.

Länsstyrelserna i län med kärnkraftverk har vidare ett utpekat ansvar vid kärntekniska olyckor med radioaktivt nedfall. Beredskapen för att hantera detta sorterar under Räddningsverkets kärnenergi-beredskap och KBM ger ingen inriktning för denna verksamhet. KBM vill påpeka att samverkan med angränsande län är viktig i sammanhanget.

KBM anser att länsstyrelsen i samtliga län, som områdesansvarigt organ, bör ta ett ökat ansvar för att samordna arbetet med att uppnå en förstärkt förmåga för att hantera en CBRN-händelse.

Länsstyrelsen bör vara den myndighet som tar initiativ till ökad samordning och gemensam planering i respektive län. Länsstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och riskinventeringar ska omfatta även CBRN-händelser, inklusive antagonistiska hot.

Länsstyrelsen och KBM ska ha en förmåga till samordnad krisinformation i samband med en CBRN-händelse. Under 2007 bör utbildningsinsatser ske och vid inplanerade övningar bör informationshanteringen särskilt beaktas.

Lednings- och samordningsförmåga ska finnas inom de berörda organisationerna och med externa samverkansinstanser.

*Samverkansområdet Skydd, undsättning och vård*

Inom samverkansområdet hanteras frågor kopplade till insatsförmågan hos de operativa aktörerna. När det gäller förmåga att agera vid en CBRN-händelse så har KBM föreslagit att de frågorna ska hanteras inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen (regeringsuppdraget *En ny krisberedskapsförordning* 0409/2004). Det kan dock konstateras att den operativa förmågan inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen till stora delar baseras på den operativa förmågan inom samverkansområdet Skydd, undsättning och vård.

*Allmän inriktning – **Civilt försvar***

Planeringen för höjd beredskap avseende CBRN-händelser följer de principer som anges i huvuddokumentets avsnitt 3.9. I enlighet med den inriktningen ska skyddsutrustning som anskaffats inom civila försvaret och som i första hand var avsedd att användas vid höjd beredskap kvarstå i lager tills vidare för att vara tillgänglig vid en förändrad hotbild (såvida inte beslut om avveckling fattats i särskild ordning). KBM kommer att återkomma avseende principer för lagerhållning. Eventuellt kan utrustning komma att omfördelas till central lagerhållning och utgöra en gemensam resurs. Befintligt CBRN-skydd vid länsstyrelsernas ledningsplatser vidmakthålls tills vidare. Det finns idag inga krav på att skyddet ska kunna användas i fred.

### **Bilaga 3 Utvecklad inriktning för krisledningsorganisationer och tekniskt ledningsstöd**

#### **Uthållighet**

Flodvågskatastrofen i Asien och stormen Gudrun över södra Sverige visade på behovet av uthållighet i bland annat krisledningsstaberna. Kraven på uthållighet varierar för olika samhällssektorer men det bör finnas en minsta gemensam nivå för att samhällets samlade förmåga ska kunna anses vara godtagbar.

Uthålligheten för krisledningsorganisationerna bör vara minst en vecka. Med detta menas att krisledningsstaber vid myndigheter och andra aktörer måste vidta förberedelser för att kunna verka dygnet runt under minst en veckas tid. Andra aktörer är sådana som bedriver samhällsviktig verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde/sector.

#### **Tillgänglighet**

I rapporten *En utvecklad krisberedskap* föreslår KBM att ett system med beredskapsnivåer i fred införs. Syftet är främst att öka tillgängligheten och därmed stärka en generell förmåga till samverkan och beslutsfattande vid allvarliga kriser. I avvaktan på regeringens ställningstagande anser KBM att samtliga samverkansansvariga myndigheter bör vidta åtgärder för att även utanför kontorstid kunna vara nåbara i någon form. Inom vissa verksamheter är det motiverat att det finns en jourhavande beslutsfattare eller motsvarande.

#### **Övningar**

Övningsverksamhet är ett fortsatt prioriterat område i syfte att utveckla krishanteringsförmågan.

Övningsverksamheten ska syfta till att utveckla en generell förmåga att hantera kriser. Övningar som syftar till att öva respektive krislednings-/hanteringsorganisationers förmåga till ledning av den egna verksamheten, förmågan till samordning inom sektorn, samverkan med andra aktörer samt förmågan att informera såväl allmänhet som andra berörda parter ska prioriteras. Den internationella dimensionen i övningsverksamheten ska alltid beaktas. Detta i syfte att dels förbättra Sveriges förmåga att ta emot och nyttja stöd från andra länder vid kriser i Sverige, dels förbättra Sveriges förmåga att lämna stöd till andra drabbade länder.

För att krisledningsorganisationen ska kunna leda och samordna krishanteringsinsatserna på ett effektivt sätt är det viktigt att organisationen har ett utpekat ansvar och tydliga befogenheter. Det ska finnas en planering för myndighetens krislednings-/hanteringsorganisation, som ska vara utbildad och övad i krishantering och ha tillräcklig kapacitet och uthållighet.

Planering av övningar ska utgå ifrån scenarier baserade på KBM:s omvärldsexempel, den aktuella hotbilden inom området samt resultatet av de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs inom sektorn eller det geografiska området.

Det är viktigt att öva såväl händelser med akuta förlopp som mer utdragna händelser med ett längre tidsperspektiv. Vidare är det viktigt att vid övningar pröva organisationens uthållighet (skiftgång m.m.) och att öva reservalternativ för ledning och kommunikation vid eventuella avbrott i den tekniska infrastrukturen. Planering för att rekvirera och ta emot resurser i form av förstärkningspersonal vid ett utdraget förlopp ska vara genomförd och i möjligaste mån ska detta moment även övas.

Vid planering och genomförande av övningar ska samverkan med organisationer och näringslivet beaktas i den mån detta är möjligt. Detta för att öva samverkan under en kris, inte minst avseende nyttjandet av resurser från organisationer och näringslivet. Samverkansövningar mellan privat och offentlig sektor bidrar till att skapa en gemensam syn på sårbarheter i samhället och en gemensam uppfattning om beroenden och ansvarsförhållanden.

