

Samhällets krisberedskap 2005

Förmåga och genomförd verksamhet

2006-03-31
1112/2005



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Titel: Samhällets krisberedskap 2005 – Förmåga och genomförd verksamhet
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

KBM:s dnr: 1112/20051112/2005

Skriften kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Uppdrag och genomförande	7
2.1	Uppdraget	7
2.2	Genomförande	8
2.3	Aktörer som omfattas av bedömningen	9
2.4	Terminologi	9
3	Flodvågskatastrofen, stormen Gudrun och fågelinfluensan	11
3.1	Inledning.....	11
3.2	Flodvågskatastrofen.....	11
	Slutsatser dragna av 2005 års katastrofkommission	11
3.3	Stormen Gudrun	12
	KBM:s slutsatser av krishanteringen under och efter stormen	13
3.4	Fågelinfluensa hos vilda fåglar i Sverige	13
4	Samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga kriser	16
4.1	Sammanfattning.....	16
4.2	Samhällets generella förmåga att hantera allvarliga kriser	17
	4.2.1 Förstärkt förmåga	17
	4.2.2 Krishanteringsförmåga	17
	4.2.3 Operativ förmåga	18
	4.2.4 Minskad sårbarhet	19
4.3	Samhällets förmåga att hantera specifika kriser	20
4.4	Framtida behov av kunskaps- och informationsinsatser	23
5	Fördjupad beskrivning av centrala myndigheters och länsstyrelser förmåga att hantera specifika kriser	24
5.1	Förmåga inom CBRN-området.....	24
	5.1.1 Förutsättningar för bedömning av CBRN-förmåga	24
	5.1.2 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid en pandemi. 26	
	5.1.3 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid större utbrott av en epizooti/zoonos	29
	5.1.4 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid omfattande kemiska olyckor eller attentat.....	32
	5.1.5 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen	35
5.2	Långvarigt regionalt elavbrott	39
5.3	Informationssäkerhet och avbrott i de elektroniska kommunikationerna	41
	5.3.1 Informationssäkerhet.....	41
	5.3.2 Långvarigt regionalt avbrott i de elektroniska kommunikationerna.....	44
5.4	Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna	47
5.5	Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid avbrott eller störningar i kommunaltekniska system	50
5.6	Internationella insatser	52

5.7 Det civila försvaret	54
6 Ekonomi och genomförd verksamhet	55
6.1 Ekonomisk redovisning av planerad fördelning, omfördelningar och faktiskt utfall 2005	55
6.2 Förbrukade medel uppdelat per samverkansområde	58
6.3 Förbrukade medel uppdelat per verksamhetsområde	60
Verksamhetsområde Svåra påfrestningar på samhället i fred	61
7 Utvärdering	64
7.1 Inledning.....	64
7.2 Finansinspektionen	64
7.2.1 Inledning.....	64
7.2.2 Erhållna och förbrukade medel för 2005	64
7.2.3 Genomförd verksamhet och kostnader	64
7.2.4 Effekter av genomförd verksamhet 2005	66
7.2.5 Övriga slutsatser	67
7.3 Tullverket	68
7.3.1 Inledning.....	68
7.3.2 Erhållna och förbrukade medel för 2005	68
7.3.3 Genomförd verksamhet och kostnader	69
7.3.4 Effekter av genomförd verksamhet 2005	71
7.3.5 Övriga slutsatser	71
7.4 Vägverket.....	71
7.4.1 Inledning.....	71
7.4.2 Erhållna och förbrukade medel för 2005	71
7.4.3 Genomförd verksamhet och kostnader	73
7.4.4 Effekter av genomförd verksamhet 2005	75
7.4.5 Övriga slutsatser	77
8 Översikt av hur svenska myndigheters engagemang i internationella organisationer påverkar krisberedskapen	79

1 Sammanfattning

Regeringen uppdrog den 24 november 2005 åt Krisberedskapsmyndigheten (KBM) att i samverkan med berörda myndigheter, kommuner, landsting och frivilliga försvarsorganisationer genomföra en uppföljning av de krisberedskapsåtgärder som vidtagits under 2005, kostnader för dessa samt hur de påverkat samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser.

Uppföljningen består av två delar. Ett tryckt dokument som innehåller KBM:s bedömning av samhällets förmåga, en ekonomisk redovisning av hur anslag 7:5 Krisberedskap fördelats samt en utvärdering av tre myndigheters krisberedskapsåtgärder. Den andra delen av uppföljningen består av bilagan *Verksamhetsuppföljning* (PDF) som i större detalj redovisar den verksamhet som genomförts under 2005.

Mot bakgrund av de allvarliga kriser som drabbat det svenska samhället under året och de bedömningar som de samverkansansvariga myndigheterna gjort av sin förmåga att hantera ett antal fiktiva kriser, gör KBM bedömningen att samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga kriser inte är godtagbar. Bristerna består främst i bristande förmåga att leda, samverka och informera, samt i avsaknad av tillräckliga resurser eller kunskap för att kunna hantera vissa storskaliga operativa insatser. Ett grundläggande problem är att det finns allvarliga brister finns också i samhällets förmåga att hantera normala störningar. Detta gäller särskilt händelser som leder till bortfall av funktionalitet i den samhällsviktiga infrastrukturen. Så länge säkerheten i vardagsverksamheten, den bas samhällets krisberedskap vilar på, inte är godtagbar kommer samhället inte att kunna hantera en svår påfrestning.

KBM gör bedömningen att samhällets förmåga inom en fem års anpassningsperiod är godtagbar. Bedömningen förutsätter att samhällets krisberedskap tillförs medel i tillräcklig utsträckning.

Ett nytt moment i den årliga uppföljningen är *årlig utvärdering* som är en fördjupad uppföljning av vissa myndigheters verksamhet som finansierats genom anslaget 7:5 Krisberedskap. Syftet med årlig utvärdering är att tydligare lyfta fram effekter av den verksamhet som genomförts och identifiera vad som fungerade bra respektive mindre bra i den verksamhet som bedrivits. I år utvärderas Finansinspektion, Tullverket och Vägverket.

Resultatet av utvärderingen visar att den verksamhet som bedrivits av Finansinspektionen, Tullverket och Vägverket i huvudsak ligger i linje med KBM:s prioriteringar i planeringsinriktningen för år 2005. I utvärderingen har KBM gjort vissa iakttagelser rörande Finansinspektionens och Vägverkets användande av tilldelade medel ur anslaget 7:5 Krisberedskap.

I Finansinspektionens verksamhet har anslaget underutnyttjats. Detta beror på svårigheterna att i förväg prognostisera exakta kostnader för projekt som är beroende av att andra aktörer inom finanssektorn deltar i

verksamheten. KBM inser dessa svårigheter, men vill ändå framhålla vikten att myndigheterna försöker göra så korrekta ekonomiska prognoser som möjligt och anmäler ökat eller minskat medelsbehov till KBM.