Det är viktigt att samordna mer omfattande övningar mellan myndigheter inom samverkansområden, om så är möjligt/lämpligt, och helst även med geografiskt områdesansvariga aktörer. Planerade övningar bör informeras om i god tid för att berörda parter ska ha möjlighet att planera och förbereda sitt deltagande. Detta i syfte att få så stor effekt för samhället som möjligt vid de övningar som genomförs, samt att undvika att övningen krockar med annan inplanerad verksamhet. Vid större samverkansövningar är det viktigt att tidigt involvera en bred skara av aktörer, både offentliga organ, näringsliv och organisationer. Planerade övningar anmäls med fördel till KBM:s webbaserade kalendarium.

Genomförda övningar bör utvärderas och såväl resultatet av en genomförd övning som utvärderingen av övningens planering och genomförande bör återkopplas till deltagande aktörer. Detta för att resultatet av övningarna ska kunna utgöra ett underlag för behov av utveckling inom respektive organisation och tjäna som ett underlag för fortsatt dialog och förebyggande arbete.

Det webbaserade informationssystemet (WIS) och den webbaserade portalen för krisinformation bör, i den mån detta är möjligt, användas vid övningar i syfte att utveckla dessa till effektiva verktyg för informationssamverkan, krisinformation och kriskommunikation. Även de rapporteringsrutiner för krishanteringssystemet som ska utvecklas av KBM i samverkan med andra myndigheter (enligt regleringsbrevet för KBM för 2005) bör i den mån detta är möjligt testas i övnings sammanhang.

De samverkansansvariga myndigheterna bör öva så ofta att krisledningen har en omedelbar förmåga till intern ledning, samordning inom den egna sektorn och förmåga till extern samverkan. Samma gäller för länsstyrelserna med undantag för kravet på samordning inom sektorn. För länsstyrelserna gäller istället kravet att verka för att samverkan kommer till stånd mellan berörda aktörer samt att i förekommande fall, om efterfrågan från aktörerna finns, bistå kommuner, landsting och berörda myndigheter i deras arbete.

KBM bedömer att krislednings-/krishanteringsorganisationen måste öva på någon av sina uppgifter minst varje halvår. Anordnande av eller deltagande i större samverkansövning bör ske minst vartannat år.

KBM avser att under hösten 2005 återkomma med en mer utvecklad strategi för övningsverksamhet inom krishanteringssystemet.

#### *KBM:s samverkansövning (SAMÖ)*

KBM kommer under 2007 att genomföra en större samverkansövning med aktörer inom krishanteringssystemet. Samverkansövningen 2007 kommer att utspelas i Mälardalen och även innefatta internationell samverkan. Huvudscenariot kommer att innehålla attack mot kollektivtrafiken med CBRN-ämne. KBM återkommer under hösten 2005 med mer information om scenario och tidpunkt för övningen.

De myndigheter som primärt kommer att beröras av övningen är myndigheter inom samverkansområdena Transporter, Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård. Dessutom kommer berörda kommuner, landsting, länsstyrelser och företag att vara inblandade. Mer information och detaljer kring medverkan återkommer KBM med under början av hösten 2005. Berörda myndigheter äskar medel för 2007 för deltagande i övningen.

#### **Kriskommunikation**

Att äga förmåga att informera berörda aktörer och allmänhet består inte enbart i insatser under ett akut skede av en kris. En stor del av arbetet som verksamhetsansvarig före en kris består av att utveckla en god kommunikativ förmåga. Det handlar om att informera om arbetssätt, förändringar och vidtagna åtgärder och att förankra budskap.

Erfarenheter från krissituationer visar att en väsentlig del av krisarbetet består i att hantera information i olika avseenden, inte minst till massmedier. Det är därför viktigt att krisledningsansvariga har en god förmåga att under en händelse arbeta aktivt med information. Det handlar både om att samla in information i syfte att skaffa sig en bra bild och kunskap om läget och den förväntade utvecklingen och att snabbt kunna nå ut till berörda med korrekt och saklig information. I detta arbete är det viktigt att beakta ansvarsprincipen, alltså att inte ta över någon annans informationsansvar.

Efter utvärdering kan en åtgärd efter en händelse innebära att det ska finnas återgångsrutiner för att anpassa informationen till det nya läget.

### **Informationsdelning**

Det finns idag olika system för att inom sektorer ta del av och dela information kopplad till krisberedskapsfrågor. Inom vissa sektorer finns välutbyggda system även internationellt. Exempel på detta är EU-kommissionens mekanism för räddningstjänstresurser (CECIS) som på begäran förmedlar stöd mellan EU-länder. Andra exempel är ECURIE för radiologiska hot, RAS-BICHAT för biologiska och kemiska attacker och hot, EWRS för sjukvårdsfrågor, RASFF för livsmedelssamarbete och ADNS för epizootier (smittsamma djursjukdomar med stor utbredning). Inom EU förs diskussioner om att skapa ett sektorsövergripande informationssystem (ARGUS) för att länka samman de sektoriella systemen som används för krisinformation. Se även nedan om ledningsstödsystem. Oavsett om tekniska system finns eller inte bör aktörerna inom krisberedskapen analysera behovet av informationsdelning. Det kan handla om hur man på olika sätt kan säkerställa en fungerande informationsdelning, både inom och mellan offentliga organ och med näringslivet.

### **Tekniskt ledningsstöd**

Olika former av ett tekniskt ledningsstöd krävs för att uppnå en godtagbar krishanteringsförmåga och operativ förmåga. Det tekniska ledningsstödet utgörs inom ramen för krishanteringsförmågan av reservkraft, alternativa telekommunikationer och nödvändigt IT-stöd. Någon form av ledningsutrymme måste också finnas.

För den operativa förmågan krävs ledningsutrymme, ledningsstödssystem och särskilda informations- och kommunikationssystem. Statens åtagande för att stärka den operativa förmågan är dock begränsad till de eventuella tilläggsåtgärder som behövs för att den operativa insatsen ska fungera under en svår påfrestning.

KBM har i årsredovisningen för 2004 redovisat ett uppdrag angående ledningsplatser med tekniskt stöd. I redovisningen finns även förslag till principer för framtida ledningsutrymmen med tekniskt stöd. Nedanstående inriktningar för tekniskt ledningsstöd bygger i stort på de förslag som KBM lämnat till regeringen samt på erfarenheter från genomförd verksamhet på området.

En väl genomförd risk- och sårbarhetsanalys, i kombination med en särskild ledningsanalys, utgör grunden för att bedöma behovet av tekniskt ledningsstöd. Ledningsanalysen ska fastställa behovet av och möjligheterna till en etablering av en särskild organisation för ledning, samordning och informationshantering vid kriser. KBM kan bistå med expertis såväl för ledningsanalyser som för tekniska åtgärder. Detta kommer också att ge en likformighet i bedömningen av dessa investeringar.



**Ledningsutrymmen med god kommunikation**

Aktörerna ska kunna leda och samordna inom sitt ansvarsområde. Denna verksamhetsledning kan utövas på olika sätt beroende på händelsens karaktär och på vilken lednings- och samordningsstruktur organisationen har. Ledningsutrymmet ska skapas hos aktören i de befintliga lokalerna. Ledningsutrymmets fysiska skydd kan variera i utformning beroende på risk- och hotbild. Även ledningsutrymmets utrustning kan vara av olika omfattning och utformning beroende på dessa hot och risker. Gemensamt är dock att det ska finnas goda kommunikationsmöjligheter inom ledningsutrymmet och med de aktörer med vilka samverkan sker. Angående CBRN-förmåga vid ledningsutrymme se bilaga 2.

**Reservkraft för ledningsutrymmen**

Oftast innebär analyserna att för att kunna genomföra någon form av krisledning krävs en robust elförsörjning. Detta löses nästan alltid med installation av reservkraft för att kunna försörja åtminstone ledningsutrymmena men ofta även andra delar av verksamheten. Det blir också allt vanligare att reservkraftsförsörja hela byggnader där viktiga ledningsfunktioner finns placerade.

Det tekniska ledningsstödet måste ha en uthållighet på minst en vecka. Det handlar då främst om bränsle till reservkraftaggregat. Aggregaten bör ha bränsle för en veckas kontinuerlig drift alternativt en planerad bränslepåfyllnad. Med planerad menas här analyserad, dokumenterad och avtalsbunden, så långt möjligt utan till exempel force majeure-klausuler.

KBM arbetar med att upprätta rekommendationer med beskrivningar för olika typer av reservkraftsaggregat. Dessa beskrivningar ska kunna vara underlag för berörda aktörer när de ska köpa in reservkraftsaggregat. KBM samarbetar vidare med flera myndigheter för att etablera och sedan sprida en gemensam syn på robusta el- och reservkraftssystem för viktiga samhällsfunktioner.

**EMP-skydd**

Ett visst EMP-skydd (EMP Elektromagnetiskpuls) kan behövas för särskilda nyckelkomponenter inom en organisation för skydd mot naturlig EMP som till exempel åska. I sådana fall bör man anordna punktskydd och inte totalskydd.

**Förstärkning av telesäkerhet**

Även i övrigt bör eftersträvas att det finns redundanta teleförbindelser. Detta kan exempelvis innebära flera anslutningar till Internet, att telefonväxlar är anslutna till flera nät eller operatörer. Redundans kan innebära både fysiska (flera anslutningar) och logiska (andra operatörer) åtgärder. En viktig åtgärd är att redan vid upphandlingar av teletjänster ställa krav på robusthet och redundans.

Försvarets telenät (FTN) är ett alternativ till det publika nätet för tele- och datakommunikation med en god robusthet och redundans. Detta nät erbjuder tjänster och kommunikationsmöjligheter för alla aktörer som är anslutna. KBM samordnar de civila myndigheternas anslutning till FTN.

En planering av anslutning ska ske utgående från identifierade kommunikationsbehov och i samverkan med KBM som nyligen fastställt en inriktning för anslutning till FTN. Varje myndighet måste dock själv äska medel för anslutning.

### **Ledningsstödssystem**

Utgångspunkten ska vara de ledningsstödsystem som används i vardagen och som i övrigt tagits fram inom respektive sektor. Den eventuella avsaknad av gemensamma, tvärsektoriella, system som kan underlätta samordning och samverkan i krishanteringssystemet kan efterhand klarläggas genom försöksverksamhet (VästSam, GotSam, med flera).

De tekniska lösningarna finns förmodligen till stor del redan nu i samhället. De olika webblösningar som KBM, på regeringens uppdrag, utvecklar tillsammans med andra aktörer kommer att vara en möjlighet att till del lösa detta problem. De stödssystem som utvecklas bör inriktas mot att kunna tillhandahålla tjänster i en framtida nätverksbaserad krishantering. I anslutning till frågorna rörande system för krisinformation, metodfrågor och geografisk information bör en ökad ansträngning göras i syfte att söka samordning internationellt i första hand inom EU.

### **Signalskydd för säker kommunikation**

Utvecklingen av regelverk och teknik för att skydda information gör det lättare för fler att använda signalskydd, då hantering och administration blir enklare. I enlighet med denna utveckling ska fortsatt utbildning och införande av ny signalskyddsmateriel ske, inte minst för att tillgodose kravet på mobil signalskyddad kommunikation. Användning av signalskydd ska ses som en naturlig del i det dagliga arbetet och är en av flera metoder som åstadkommer en hög informationssäkerhet och säkerställer möjligheten till säkert tvärsektoriellt informationsutbyte mellan aktörerna i krishanteringssystemet.

## Bilaga 4 Utvecklad inriktning för kunskaps- och kompetensuppbyggnad

I jämförelse med hur den civila delen av totalförsvaret tidigare var organiserad, består krishanteringssystemet av fler aktörer med nya roller. Flera nya och mer omfattande processer har införts, som verkställs i enlighet med ett i grunden nytt och annorlunda syfte och utifrån nya, av samhällets utveckling betingade, säkerhetspolitiska förutsättningar.