I Vägverkets verksamhet uppmärksammas följande omständigheter i utvärderingen. Genom inköpet av en reservbro valde Vägverket att frångå KBM:s förslag till regeringen om vilka besparingar som kunde genomföras för att finansiera de kostnader som uppstod i samband med flodvågskatastrofen i Asien. Vägverket omfördelade dessutom medel från utbildnings- och utredningsverksamhet som uteblivit på grund av personalneddragningar till investeringar i materiel (bl.a. inköp av en lastmaskin). Följderna av dessa omdisponeringar av medel kan kompenseras med ökade insatser åren 2006 och 2007.

KBM vill med anledning av resultatet av utvärderingen framhålla betydelsen av att det förs en löpande dialog mellan myndigheterna och KBM vid viktigare förändringar av användningen av anslaget. I KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap framhölls att krishanteringsförmågan skulle prioriteras och att medel i första hand skulle avsättas för kunskapsuppbyggnad, samverkan och krisledningsorganisationen medan åtgärder som materielinköp inom ramen för den operativa förmågan hade lägre prioritet. KBM utesluter inte att det vid en helhetsbedömning skulle visa sig att det inom det svenska krisberedskapssystemet fanns andra verksamheter som hade större behov av de medel som Finansinspektionen inte kunde utnyttja och de medel som Vägverket överförde från utbildnings- och utredningsverksamhet till investeringar.

2 Uppdrag och genomförande

2.1 Uppdraget

Regeringen uppdrog den 24 november 2005 (Fö2005/2812/CIV) till Krisberedskapsmyndigheten (KBM) att genomföra en uppföljning av de krisberedskapsåtgärder som vidtagits under 2005, kostnader för dessa samt hur de påverkat samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser.

Krisberedskapsmyndigheten skall i samverkan med berörda myndigheter, kommuner, landsting och frivilliga försvarsorganisationer redovisa en uppföljning av de åtgärder som vidtagits under 2005 när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället och det civila försvaret.

Uppföljningen skall redovisa på vilket sätt genomförda åtgärder gett effekt på förmågan i förhållande till ställda mål, inriktningar och kostnader. Uppföljningen skall redovisas såväl per myndighet som per samverkansområde. En sammanvägd bedömning på verksamhetsområdesnivå skall också lämnas.

De delar som rör den verksamhet som genomförts behandlas i uppföljningens bilaga *Genomförd verksamhet*. I kapitel 7 utvärderas Finansinspektionen, Tullverket och Vägverket avseende den verksamhet som bedrivits och dess effekter.

Vidare skall en kostnadsfördelning lämnas på samverkans- och verksamhetsområdesnivå. I de fall utfallet väsentligt skiljer sig från planen skall detta kommenteras och motiveras.

Detta behandlas i kapitel 6.

Uppföljningen skall innehålla en analys och slutsatser om vilka områden och åtgärder som på längre sikt bedöms nödvändiga för att åstadkomma en tillräcklig förmåga inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och det civila försvaret.

Detta behandlas i kapitel 4.

I den årliga uppföljningen skall även en övergripande bedömning lämnas om det arbete och de insatser som svenska myndigheter och offentliga organ utfört i och genom internationella organisationer (FN, EU och Nato) och som bidragit till att stärka den nationella förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Detta behandlas i kapitel 8.

2.2 Genomförande

KBM:s bedömning av samhällets förmåga görs i år i en ny struktur. Orsaken till detta är att de bedömningar som tidigare inkommit till KBM inte varit jämförbara sinsemellan. Genom att de samverkansansvariga myndigheterna i denna nya struktur bedömer förmåga mot samma kriser så skapas för första gången en möjlighet att göra bedömningar av hur Sverige förmår hantera ett antal olika kriser. En sådan förmågebedömning möjliggör en bättre inriktning och styrning av statliga medel. Att bedömningarna blir orienterade mot vissa specifika kriser gör också att svensk krisberedskap kan kommuniceras till folkvalda, media och allmänhet på ett bättre sätt än tidigare. De kriser som behandlas har valts ut baserat på vad KBM lyft fram i de två senaste årens *Hot- och riskrapport*.

KBM anser att samhällets krisberedskap ska byggas genom en generell förmåga att hantera kriser. Genom att bedöma samhällets förmåga att hantera ett antal olika kriser skapas en bild av generella brister och styrkor – det vill säga brister och styrkor i den generella förmågan.

KBM:s bedömning grundar sig på de samverkansansvariga myndigheternas bedömningar av sin egen och sina sektorers förmåga. KBM har hämtat in detta underlag från de samverkansansvariga myndigheterna genom en skriftlig hemställan. För att få underlaget jämförbart användes en generell mall för samtliga händelser. Ett antal sektorsmyndigheter har haft invändningar mot vad de upplever är en schabloniserad metod att beskriva komplexa förhållanden. En begränsning är också att bedömningarna till största del gjorts utifrån förutsättningen att händelserna inträffar separat. Detta gör att uppföljningen inte fullt ut fångar upp de samverkans-, samordnings- och informationsproblem som uppstår då en kris spänner över flera ansvarsområden.

KBM har sammanställt myndigheternas bedömningar, granskat dem och i vissa fall ifrågasatt dem. Utifrån denna granskade sammanställning har KBM gjort ett antal iakttagelser och dragit vissa slutsatser. Det KBM presenterar i denna rapport är *bedömningar* av förmåga. Det är inte ett resultat av en vetenskaplig process. Ofta har de samverkansansvariga myndigheterna inte haft möjlighet att grundligt analysera sin förmåga vid de händelser som KBM begärt att de ska bedöma. Bedömningarna grundas då på erfarenheter från övningar eller på väl grundade gissningar från de på respektive myndighet som bäst kan bedöma förmågan.

I bedömningen av samhällets förmåga 2005 har vi emellertid också tillgång till erfarenheter från två händelser som prövat samhällets förmåga i verkligheten – stormen Gudrun och flodvågskatastrofen. Detta ger oss möjlighet att i vissa avseenden uttala oss om samhällets förmåga med lite större säkerhet än andra år.

2.3 Aktörer som omfattas av bedömningen

Krishanteringssystemet bygger på sektors- och områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället – lokalt, regionalt och nationellt.

På lokal nivå har kommunerna ett områdesansvar, på regional nivå har länsstyrelsen ett områdesansvar och på nationell nivå är det regeringen som är områdesansvarig. KBM:s årliga uppföljning är inte inriktad på att följa upp regeringen och Regeringskansliet. I bedömningen av samhällets förmåga har därför enbart lokalt och regionalt områdesansvar vägts in.