Mot denna bakgrund är det tämligen uppenbart att vi behöver nya kunskaper inom krishanteringssystemet. Hur bör respektive aktör i det nationella krishanteringssystemet komplettera sitt sätt att tänka för att, utifrån en helhetssyn på samhällets krisberedskap, bäst bidra till att lösa sina uppgifter? Vilka inslag i samhällsutvecklingen bör varje enskild aktör ta fasta på för att utveckla sin egen roll, med tanke på att systemet fortfarande är under utveckling? Vilken samverkan mellan olika aktörer bidrar ytterligare till möjligheten att lösa uppgiften?

Varje aktör måste ha förmåga att reflektera över sin egen roll och verksamhet i det nationella krishanteringssystemet. Vilka värden, funktioner eller skyddsvärda kapaciteter bidrar man i själva verket till att skydda? Vad ska de skyddas mot? Vilken förmåga finns att vidta åtgärder om det inträffar något oväntat, oönskat eller allvarligt trots alla ansträngningar att förebygga det?

För att bidra till kunskaps- och kompetensutvecklingen i krishanteringssystemet stödjer KBM forskning på krisberedskapsområdet. Forskningen ska vara sektorsövergripande och tillgodose kunskapsbehoven hos fler än en enskild myndighet eller ett samverkansområde. Mer sektors- eller myndighetspecifik forskning ansvarar myndigheterna för. KBM framhåller i sin forskningsverksamhet tre områden för kunskapsutveckling:

- *Risk och sårbarhet* gäller ett antal skyddsvärda kapaciteter i samhället som KBM för närvarande bedömer vara viktiga för möjligheten att upprätthålla funktioner och fullgöra uppgifterna i krishanteringssystemet.
- *Hot och hotutveckling* innefattar de hot som krishanteringssystemets aktörer ska skydda samhället mot, som terrorism, smitta, tekniska kollapser, radioaktivt nedfall, naturkatastrofer, väpnat angrepp och angrepp via informationssystem.
- *Krishanteringsförmåga* gäller frågor om villkor för och effekter av krishanteringsåtgärder på lokal, regional och central nivå, nationellt och internationellt – bilateralt eller inom ramen för EU eller någon annan internationell sammanslutning.

(För mer information, se *Strategi för forskning för samhällets krisberedskap* som kan laddas ned från KBM:s webbplats)

De samverkansansvariga myndigheterna ska utveckla förmågan till omvärldsbevakning och analys. Forskning och studier kring problemställningar med relevans för myndigheternas krisberedskap utgör en grund för detta.

Myndigheternas förmåga till kompetensutveckling och att möta krisberedskapens förnyelsekrav förutsätter att forskning, analyser, utbildningar och övningar genomförs i samverkan. Dessa utgör olika komponenter som ytterst syftar mot samma mål, det vill säga att minska samhällets sårbarhet och förbättra den svenska krishanteringsförmågan.

Vidare ska myndigheterna i samverkansområdena tillsammans med KBM främja ömsesidigt förstärkande, kunskapsuppbyggande insatser inom respektive myndighets ansvarsområde som kan förbättra samhällets krisberedskap.

Myndigheterna i samverkansområdena ska gemensamt inventera vilka kunskaper som finns inom respektive område, dels forskning, dels erkänd eller tyst kunskap som bygger på beprövad erfarenhet bland annat erhållen genom praktisk tillämpning vid kriser eller vid övningar. Utifrån dessa inventeringar ska myndigheterna fastställa kunskapsbrister som behöver fyllas för det fortsatta förnyelsearbetet inom krisberedskapsområdet.

Omvärldsbevakning, analys och forskning om det framväxande krisberedskapsarbetet inom EU bör prioriteras. Det svenska krishanteringsystemet är en del av detta vidare fält, och det sätter på många sätt ramen för inriktningen. Forskning behövs som en grund för att förklara och förutse denna utveckling samt för att förstå konsekvenserna av dessa yttre villkor inom landet. Forskning och analys behövs även för att påverka krisberedskapssystemets utformning inom EU.

### **Kunskaps- och kompetensuppbyggnad**

Forskningen tillför krishanteringsystemet grundläggande kunskaper, vilka bör utgöra en bas för både utbildnings- och övningsverksamhet. Forskning är en form av kunskapsuppbyggnad som framförallt bidrar på lång sikt. Därtill finns det andra viktiga kunskapsuppbyggande åtgärder som kompletterar forskningen. Genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyser, studier, utredningar, observatörsinsatser och utvärderingar av olika begränsade händelser, exempelvis av inträffade kriser eller genomförda övningar, eller av andra prioriterade sakområden är en kunskapshöjande åtgärd som kan bidra på både medellång och kort sikt.

En systematik i kunskapsuppbyggnaden och spridningen av denna är viktig för att säkerställa att betydelsefulla lärdomar tas tillvara och förutsättningar skapas för att krisberedskapen och krishanteringsförmågan därmed kan förbättras. Studier av inträffade kriser, utvärderingar av övningar och observatörsinsatser kan ge kunskap om brister och fördelar inom organisationer och tillföra betydelsefulla lärdomar för systemet. De underlag som tas fram på detta sätt kan med fördel komplettera den forskning som bedrivs inom området.

**Kunskapsspridning**

Det gemensamma syftet med forskning, studier, erfarenhetsåterföring och observatörsinsatser är att förbättra samhällets säkerhet genom ökad kunskap och kompetens bland aktörer som verkar inom detta område. Erfarenheter och ny kunskap måste kommuniceras till aktörerna som arbetar inom området samhällets säkerhet. Samlade erfarenheter och lärdomar måste kopplas ihop med kunskapshöjande åtgärder.

Kunskaper bör spridas vid utbildningstillfällen som seminarier, konferenser och föreläsningar, via skrifter och rapporter, genom olika typer av nätverk samt användas som grund till scenarion vid övningar.

De kriser som samhället ska förbereda sig för att kunna hantera är av olika art och dignitet samt kan beröra flera olika samhällssektorer. Utbildningar och kursverksamhet som ska sprida kunskap om hur samhällskriser kan förebyggas och hanteras ställer därmed särskilda krav på metodik och pedagogik. Kurser bör därför anpassas efter specifika målgrupper och aktörer som har specifika uppgifter inom krishanteringssystemet. "Kunskapsmöten" ger tillfällen för olika aktörer med olika uppgifter inom krishanteringssystemet att träffas och föra en dialog. Dessa möten bör verka för en ökad förmåga till samordning mellan olika verksamheter.

**Forskningsmedel**

Liksom tidigare år kan myndigheterna inom ramen för anslag 7:5 Krisberedskap äska och beviljas medel för vissa forskningsinsatser inom sina respektive områden. För planeringen av verksamhet för år 2007 ska ett särskilt underlag ligga till grund för denna typ av projektansökningar, då dessa ansökningar ska beredas och kvalitetsbedömas av KBM. Särskilda anvisningar kommer att tas fram för detta underlag.

## Bilaga 5 Utvecklad inriktning för privat-offentlig samverkan

Utan företagens engagemang och ansvarstagande kan samhällets robusthet och krisberedskap inte byggas upp. Vi är i en ökande omfattning beroende av att alla delar av samhället bidrar med sina kunskaper och resurser för att hantera kriser. Företag har idag ett omfattande ansvar för verksamheter inom den samhällsviktiga infrastrukturen, så som el- och vattenförsörjning, IT- och telekommunikationer, hälso- och sjukvård, transporter och finansiella system.

Därför är det av stor vikt att etablera en fungerande samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet för att gynna samhällets krisberedskap. För att kunna förebygga avbrott i den samhällsviktiga samhällsstrukturen måste denna samverkan ske på såväl lokal, regional som nationell nivå.

KBM:s roll är att främja samverkan mellan de olika delarna i samhället samt att visa på vilka möjligheter som finns till samverkan. Genom att förmedla svenska och internationella erfarenheter av samverkan är det vår förhoppning att vi kan stimulera arbetet med krisberedskap på de olika nivåerna. Genom att illustrera *goda exempel* vill vi bidra till ökad förståelse för hur andra har tänkt och agerat och vilka möjligheter som finns. De exempel som presenteras nedan är ett axplock av befintliga samverkansformer för att ge en övergripande bild över verksamheter där samverkan sker idag:

- utbildning och övning
- utbyte av information (hot, incidenter, störningar)
- statistik, trendbeskrivningar
- forskning och utveckling
- utbyte av lärdomar från tidigare erfarenheter
- policyformulering, ambitionsnivåer, åtgärder, ansvar och finansiering
- kunskapskampanjer för att höja riskmedvetenheten hos berörda företag och myndigheter och allmänheten
- förtroendeskapande åtgärder och rådgivning
- uppföljning och kontroll
- omvärldsanalyser och analyser av beroendeförhållanden mellan olika viktiga verksamheter och system.

Mer detaljerade bilder över hur samverkan kan utformas finns presenterade på KBM:s webbplats, under ämnesområdet privat-offentlig samverkan. Denna förteckning uppdateras med jämna mellanrum.

## Bilaga 6 Utvecklad inriktning för finansieringsprinciper

### Finansiering

Anslag 7:5 Krisberedskap ska finansiera:

*Svåra påfrestningar på samhället i fred*

- åtgärder som bibehåller och förbättrar samhällets robusthet mot och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.
- åtgärder för att kunna stödja och ta emot stöd från andra länder vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

*Civilt försvar*

- åtgärder som behöver vidtas i nuvarande omvärldsläge för att säkerställa samhällets beredskap inför ett väpnat angrepp.

De myndigheter som idag får del av anslag 7:5 Krisberedskap är de myndigheter som pekas ut i förordningen (2002:474) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap eller som pekats ut efter särskilt beslut av regeringen. Kommunal verksamhet kan också finansieras i enlighet med det särskilda avtal som träffats mellan staten och Svenska kommunförbundet under 2004. Kommuner och landsting kan även få bidrag för viss verksamhet via någon av de utpekade myndigheterna. Det handlar oftast om ett delat finansieringsansvar. Även organisationer och privata företag kan få ta del av pengar från anslag 7:5 krisberedskap via de utpekade myndigheterna. Det handlar oftast om bidrag med eller utan delat finansieringsansvar.

Redovisningen här utgår ifrån den inriktning om förändrade finansieringsprinciper för samhällets krisberedskap som finns i propositionen (2004/05:05) *Vårt framtida försvar* (kap 8.3).

### Anslagsstruktur

Anslaget 7:5 Krisberedskap består av ett antal anslagsposter:

- Anslagspost 1 Svåra påfrestningar på samhället i fred och anslagspost 12 Civilt försvar, disponeras av KBM som fördelar medel vidare till övriga aktörer i krisberedskapssystemet.
- Anslagspost 2 Åtgärder för att skydda elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar, disponeras av Post- och telestyrelsen.
- Anslagspost 3 Elberedskapsåtgärder, disponeras av Affärsverket svenska kraftnät.
- Anslagspost 10 Viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet, disponeras av Regeringskansliet.

**Finansiering av åtgärder för att bibehålla och förbättra samhällets robusthet mot och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred**

Det som avses här är åtgärder inom ramen för krishanteringsförmågan, den operativa förmågan samt förmågan att motstå störningar i den samhällsviktiga infrastrukturen. Dessa åtgärder finansieras via anslag 7:5.1 Svåra påfrestningar på samhället i fred, anslag 7:5.2 Åtgärder för att skydda elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar samt anslag 7:5.3 Elberedskapsåtgärder.

**Finansiering av åtgärder för att kunna stödja och ta emot stöd från andra länder vid svåra påfrestningar i fred**

För att Sverige ska kunna ta emot internationellt stöd eller kunna bidra internationellt krävs planering, utbildning och övning. Detta sker exempelvis genom samverkan inom NATO och EU. Åtgärderna finansieras via anslag 7:5.1 Svåra påfrestningar på samhället i fred.

Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser kan i vissa fall finansieras av utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Vidare bör utgiftsområdet kunna finansiera Sveriges stöd med civila resurser till andra länder som befinner sig i tillstånd av en svår påfrestning på samhället i fred. Detta avser dock endast insatser i länder som inte kategoriseras som biståndsmottagande länder av Sida. Sådana åtgärder finansieras via anslag 7:5.10 Viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet.