Den som har det geografiska områdesansvaret ska bland annat:

- ha ett relevant nätverk,
- Genomföra tvärsektoriella risk- och sårbarhetsanalyser,
- kunna samordna informationen till allmänheten vid en kris,
- ha en kompetent krishanteringsorganisation,
- kunna prioritera resurser vid behov och efter särskilda beslut.

I krisberedskapsförordningen finns förutom länsstyrelserna 31 statliga myndigheter som är särskilt utpekade att inom ramen för sitt sektorsansvar arbeta med krisberedskapshöjande åtgärder. Sektorsansvaret - eller verksamhetsansvaret - är varje myndighets och organisations ansvar för sitt eget ansvarsområde. Det ansvaret gäller alltid och i alla situationer. I bedömningen av samhällets förmåga skiljer KBM på de sektorsansvariga myndigheternas förmåga och sektorernas förmåga. Sektorer kan bestå av lokala eller regionala offentliga verksamheter inom en sektorsansvarig myndighets ansvarsområde, exempelvis ryms både landstingens sjukvårdsverksamhet och den kommunala socialtjänsten inom hälso- och sjukvårdssektorn där Socialstyrelsen är sektorsansvarig. Sektorer kan vara helt privatägda, som till exempel telesektorn, men de kan också bestå av en blandning av privata och offentliga aktörer, som till exempel livsmedels- och dricksvattensektorn.

Det geografiska områdesansvaret är ett komplement vid en kris som berör flera sektorer samtidigt. Områdesansvaret pekar ut en sammanhållande aktör för de gemensamma insatser som krävs för att hantera krisen. Däremot innebär det inte att den som har geografiskt områdesansvar tar över ansvar från någon annan.

2.4 Terminologi

Bedömningarna av samhällets förmåga anges i en tregradig skala:

God	Resurser och kapacitet motsvarar behoven, uppgiften kan lösas
Godtagbar	Brister och störningar nedsätter förmågan, uppgiften kan i huvudsak lösas

Inte godtagbar

Svåra brister, uppgifterna kan inte lösas

Bedömningarna i denna rapport avser samhällets förmåga att hantera eller fortsätta fungera vid en mycket allvarlig kris. Bedömningen God innebär därför inte att en kris passerar obemärkt, utan att myndigheter och sektorer bedöms ha resurser och kapacitet att kunna lösa sin uppgift. Godtagbar förmåga innebär att brister och störningar kommer att påverka förmågan negativt men att uppgiften i huvudsak kan lösas. Detta kan innebära att samhällsservice åsidosätts för att prioritera mer akut verksamhet, att operationer på sjukhusen ställs in, att person- och godstransporter ställs in eller blir kraftigt försenade, att allmänheten kan drabbas av ekonomiska förluster, att någon form av ransonering införs med mera. För de som drabbas kan det framstå som att samhället inte lever upp till sina åtaganden, men under en allvarlig kris kan medborgaren inte förvänta sig samma säkerhet, service och tillgänglighet som under normala förhållanden. Bedömningen Godtagbar bör därför inte ses som ett tecken på att ansträngningarna inom krisberedskapen bör minskas.

KBM har i sitt regleringsbrev för år 2006 ett uppdrag att utveckla en ny terminologi för att bedöma samhällets förmåga att hantera kriser. I enlighet med den inriktning som ges i uppdraget kommer bedömningarna framöver att kopplas till begreppen krishanteringsförmåga, operativ förmåga och den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar. KBM ska också pröva om befintliga omvärldsexempel kan användas som ett underlag vid bedömning av förmåga. Som en del i detta uppdrag kommer därför en ny bedömningsskala att utarbetas och tillämpas från och med årlig uppföljning av år 2006.

3 Flodvågskatastrofen, stormen Gudrun och fågelinfluensan

3.1 Inledning

Två händelser vid årsskiftet 2004/2005 kom under 2005 att i hög grad prägla bilden av svensk krisberedskap; flodvågskatastrofen i Asien och den storm som drabbade Tyskland och Skandinavien och som i Sverige (och Norge) fick namnet Gudrun. Det finns därför skäl att kort rekapitulera händelseförloppen och de slutsatser som kan dras av hur svenska myndigheter hanterade de två händelserna. Fågelinfluensan har drabbat Sverige först under innevarande år men eftersom intresset är stort för samhällets agerande i denna fråga presenteras här även en kort översikt händelseförloppet fram till mars 2006.

3.2 Flodvågskatastrofen

Klockan 07.59 lokal tid, den 26 december 2004, inträffade ett kraftigt jordskalv omkring 160 kilometer utanför Sumatras västkust. Som en följd av jordskalvet uppstod 10-15 meter höga vågor som drabbade ett mycket stort område i Asien. Antalet döda till följd av flodvågen är svårt att ange men uppgifter från FN tyder på att omkring 250 000 människor miste livet. Antalet identifierade döda svenskar var i november 2005 525 – ytterligare 18 saknas fortfarande. Omkring 1500 svenskar skadades.

Tämligen omgående hördes kritiska röster i Sverige rörande hur regeringen och de svenska myndigheterna hade hanterat katastrofen och den 13 januari 2005 beslutade regeringen att tillsätta en oberoende kommission med uppdrag att utvärdera hur samhället och då särskilt riksdagen, regeringen och de centrala myndigheterna hanterat situationen.

Slutsatser dragna av 2005 års katastrofkommission

I december 2005 lämnade 2005 års katastrofkommission sitt betänkande *Sverige och tsunamin – granskning och förslag* (SOU 2005:104). I betänkandet riktade kommissionen skarp kritik mot delar av regeringen och Regeringskansliet. Denna kritik berörs dock inte i detta sammanhang eftersom KBM:s årliga uppföljning inte är inriktad på att följa upp regeringen och Regeringskansliet.

En generell kritik som kommissionen riktade mot den svenska statsförvaltningen var att det fanns brister i planering och i krishanteringsförmåga vilket ledde till att olika insatser i den drabbade regionen försenades. Det var inledningsvis svårt för många aktörer att inse katastrofens vidd och att svenska medborgare i hög grad hade drabbats. Den information som redan i ett tidigt skede fanns tillgänglig kom antingen inte att tolkas på ett korrekt sätt eller fördes inte vidare i den utsträckning som hade varit nödvändig. När insikten om katastrofens omfattning blivit mera allmän försenades insatserna ytterligare genom att ansvarsförhållandena för insatser utomlands var oklara och att planeringen

för den typen av insatser var bristfällig. Rutinerna för beslutsfattande var inte anpassade för en svår kris med många drabbade svenskar utomlands.

Enligt kommissionens bedömning reagerade Socialstyrelsen för sent på händelseutvecklingen och myndighetens enhet för krisberedskap var underbemannad under den första veckan trots att personal fanns tillgänglig. En av förklaringarna till detta är enligt kommissionen att det rådde osäkerhet beträffande Socialstyrelsens ansvar för en sjukvårdsinsats utomlands.