**Finansiering av åtgärder som behöver genomföras i nuvarande omvärldsläge för att säkerställa samhällets beredskap inför ett väpnat angrepp**

Det som avses här är åtgärder inom ramen för civilt försvar. Dessa åtgärder finansieras via anslag 7:5.12 Civilt försvar.

**Definitioner och avgränsningar**

Grundprincipen är att endast de faktiska kostnaderna för att utföra krisberedskapshöjande åtgärder får belasta anslag 7:5 Krisberedskap. Med detta menas arbete i direkt anknytning till den aktuella åtgärden, till exempel faktiska investeringar, genomförande av övning och utbildning, specifikt utredningsarbete och informationsinsatser m.m.

Kostnader för grundläggande administration och planering, generell kompetensutveckling och deltagandet i krisberedskapsarbetet ska i princip bäras av den ansvariga aktören själv. Vid exempelvis planeringsarbete finansieras endast merkostnader i form av resor etc. av anslagen, medan arbetstidskostnader m.m. ska finansieras av myndighetens verksamhetsanslag. Deltagande i planeringsprocessen är ett myndighetsansvar.



Löner och övriga personalkostnader får inte betalas ut från anslaget utan att arbetsinsatsen i fråga kan härledas till krisberedskapshöjande åtgärder. Personalkostnader direkt knutna till krisberedskapsverksamhet kan i undantagsfall finansieras med anslag 7:5 Krisberedskap. Det kan omfatta kostnader för externa konsulter, interndebitering då personal inom den egna verksamheten används som experter samt projekt-/visstidsanställningar för specifika och verksamhetsinriktade arbetsuppgifter. I de fall den verksamhetsansvarige väljer att tillsvidareanställa personal för att arbeta med krisberedskapsarbete sker det på denna arbetsgivares eget ansvar. Staten kan endast garantera anslags-tilldelning för ett år i taget. Den verksamhetsansvarige måste själv stå för de eventuella personalkostnader som kvarstår om anslagstilldelningen något år uteblir.

På samma sätt ska statens finansieringsansvar för till exempel lokaler och utrustning endast omfatta de direkta merkostnader som går att härleda till specifika åtgärder inom ramen för den fredstida förstärkta förmågan. Vad gäller OH-kostnader får anslagen enbart belastas med de kostnader som går att härleda till de specifika projekt som finansieras av anslagen. I normalfallet ska den verksamhetsansvariges förvaltningsanslag/driftmedel täcka kostnaderna för myndighetens drift. Generella OH-nycklar där man lägger en viss procentuell kostnad på lönekostnaden för till exempel en projektanställd person, ska därför inte finansieras med anslag 7:5 Krisberedskap. Anslagen får enbart belastas med eventuella merkostnader som uppstår till följd av till exempel en projektanställning. Ett exempel på detta kan vara om man som en följd av ett specifikt projekt måste bygga om eller till befintliga lokaler, eller om man måste hyra nya utrymmen alternativt köpa in specifik utrustning.

### **Undantag**

Undantag från grundprincipen att kostnader för administration och planering av beredskapsåtgärder ska bäras av den verksamhetsansvariga kan göras för de myndigheter som inte har något förvaltningsanslag. För de aktörer som inte har något förvaltningsanslag som täcker grundläggande administrativa kostnader, kan det vara motiverat att de erhåller full kostnadstäckning för sitt deltagande i krisberedskapsarbetet.

## **Bilaga 7 Utvecklad inriktning för informationssäkerhetsområdet**

### **Prioriteringar för att stärka förmågan inom informationssäkerhetsområdet**

Det behövs en grundläggande informationssäkerhetsnivå i samhällsviktiga system, oberoende av den aktuella hotbilden.

Aktuella utvecklingstrender inom IT-området, såsom IP-konvergens och nya former av kostnads-effektiva kommunikationslösningar, påverkar riskbilden utifrån ett tillgänglighetsperspektiv. Förutom en god informationssäkerhet för att hindra störningar ställs stora krav på kontinuitetsplanering för att säkerställa att prioriterade samhällsviktiga tjänster kan levereras trots avbrott i IT-systemen.

Det ökande hotet från underrättelseverksamhet och psykologiska operationer ställer stora krav på informationssäkerhet ur ett konfidentialitetsperspektiv. Det är av särskild vikt att skapa god säkerhet gentemot insider och så kallad social engineering samt mot olika former av trådlös kommunikation. Signalskyddet är en väsentlig komponent för säker kommunikation. Utvecklingen av regelverk och teknik gör det också lättare för fler att använda signalskyddet då hantering och administration blir enklare. I enlighet med den utvecklingen ska fortsatt utbildning och införande av ny signalskyddsmateriel ske, inte minst för att tillgodose kravet på mobil signalskyddad kommunikation. Användning av signalskydd ska ses som en naturlig del i det dagliga arbetet och är en av flera metoder som åstadkommer en hög informationssäkerhet och säkerställer möjligheten till säkert informationsutbyte mellan aktörerna i krishanteringssystemet.

Det finns ett stort behov av utbildningar och medvetandehöjande åtgärder på informationssäkerhetsområdet, på olika nivåer i samhället:

- Det krävs breda satsningar för att höja kunskap och medvetenhet hos slutanvändarna, då det ofta är deras datorer som utgör mål eller delmål för IT-attacker.
- Det är angeläget med en satsning och mer målinriktad forsknings- och studieverksamhet inom informationssäkerhetsområdet.
- Inom organisationer som bedriver eller ansvarar för samhällsviktig verksamhet finns det behov av kvalificerad personal för att hantera IT-säkerhet, alternativt kvalificerad beställarkompetens om IT-driften är utlagd på entreprenad. Det finns även ett stort behov av att öka medvetenheten om hot och risker hos anställda.
- Det finns ett fortsatt behov av att öka medvetenheten om informationssäkerhet inom organisationers ledningsnivåer, dels för att förankra informationssäkerhetsarbetet, dels för att informations- säkerhet bör betraktas ur ett helhetsperspektiv och, en med fysisk säkerhet, mer integrerad verksamhet.

Det är angeläget att stärka förutsättningarna för att skapa en helhetsbild på informations-säkerhetsområdet. Kunskapen inom området är i hög grad spridd hos olika aktörer i samhället, vilket ställer krav på en tydligare inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamhet samt vidare utveckling av modeller för informationsutbyte mellan stat och näringsliv.

Till följd av att den IT-relaterade brottsligheten ökar, vilket kan medföra svåra konsekvenser för samhället är det angeläget att polisens roll stärks i det nationella informationssäkerhetsarbetet.

Även den internationella dimensionen av informationssäkerhetsarbetet bör stärkas, då såväl hoten och sårbarheterna som skyddsåtgärderna är gränslösa. Det internationella samarbetet bör ske både som bilateralt samarbete och i internationella organ, som till exempel ENISA (Europeiska nät- och informationssäkerhetsbyrån).

### **Informationssäkerhetsrelaterade hot och sårbarheter**

En mer utvecklad beskrivning av informationssäkerhetsrelaterade hot och sårbarheter finns i KBM:s *Hot- och riskrapport 2004* och *Samhällets informationssäkerhet – Lägesbedömning 2005* (båda rapporterna finns att ladda ned från KBM:s webbplats).

De informationssäkerhetsrelaterade riskerna ökar i samhället, detta trots att skyddsåtgärderna på olika nivåer i samhället också ökar. En anledning till detta är ett generellt ökat IT-beroende i samhället. Allt fler tjänster i samhället tenderar att levereras över datanätverk och ofta publika sådana. Detta bidrar till att även dessa tjänster exponeras för IT-relaterade hot såsom skadlig kod och överbelastnings-attacker. Samtidigt ökar risken för lamslagning av hela verksamheter då allt fler tjänster kan slå ut av en och samma incident, oavsett om incidenten består av en attack eller en icke-antagonistisk händelse som till exempel ett tekniskt fel eller mänskligt handhavandefel.

De största bristerna i informationssäkerheten på organisationsnivå är kopplade till mjuka faktorer som kompetens, kunskap och medvetenhet snarare än tekniska säkerhetslösningar. Detta yttrar sig dels i bristande helhetssyn och att anställda generellt har låg kunskap och omedvetet sätter säkerheten på spel, dels i att många som är insatta inte följer gällande regler och rutiner.

Avseende antagonistiska hot sker det en tydlig utveckling mot att spridning av skadlig kod allt mer bedrivs som professionell verksamhet med ekonomiska och brottsliga syften. Olika aktörskategorier tenderar att öka sin förmåga att själva utföra IT-attacker eller samverka med andra aktörer, exempelvis genom handel med botnets och andra former av skadlig kod. Givet det ökade IT-beroendet ökar de potentiella möjligheter för olika aktörer att avsiktligt åsamka stor skada genom IT-attacker.

De incidenter och IT-brott som idag är vanligt förekommande kan medföra stora samhällskonsekvenser, dels genom att samhällsviktiga system kan påverkas, dels genom att allmänhetens tillit till informationssamhället kan påverkas. Detta ger även en indikation på vad en kvalificerad statsaktör skulle kunna åstadkomma genom en samordnad och riktad attack vid en konfliktsituation.

Inom underrättelseområdet utgör andra stater ett ökat informationssäkerhetsrelaterat hot även under normalförhållanden. Områden som är av särskilt intresse är spetskompetens, såsom forskning och utveckling inom telekommunikation, läkemedelsindustrin, försvarsindustrin samt Sveriges politiska agerande och ställningstagande i internationella frågor. Den ökade förekomsten av trådlös kommunikation och trådlösa nätverk är ett växande problem i detta sammanhang, eftersom de öppnar nya tekniska möjligheter att utföra externa intrång och avlyssning.

## **Bilaga 8 Omvärldsexempel**

### **Inledning**

KBM arbetade under 2002 och 2003 fram sex omvärldsexempel som beskriver ett händelseförlopp under en viss tidsrymd. Underlaget har under 2003 och 2004 ytterligare bearbetats tillsammans med myndigheterna i samverkansområdena. Utifrån den öppna delen av grundscenarierna har myndigheterna bedömt konsekvenserna och i en hemlig del beskrivit dessa för olika samhällssektorer.

Under våren 2005 påbörjades ett arbete med att ta fram ytterligare tre omvärldsexempel. Dessa kommer att finnas tillgängliga under hösten 2005. De nya exemplen är:

- Terroristangrepp på spårtrafiken i Stockholm
- En pandemi
- IT-attack mot telekommunikationerna

Omvärldsexemplen redovisas i detta dokument endast i rubrikform. De utvecklade omvärldsexemplen (utom eventuella hemliga delar) finns att ladda ned från KBM:s webbplats.

### **Vad är ett omvärldsexempel?**

Ett omvärldsexempel är en skildring av ett eller flera händelseförlopp som bedöms kunna inträffa. Beskrivningen av bakgrunden och orsaker till händelserna behöver däremot inte vara grundade på någon bedömning av hur hög sannolikheten är att de kommer att inträffa.

Alla omvärldsexempel är sådana som de samverkansansvariga myndigheterna har bedömt skulle ge allvarliga samhällskonsekvenser och upphov till svåra påfrestningar på samhället. Exemplen bedöms uppfylla kraven på att vara ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser omfattar flera delar av samhället. Tillstånden skulle leda till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att flera olika myndigheter och organ samordnar sina insatser för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

### **Användningsområde**

De redovisade beskrivningarna kan användas för utbildning och övning inom ramen för samhällets säkerhet och beredskap. Redovisade situationer kan också användas för att pröva och bedöma den verkliga beredskapen på respektive område och därmed avslöja brister och sårbarheter som bör åtgärdas. Det finns en geografisk koppling inom respektive omvärldsexempel. Men varianter av dessa kan beröra andra geografiska delar av Sverige och alla bedöms åtminstone indirekt få stora konsekvenser även utanför de primära områdena.