Katastrofkommissionen har också påtalat att informationen om de svenskar som skulle flygas hem med olika skador var bristfällig och inte fanns samlad på ett ställe. Enligt kommissionen ledde detta till att sjukvården i Sverige feldimensionerade sin mottagningskapacitet eftersom man väntade fler patienter än som faktiskt kom. Mottagandet i Sverige kom dock att i huvudsak fungera väl.

Kommissionen gör bedömningen att huvudkonsekvensen av att sjukvårdsinsatserna försenades var att svenska medborgare utsattes för onödigt lidande och medicinska felgrepp som i vissa fall kan komma att leda till bestående men.

Räddningsverkets insats försenades på grund av de generella problem som fanns rörande insatser utomlands. När insatsen väl genomfördes fick den enligt kommissionen ett improviserat drag och arbetet försvårades genom att insatsstyrkan var otillräckligt informerad om situationen på platsen. Efterhand förbättrades dock läget och insatserna blev därefter mer effektiva.

3.3 Stormen Gudrun

Den 8-9 januari 2005 inträffade en mycket svår storm med orkanvindar över södra Sverige. Värst drabbades de östra delarna av Halland, södra delarna av Småland och västra Blekinge. Skadorna av stormen blev mycket omfattande och ett tiotal människor miste livet antingen i direkt anslutning till stormen eller i samband med röjningsarbetet efteråt.

Nära 30 000 km av ledningsnätet skadades och Statens energimyndighet uppskattar att upp till 730 000 elkunder var utan ström när läget var som värst. Över 250 000 abonnenter saknade omedelbart efter stormen en fungerande telefonförbindelse – huvudsakligen som en följd av problemen inom elförsörjningen. Framkomligheten på nödnummer 112 var begränsad och vissa perioder var numret utslaget under stormdygnet.

Skogsstyrelsen har uppskattat att cirka ett helt års nationell avverkning, drygt 75 miljoner kubikmeter skog, blåste ned eller av under ovädret. Tågtrafiken påverkades inom hela södra Sverige och trafiken stod still även på stambanan mellan Stockholm och Malmö de första dygnet. De totala kostnaderna för stormens skadeverkningar uppskattas i regeringens ansökan till EU:s solidaritetsfond till över 20 miljarder kronor.

KBM:s slutsatser av krishanteringen under och efter stormen

Det svenska samhället klarade i stort av att hantera konsekvenserna av stormen Gudrun. Samtidigt tangerades gränsen för hur stora kriser som samhällets aktörer i dag gemensamt kan hantera. Krishanteringssystemet skulle ha svårt att klara ytterligare påfrestningar, exempelvis om stormen följts av ett försvårande väderomslag. KBM vill i analysen av krishanteringen i samband med stormen Gudrun särskilt lyfta fram tre iakttagelser:

För det första så visar erfarenheterna att de grundläggande principerna i krishanteringssystemet fungerar på lokal och regional nivå för denna typ av händelse. Eftersom händelsen främst berörde de lokala och regionala nivåerna prövades systemet och dess principer inte på den nationella nivån i samma utsträckning. Erfarenheterna visar dock vikten av att ha utbildade och övade krisorganisationer samt relevant tekniskt ledningsstöd. Brister fanns i samverkansförmågan både mellan olika offentliga aktörer samt mellan offentliga och privata aktörer.

För det andra visar erfarenheterna vikten av att kunna hantera information på ett bra sätt. Det gäller både information för att skapa och presentera gemensamma och samlade lägesbilder och prognoser men också för att kunna lämna snabb och korrekt information till drabbade, allmänhet och media. Krishanteringen i samband med stormen visar att brister fanns hos flera aktörer och vikten av fungerande samverkan även för informationshantering.

För det tredje så konstaterar KBM vikten av att lägga fast grundläggande säkerhetsnivåer inom elförsörjningen och telekommunikationerna. Dessutom måste teleoperatörerna förbättra sin krishanteringsförmåga. Främst gäller det att utveckla krisledningsorganisationen och dess förmåga att informera och samverka med kommuner, elbolag och myndigheter vid allvarliga kriser.

3.4 Fågelinfluensa hos vilda fåglar i Sverige

Under våren 2006 har Sverige som ett av flera europeiska länder drabbats av fågelinfluensan. De första fallen av den aggressiva varianten av H5N1-viruset konstaterades i några viggas från Oskarshamn den 28 februari 2006. Sedan dess har 14 fyndplatser med döda fåglar med den aggressiva varianten av H5-viruset påvisats, lokaliserat till 6 kommuner; Oskarshamn, Karlskrona, Oxelösund, Gotland, Stockholm och Sölvesborg.

Resultaten hittills tyder på att sjukdomspanoramata för den aggressiva varianten av H5N1-viruset skulle kunna bli av endemisk karaktär, dvs. en djursjukdom som förekommer naturligt i Sverige under en längre tid. Därför bör beredskapen enligt Jordbruksverkets bedömning inriktas mot ett långsiktigt förlopp där uthålligheten har hög prioritet.

Kraven på förmåga att hantera smittan styrs till stor del av beslut på EU-nivå. Till exempel måste de drabbade länderna upprätta så kallade

skydds-zoner kring de orter där smittade vildfåglar påträffats – en åtgärd som är mycket resurskrävande då antalet skydds-zoner växer. Skydds-zonerna begränsar också handlingsfriheten för de privatpersoner, företag m.fl. som är lokaliserade inom en zon. Diskussioner pågår inom EU om vilka skyddsåtgärder som är lämpliga på längre sikt. Detta är särskilt relevant mot bakgrund av att vi troligen får leva med fågelinfluensan i Sverige under en lång tid framöver.

De ansvariga myndigheterna (framförallt Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, men även i viss utsträckning Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet avseende kopplingen till humanfrågan) har under den här tiden upplevt en mycket hög belastning och ett mycket stort tryck från media och allmänhet avseende information om smittans spridning och vilka risker den för med sig. Mot bakgrund av detta har beslut fattats om att upprätta ett myndighetsgemensamt call center som kan svara på allmänhetens frågor om fågelinfluensan. Call centret mottog under de två första veckorna ca 3000 samtal.

Jordbruksverket har sedan utbrottet haft sin nationella ledningscentral igång och operativa grupper har skickats ut till de platser där smittan påträffats. Försvarsmakten har genom hemvärnet ställt resurser till förfogande för att bland annat hjälpa till med insamling av döda fåglar i de avspärrade områdena. Jordbruksverket har så här långt haft förmåga att upprätthålla skydds-zonerna. Statens veterinärmedicinska anstalt har arbetat med att analysera inlämnade döda fåglar. Analyskapaciteten har varit tillräcklig. Vissa problem har dock uppstått i posthanteringen kopplat till hur döda fåglar ska skickas till Statens veterinärmedicinska anstalt.

KBM har sedan smittan upptäcktes i Sverige sammanställt ett flertal lägesrapporter om fågelinfluensans spridning. Som ett led i detta har lägesinformation inhämtats från berörda länsstyrelser, med flera. Inga länsstyrelser eller andra myndigheter har rapporterat brist på resurser eller behov av stöd.

KBM kan konstatera att samhällets samlade förmåga att hantera fågelinfluensan så här långt har varit god till godtagbar. Det myndighetsgemensamma arbetet har underlättats av den samverkansgrupp (*zoonos-samverkansgruppen*) som de ansvariga myndigheterna inrättade redan innan fågelinfluensan drabbade Sverige. Störst problem hade man inledningsvis med informations- och kommunikationsfrågorna gentemot allmänhet och media, men sedan det gemensamma call centret inrättades har förmågan att informera förbättrats avsevärt. Därmed bedömer KBM att krishanteringsförmågan i nuläget är godtagbar. Den operativa förmågan har fungerat på ett godtagbart sätt så här långt, bland annat tack vare förstärkning från hemvärnet. Regeringen har beslutat att Rikspolisstyrelsen, efter ansökan från en regional Polismyndighet, kan besluta om ett nyttjande av den särskilda beredskapspolisen. Detta innebär att det finns en förstärkningresurs på cirka 1100 särskilda beredskapspoliser tillgänglig.

Vid ett långvarigt förlopp kan dock resursbrist eventuellt uppstå inom myndigheternas operativa funktioner, till exempel kan det uppstå en brist på veterinärer.

4 Samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga kriser

4.1 Sammanfattning

Mot bakgrund av de allvarliga kriser som drabbat det svenska samhället under året och de bedömningar som de samverkansansvariga myndigheterna gjort av sin förmåga att hantera ett antal fiktiva kriser, gör KBM bedömningen att samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga kriser inte är godtagbar. Bristerna består främst i bristande förmåga att leda, samverka och informera, samt i avsaknad av tillräckliga resurser eller kunskap för att kunna hantera vissa storskaliga operativa insatser. Ett grundläggande problem är att det finns allvarliga brister också i samhällets förmåga att hantera normala störningar. Detta gäller särskilt händelser som leder till bortfall av funktionalitet i den samhällsviktiga infrastrukturen.

De allvarligaste bristerna finns i samhällets förmåga att hantera konsekvenserna av långvariga elavbrott, långvariga avbrott i de elektroniska kommunikationerna samt i förmågan att hantera attentat med CBRN-ämnen.

Samhället bedöms ha en godtagbar förmåga att hantera utbrott av epizootier och zoonoser, omfattande kemiska olyckor, avbrott i de samhällsviktiga transporterna, störningar i den kommunaltekniska försörjningen samt att genomföra internationella insatser.

KBM bedömer att samhällets förmåga att hantera en pandemi motsvarande de som drabbade landet 1957 och 1968 är godtagbar. Detta är ett realistiskt men relativt lindrigt scenario. Om däremot pandemin skulle innebära betydligt större sjukfrånvaro och högre dödlighet än i dessa två fall är samhällets förmåga troligtvis inte godtagbar.

KBM gör bedömningen att samhällets förmåga inom en fem års anpassningsperiod är godtagbar. Bedömningen förutsätter att samhällets krisberedskap tillförs medel i tillräcklig utsträckning.

Utifrån dessa bedömningar anser KBM att förmågan inom verksamhetsområdet Svåra påfrestningar på samhället i fred inte är godtagbar medan förmågan inom verksamhetsområdet Det civila försvaret är godtagbar.

4.2 Samhällets generella förmåga att hantera allvarliga kriser

4.2.1 Förstärkt förmåga

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

När den grundsäkerhet som ska finnas i samhällsviktig verksamhet för att hantera normala störningar tillförs förstärkningsresurser avsedda för kriser bildar de tillsammans den förstärkta förmågan. Förmågebedömningarna i denna rapport är fokuserade på den förstärkta förmågan.

För att beskriva olika aspekter av samhällets förmåga delar KBM upp den förstärkta förmågan i tre generella förmågor:

- 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 (minskad sårbarhet).

Dessa tre förmågor är generella på så sätt att de oberoende av en händelses art kan användas för att beskriva samhällets förmåga. Genom att använda generella begrepp för att analysera vitt skilda händelser kan vi därför uttala oss om samhällets förmåga på ett mer generellt plan. Men samhällets förmåga ska även vara generell i bemärkelsen att samhällets krisberedskap ska kunna hantera alla former av kriser – även de vi ännu inte har identifierat.

4.2.2 Krishanteringsförmåga

Årets sammanställning av samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga kriser ger delvis en mer positiv bild än förra årets bedömning. De smärtsamma erfarenheter som gjorts i samband med stormen Gudrun och flodvågskatastrofen i Sydostasien har satt ett starkt fokus på krisberedskapsfrågorna. Som följd av detta har ett antal steg tagits som kommer att förbättra samhällets krisberedskap. Därutöver har förmågan höjts genom utbildningar, övningar och andra åtgärder.

För det andra har förmågan i år bedömts mot enskilda händelser, och bedömningarna har till största del gjorts utifrån förutsättningen att händelserna inträffar inom en viss samhällssektor. Så länge en kris endast

berör en viss myndighets ansvarsområde finns det som regel strukturer för att hantera krisen. Om samhället däremot drabbas av en kris som spänner över flera ansvarsområden, och flera myndigheter måste samverka och samordna sina insatser, bedömer KBM att samhällets krishanteringsförmåga är sämre. Erfarenheterna av flodvågskatastrofen och katastrofkommissionens rapport understryker detta. Detta har vägts in i bedömningen av samhällets samlade förmåga. KBM gör därför bedömningen att samhällets samlade krishanteringsförmåga inte är godtagbar i nuläget. KBM kan dock konstatera att det initiativ som regeringen tagit i propositionen 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, förbättrar förutsättningarna för att nå en godtagbar förmåga.

Erfarenheterna från stormen Gudrun visar att de grundläggande principerna i krishanteringsystemet fungerar på lokal och regional nivå vid denna typ av kris. Hanteringen av stormens följder berörde främst de lokala och regionala nivåerna och det går därför inte att uttala sig om den nationella nivån i samma utsträckning. Erfarenheter visar dock på vikten av att ha utbildade och övade krisorganisationer samt relevant tekniskt ledningsstöd. Brister fanns i förmågan att samverka både mellan olika offentliga aktörer samt mellan offentliga och privata aktörer. Erfarenheterna visar också på vikten av att kunna hantera information på ett bra sätt. Det gäller både information för att skapa och presentera gemensamma och samlade lägesbilder och prognoser men också för att kunna lämna snabb och korrekt information till drabbade, allmänhet och media.