**Framtagna omvärldsexempel:**

- A. Långvarig effektbrist i elförsörjningen på grund av väderstörningar
- B. Terroristangrepp med biologiska stridsmedel
- C. IT-attack med oklart ursprung mot de finansiella systemen
- D. Radiologisk olycka eller dirty bomb?
- E. Spridning av mul- och klövsjuka i södra Sverige
- F. Drivmedelsblockader i Europa som följd av revolt i Regionen

## **Bilaga 9 Sektorsansvar och geografiskt områdesansvar**

### **Inledning**

Här utvecklar KBM sin syn på sektorsansvaret och innebörden av det geografiska områdesansvaret på regional och lokal nivå. Beskrivningen av det geografiska områdesansvaret på regional nivå har arbetats fram av länsstyrelserna tillsammans med KBM. Innebörden av det lokala områdesansvaret har preciserats i förhandlingar mellan staten och Svenska kommunförbundet. För ytterligare precisering och exemplifiering hänvisas till KBM:s webbplats och skriften *Förebygga och hantera kriser – Så fungerar samhällets krisberedskap*.

### **Sektorsansvar**

Sektorsansvaret är myndigheternas uppgifter och ansvar inom olika sektorer (verksamhetsområden). Sektorsansvaret utövas i stor utsträckning av de samverkansansvariga myndigheterna som representerar särskilt viktiga verksamhetsområden. Detta är områden vars verksamhet bedöms ha särskilt stor betydelse i samband med svåra påfrestningar på samhället i fred och andra allvariga störningar. Ur ett krisberedskapsperspektiv ställs krav på de sektorsansvariga myndigheterna att inte bara svara för den egna myndighetens verksamhet på central nivå utan även för verksamheten som helhet inom sektorn. Det vill säga att de centrala samverkansansvariga myndigheterna har ett ansvar för att samhällets krav på säkerhet och förmåga till krishantering ska beaktas inom hela sektorn, i förekommande fall från central till lokal nivå.

I det fall den sektorsansvariga myndigheten inte svarar för att bedriva verksamheten på regional eller lokal nivå finns trots detta ett ansvar för att se till att krisberedskapsaspekterna beaktas även på dessa nivåer. Det finns även ett ansvar för de sektorsansvariga myndigheterna att, i förekommande fall, stödja de geografiskt områdesansvariga aktörerna vad gäller kontakt och samverkan med de lokala och regionala företrädarna/aktörerna inom sektorn. Med utgångspunkt i ansvarsprincipens innebörd, det vill säga att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden även har ansvar under kris- och krigsförhållanden, upphör aldrig sektorsansvaret att gälla.

### **Geografiskt områdesansvar**

Med områdesansvaret menas att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella uppgifter som behöver utföras före, under och efter en krissituation. Områdesansvaret handlar inte om att ta över någon annans ansvar utan ska i stället ses som ett stöd till sektorsansvaret. En effektiv krishantering förutsätter förebyggande arbete. Områdesansvaret innefattar därför åtgärder före, under och efter en kris. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället: lokal, regional och nationell nivå. På lokal nivå utövas det geografiska områdesansvaret av kommunen på regional nivå av länsstyrelsen och på nationell nivå av regeringen. Innebörden av det nationella områdesansvaret är ännu inte närmare preciserat.

*Geografiskt områdesansvar på regional nivå*

Länsstyrelsen ska inom länet verka för att en samverkan kommer till stånd mellan krishanteringsaktörer inom länet och skapa en gemensam målsättning och inriktning för krisberedskapsförberedelserna. Vidare ska länsstyrelserna inom ramen för sitt områdesansvar verka för att tvärssektoriella åtgärder vidtas och samordnas vid sådana händelser som anges i förordningen (2002:472) om fredstida krishantering och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Länsstyrelsen ska därför i stor utsträckning fungera som katalysator och skapa arenor för att diskutera och etablera kontakt mellan aktörer i länet.

Länsstyrelsen ska, inom ramen för sitt områdesansvar, samverka med och ge stöd till de organ som är primärt ansvariga för krishanteringen men inte ta över myndigheters eller organisationers ansvar. Relationen till kommunerna måste särskilt uppmärksammas, eftersom dessa, enligt närhetsprincipen och lagen om extraordinära händelser, har ett särskilt krishanteringsansvar. Följande uppgifter bedöms vara särskilt viktiga för att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska kunna utövas:

- Att bygga och upprätthålla relevanta nätverk.
- Att göra tvärssektoriella regionala risk- och sårbarhetsanalyser.
- Att verka för en samordning av information vid en händelse samt förmedla lägesinformation.
- Att verka för effektivt resursutnyttjande.
- Att ge en enhetlig inriktning av krishanteringsförberedelserna.
- Att stödja arbetet med kommunal krishantering.
- Att följa upp beredskapsförberedelserna.

*Geografiskt områdesansvar på lokal nivå*

Det är verksamhetsansvaret som är utgångspunkten för kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem. Det betyder att kommunernas ansvar för olika samhällsviktiga uppgifter under normala förhållanden också gäller under störda förhållanden. Kommunerna måste alltså hålla igång oundgänglig verksamhet oavsett krisens omfattning och karaktär. Kommunerna ska också kunna tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som krisen skapar. För att klara sitt verksamhetsansvar måste kommunerna ha en organisation för krishantering, planer, förberedda lokaler med mera, och upprätthålla krishanteringsförmågan genom utbildning och övning.

Utöver detta har kommunen ett geografiskt områdesansvar. För den kommunala nivån har det geografiska områdesansvaret preciserats i de förhandlingar som förts mellan staten och kommunerna och föreslås regleras i en ny lag om kommuners och landstings åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den nya lagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.



Det kommunala områdesansvaret kan sammanfattas på följande sätt och innebär att kommunen ska

- analysera sådana risker och sådan sårbarhet i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer
- sammankalla ett krishanteringsråd (eller motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna
- verka för att de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samordnas
- verka för att de lokala krisaktörernas åtgärder vid en extraordinär händelse samordnas
- verka för att informationen till allmänheten och medierna vid en extraordinär händelse samordnas
- kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarhet och om de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse
- kunna ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse och om de lokala krisaktörernas åtgärder med anledning av händelsen.