KBM konstaterar utifrån de erfarenheter som gjorts under året och de bedömningar som myndigheterna gjort i årets förmågebedömning att de brister som finns inom krishanteringsförmågan främst består i bristande förmåga att samordna och informera mellan ansvariga aktörer. Detta beror enligt KBM bland annat på att regelverk och rutiner i vissa fall är bristfälliga. Dessutom saknas det i stor utsträckning tekniska stödsystem som stödjer krishanteringen. Avslutningsvis kan KBM konstatera att det är stora skillnader i förmåga hos de aktörer som har att hantera en kris bland annat på grund av bristande utbildning och övning.

4.2.3 Operativ förmåga

Samhällets samlade förmåga att genomföra operativa insatser under en allvarlig kris är enligt KBM:s bedömning något bättre än krishanteringsförmågan. Anledningen till detta är att de operativa insatserna generellt sätt hanteras inom ramen för respektive sektor, varför ansvarsförhållandena är tydligare och det finns mer utarbetade rutiner och arbetssätt att falla tillbaka på även under en allvarlig kris. De brister som finns i den operativa förmågan består snarare i avsaknad av tillräckliga resurser, till exempel brist på skyddsutrustning eller brist på utbildad och övad personal.

Dessutom visar erfarenheterna av kommunikationsproblemen under stormen Gudrun att det finns ett stort behov av ett gemensamt radiokommunikationssystem, RAKEL.

Brister i den ordinarie organisationen och bristande resurser för att hantera normala störningar påverkar också förmågan att genomföra operativa insatser i allvarliga kriser. Detta gäller till exempel sjukvården som ständigt ligger nära sitt kapacitetstak vilket gör att det finns mycket små marginaler att hantera stora skadeutfall eller sjukvårdsbehov. Det finns dessutom stora regionala variationer i sjukvårdens förmåga.

En operativ aktör som spelat stor roll i den civila krisberedskapen är Försvarsmakten. Försvarsmaktens insats under stormen Gudrun var den största som genomförts under fredstid. Under den mest intensiva perioden deltog omkring 3000 personer och 200 fordon från Försvarsmakten. Dessutom bidrog Försvarsmakten med andra resurser i form av reservkraft och flygtransporter. Reformeringen av Försvarsmakten kommer med stor sannolikhet att leda till förändringar i myndighetens möjlighet att stödja ansvariga aktörer vid en kris. Det är därför av stor vikt att dessa aktörer har kunskap om vilka resurser som Försvarsmakten kommer att kunna ställa till aktörernas förfogande i framtiden.

Vid kriser som sträcker sig över en längre tidsperiod finns det risk att de personella resurserna inte räcker. KBM bedömer därför att det finns ett behov av personella förstärkningsresurser i en större omfattning än vad som finns gripbart idag.

4.2.4 Minskad sårbarhet

Förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar har prövats under året i samband med stormen Gudrun. KBM har i rapporten *Krishantering i stormens spår* konstaterat att statsmakterna bör lägga fast grundläggande säkerhetsnivåer inom elförsörjningen och de elektroniska kommunikationerna för att säkerställa deras funktion under en allvarlig kris.

De störningar i de elektroniska kommunikationerna som uppstod till följd av stormen visar dels hur beroende samhället är av fungerande system för att kommunicera, dels hur viktigt det är att samhället också ställer krav på en viss nivå av funktionalitet inom de elektroniska kommunikationerna och annan samhällsviktig verksamhet. Krishanteringen i samband med stormen Gudrun visar på behovet av att en grundläggande säkerhetsnivå fastställs inom främst den tekniska infrastrukturen.

KBM anser, liksom i förra årets bedömning, att det till stor del är den ordinarie förmågan i sektorerna som brister snarare än de delar av förmågan som byggts upp specifikt för att höja förmågan vid storskaliga kriser. KBM anser därför att den satsning på att stärka landets krishanteringsförmåga som är planerad för de kommande åren måste kompletteras genom att det ställs högre krav på samhällets grundläggande säkerhet.

4.3 Samhällets förmåga att hantera specifika kriser

De hot samhället står inför idag är komplexa. För att kunna hantera dem krävs att samhället har en generell förmåga att möta uppkomna kriser. Kriser måste kunna hanteras tvärs över sektorsgränser och med förberedda krishanteringsstrukturer hos de berörda aktörerna. Det är därför nödvändigt att analysera hot och risker ur ett helhetsperspektiv i syfte att skapa en handlingsberedskap. Det går inte att bygga upp samhällets krisberedskap enbart utifrån de hot och risker som man i förväg kan identifiera. Samtidigt går det inte att bedöma förmåga utan att se på identifierade hot och risker.

I årets förmågebedömning gör KBM ett försök att bedöma samhällets generella förmåga vid ett antal specifika kriser. Genom att bedöma förmågan mot ett antal olika typer av kriser skapas en bild av generella brister och styrkor – det vill säga brister och styrkor i den generella förmågan.

En av de kriser som diskuterats mest under det senaste året är de följder en pandemi skulle få för samhället. KBM bedömer att samhället har en godtagbar förmåga att hantera pandemier liknande de som drabbade världen 1957 och 1968. Bedömningen omfattar *inte* samhällets förmåga att hantera ett scenario med väsentligt större sjukfrånvaro och med större dödlighet än 1957 och 1968 års pandemier. I ett sådant scenario bedöms förmågan vara sämre.

KBM bedömer att samhället har en godtagbar förmåga att hantera större utbrott av epizootier och zoonoser. Vid en utdragen epizooti kommer förmågan att avta. Grunden för bedömningen är att det finns kompetens att hantera de veterinärmedicinska delarna av en epizooti, men att uthålligheten inom både Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt bedöms bli en kritisk fråga en tid in i krisen. Dessutom bedöms det vid en långvarig och geografiskt omfattande epizooti bli svårt för Polisen och Tullverket att lösa de bevaknings- respektive gränskontrollsuppgifter de får som följd av epizootin.

KBM bedömer att samhällets förmåga att hantera omfattande kemiska olyckor eller attentat inte är godtagbar. Samhället bedöms vara sämre rustat för att hantera attentat med kemiska ämnen än olyckor. Bedömningen grundar sig främst på att det i samhällsplaneringen tas hänsyn till de risker kemikalieanläggningar och transporter innebär. En antagonist kan däremot antas utföra sin handling där samhället är som känsligast. Ett ytterligare skäl till bedömningen är att samhällets förmåga till detektion inte är godtagbar. Det bedöms finnas en godtagbar operativ förmåga att hantera följderna av olyckor eller attentat då de inträffat, men vid det laget kan det redan ha kostat människoliv och stora ekonomiska värden kan ha gått till spillo.

KBM gör bedömningen att samhällets förmåga att hantera ett nukleärt attentat inte är godtagbar. Krishanteringsförmågan är inte godtagbar eftersom det saknas planering. Förmågan att hantera en olycka med radioaktiva ämnen bedöms dock vara godtagbar eftersom detta är något

som aktörerna planerar och övar för att kunna hantera. Inom den operativa förmågan finns brister som påverkar båda scenarierna. Det finns brister avseende Tullverkets förmåga att vid gränskontroll kunna detektera radioaktiva och nukleära ämnen. Det finns också brister avseende personlig skyddsutrustning inom den kommunala räddningstjänsten, vilket bedöms kunna påverka den operativa förmågan negativt.

KBM anser att förmågan att kunna hantera långvariga avbrott i elförsörjningen intar en särställning i samhällets krisberedskap på grund av elförsörjningens betydelse för övriga samhällsfunktioner. KBM anser att samhällets förmåga inte är godtagbar i detta avseende, men att den har förbättrats avsevärt jämfört med tidigare år. I ett scenario där samhället drabbas av ett sju dygn långt elavbrott bedöms majoriteten av myndigheterna och deras sektorer kunna hantera följderna av elavbrottet på ett godtagbart sätt. Inom ett antal andra viktiga verksamheter blir följderna dock så stora att KBM bedömer att samhällets förmåga ännu inte är godtagbar. Allvarligast bedömer KBM att konsekvenserna är inom livsmedels- och dricksvattensektorn samt de följder avbrottet kan få om de drabbar centrala delar av polisens verksamhet.

Nära förbunden med förmågan att hantera långvariga elavbrott är förmågan att upprätthålla de elektroniska kommunikationerna. De ömsesidiga beroendeförhållandena inom den tekniska infrastrukturen blir alltmer komplexa. IT-system krävs för att styra elsystemen som i sin tur är grunden för fungerande elektroniska kommunikationer. Faller ett system ifrån påverkas de andra i stor utsträckning.

KBM bedömer att samhällets förmåga att hantera ett långvarigt avbrott i de elektroniska kommunikationerna inte är godtagbar. Den operativa förmågan att åtgärda problemen bedöms vara godtagbar men brister i krishanteringsförmågan gör att KBM bedömer att samhället inte kan hantera följderna av händelsen på ett tillfredsställande sätt. Erfarenheterna från stormen Gudrun är att främst telebolagen inte i tillräcklig utsträckning kan hålla allmänhet, näringsliv, myndigheter och media informerade. Förutom att det leder till onödigt ovisshet hos drabbad allmänhet så påverkar det krishanteringsförmågan hos andra aktörer genom att det försvarar deras beslut om åtgärder för att minska följderna av avbrottet, exempelvis beslut om att flytta verksamhet ut ur det drabbade området. Även myndigheter och sektorer vars egen förmåga bedöms vara godtagbar kan förhindras från att fullgöra sina uppgifter som följd av att aktörer som de är beroende av inte har reservalternativ i tillräcklig utsträckning. Exempelvis bedöms krishanteringsförmågan på regional nivå vara otillfredsställande vid ett långvarigt avbrott i de elektroniska kommunikationerna. Inte på grund av brister i länsstyrelsernas egen krishanteringsförmåga utan på grund av att länsstyrelserna bedöms få svårigheter att agera i sin roll då många av deras motparter i länet saknar beredskap för en sådan här händelse. Verksamheter som övervakas via elektroniska system, eller är beroende av fjärrstyrning, bedöms drabbas av stora problem. Ur ett samhällsperspektiv bedöms detta kunna bli särskilt allvarligt inom dricksvattenproduktionen. Luftfartssektorn bedöms också vara mycket känslig i detta avseende

En förutsättning för trygg elektronisk kommunikation är att informationssäkerheten befinner sig på en hög nivå. KBM bedömer dock att samhällets informationssäkerhet inte är godtagbar, då det finns ett antal brister som kan få särskilt allvarliga följder. KBM anser att möjligheten att kartlägga delar av den kritiska infrastrukturen är en mycket allvarlig sårbarhet ur ett samhällsperspektiv. Till detta ska läggas att Sverige idag saknar ett nationellt system för att upptäcka, varna för, avbryta och på ett samordnat sätt hantera informationssäkerhetsrelaterade angrepp. Ytterligare faktorer som ligger till grund för bedömningen är att ägarstrukturen till samhällsviktiga IT-system är uppsplittrad vilket försvårar skapandet av en helhetsbild rörande hot och förmåga samt att enskilda organisationer generellt sett inte har en tillräckligt hög grundläggande informationssäkerhetsnivå. Säkerhetsmedvetandet hos allmänheten uppvisar också fortsatt stora brister och det är ofta brister i hemanvändarnas säkerhet som exploateras.

KBM bedömer att samhället har en godtagbar förmåga att hantera störningar i transportsystemet. Marknaden och transportmyndigheterna bedöms ha förmåga att hantera de flesta former av störningar och det finns drivmedelslager som ska räcka i åtskilliga veckor. Om en storskalig störning ändå skulle drabba transportsystemet bedöms det ta cirka en vecka innan konsekvenserna blir samhällskritiska. Vid avbrott kortare än så bedöms de flesta myndigheter ha en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter.

Eftersom störningar i kommunaltekniska system i allmänhet är av lokal art och de flesta myndigheter bedöms ha tillgång till alternativa lokaler eller möjlighet till distansarbete bedömer KBM att centrala och regionala myndigheter har en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter vid en störning i kommunaltekniska system. Situationen bedöms vara allvarligare för sektorerna. Allvarligast bedöms konsekvenserna bli om livsmedels- och dricksvattenproduktionen drabbas. KBM gör ändå bedömningen att en störning i de kommunaltekniska systemen framför allt kommer att få lokala konsekvenser vilket gör att samhällets förmåga i detta avseende bedöms vara godtagbar.

KBM bedömer att de samverkansansvariga myndigheternas förmåga att tillhandahålla personal och material för internationella insatser och internationell civil krishantering är godtagbar. KBM:s bedömning avser främst aktörernas förmåga att bidra i en situation som faller inom aktörens ordinarie ansvarsområde eller i en situation som övats, prövats eller planerats. Då händelser inträffar som faller utanför planering och ansvarsområde bedöms främst samhällets krishanteringsförmåga, förmågan att snabbt samverka och fatta beslut, vara sämre. Denna bedömning grundas delvis på erfarenheterna från flodvägskatastrofen.

4.4 Framtida behov av kunskaps- och informationsinsatser

Uppföljningen av samhällets krisberedskap 2005 tyder på att det finns kunskapsbrister om hur ett antal av de händelser som behandlas skulle drabba myndigheter och sektorer. I allmänhet gäller detta inte de myndigheter som har en primär roll i hanterandet av en viss kris utan de vars verksamhet drabbas av krisens följder. Störst osäkerhet finns kring myndigheters och sektorsers förmåga vid pandemier och epizootier/zoonoser. Ett annat område där informationsinsatser bör sättas in är informationssäkerhet. Kunskapsbristerna här skiljer sig från de två första områdena genom att myndigheterna har goda förutsättningar att bedöma sin egen förmåga men har problem att bedöma sin sektors förmåga. KBM bör tillsammans med berörda expertmyndigheter arbeta med att bygga kunskap kring beroendeförhållanden och konsekvenser i samband med en pandemi. Samma behov finns även avseende samhällets informationssäkerhet. Utifrån denna kunskap bör informationsinsatser genomföras så att de samverkansansvariga myndigheterna får en bättre insyn i denna problematik och hur dessa frågor kan påverka deras respektive sektorer och vilka förväntningar samhället i övrigt har på dem i en sådan situation ur ett tvärsektorieellt perspektiv.

5 Fördjupad beskrivning av centrala myndigheters och länsstyrelser förmåga att hantera specifika kriser

5.1 Förmåga inom CBRN-området

5.1.1 Förutsättningar för bedömning av CBRN-förmåga

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.

Samverkansområde 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.

Samverkansområde 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-ämnena 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-ämnena.

SO Transporter

Myndigheterna inom samverkansområdet 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-ämnena i närheten av anläggningarna. Detta medför att viss beredskap ska finnas för att hantera en CBRN-händelse. 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.

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 utpekad 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 utpekad ansvar vid kärntekniska olyckor med radioaktivt nedfall. Beredskapen för att hantera detta sorterar under Räddningsverkets kärnenergiberedskap och KBM gör därför ingen särskild bedömning av denna beredskap.

5.1.2 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid en pandemi

Bedömning

KBM bedömer att samhället har en godtagbar förmåga att hantera en pandemi liknande de som drabbade världen 1957 och 1968. Bedömningen omfattar *inte* samhällets förmåga att hantera ett scenario med väsentligt större sjukfrånvaro och med större dödlighet än 1957 och 1968 års pandemier. Det åligger KBM att göra en sådan bedömning men i dagsläget saknas underlag.

Inledning

Utbrott av pandemier finns dokumenterade ända tillbaka till 1500-talet och har sedan dess förekommit i genomsnitt tre gånger per århundrade med intervall på mellan 10 och 50 år.

Under 1900-talet inträffade influensapandemier vid tre tillfällen, "Spanska sjukan" 1918–1919, "Asiaten" 1957 och "Hongkong" 1968. Ett återkommande mönster under de tre pandemierna har varit snabb och omfattande smittspridning. Enligt Socialstyrelsen kan vid denna typ av pandemier (av influensavirus) upp till 15–30 procent av befolkningen insjukna under en period av ett fåtal veckor. En sådan hög nivå av smittspridning gör att även utbrott med en förhållandevis låg dödlighet, som pandemierna 1957 och 1968, medför omfattande konsekvenser för samhället.

Förutsättningar

Då KBM bad myndigheterna bedöma sin och sin sektors förmåga att agera eller upprätthålla sina funktioner under en pandemi specificerade vi inte vad som orsakat pandemin, om det rörde sig om en pandemi av den typ som inträffade 1957 och 1968 eller om det handlade om en mer extrem variant. Myndigheternas bedömningar har i de flesta fall utgått från den typ av "asiatiska" influensor som drabbade världen 1957 och 1968. Det ska alltså betonas att den ganska positiva bild som framträder i bedömningarna nedan utgår från detta relativt lindriga scenario.

Primära aktörer

Socialstyrelsen bedöms ha en godtagbar förmåga att hantera en pandemi, bedömningen avser både smittskydds- och hälso- och sjukvårdssidan. Det har nyligen tagits fram en plan för hur pandemier ska hanteras och detta arbete utgör underlag för bedömningen. Det finns dock vissa osäkerhetsfaktorer. Till exempel skulle förmågan påverkas negativt om de transporter sjukvården är beroende av samtidigt drabbades av störningar.

Smittskyddsinstitutet bedöms ha god förmåga att agera i sin rådgivande roll under en pandemi.

Fler aktörer kan vara primära beroende på orsaken till pandemin. Om orsaken till pandemin exempelvis skulle vara en muterad variant av H5N1-viruset (fågelinfluensan) kommer troligtvis både Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt att ha en omfattande informationsuppgift. Jordbruksverket har i en sådan situation inte något ansvar att leda arbetet för

själva pandemin men måste samverka med övriga myndigheter och organisationer bland annat informationsfrågor. Vid en pandemi som har sin grund i en djursjukdom bedöms Jordbruksverkets personalresurser vara en gränssättande faktor. Jordbruksverkets förmåga bedöms gränsa till inte godtagbar beträffande tillgången på personal, inte avseende kompetens. Vid ett större utbrott är det troligen inte möjligt att upprätthålla dygns- och rikstäckande beredskap.

En myndighet som kommer att få en ökad arbetsbörda vid en pandemi, oavsett vad som orsakat den, är Försäkringskassan. Myndigheten kommer att få hantera ett drastiskt ökat antal sjukskrivningsärenden med påföljande utbetalningar. Om Försäkringskassans arbetsföra personal samtidigt reduceras på grund av pandemin kan stora svårigheter uppstå för myndigheten.

För de myndigheter och sektorer som har en primär roll i hanterandet av följderna av en pandemi gäller att de inte bara kommer att drabbas av sjukskrivningar och andra former av personalbortfall (till exempel vård av anhöriga) i den egna organisationen, utan att de även kommer att stå inför en arbetsbörda som kommer att vara större än vardagssituationen. Att lösa en större uppgift med mindre personal kommer att vara en stor utmaning vid en pandemi.

Sekundära aktörer

Det är viktigt att poängtera att det finns brister i underlaget för KBM:s bedömning av de sekundära aktörerna. Flera myndigheter har uppgett att de inte har underlag för att kunna göra en bedömning av den egna förmågan eller sektorns. En annan faktor som måste räknas in är att många i detta fall inte gjort någon bedömning av sin förmåga eftersom de inte har någon myndighets- eller sektorsuppgift relaterad till en pandemi. KBM saknar därför underlag för att avgöra vilken förmåga dessa aktörer har att fullfölja sina ordinarie roller under en pandemi.

Vad som går att säga utifrån det material KBM har tillgång till är att majoriteten av myndigheter och sektorer bedömer att de har en godtagbar eller god förmåga att hantera följderna av en pandemi. Myndigheterna bedöms generellt sett ha en lite bättre förmåga än sektorerna.

Ett antal myndigheter betonar att det har avgörande betydelse för deras förmåga om de blir tilldelade antivirala läkemedel och vaccin.

Ett antal myndigheter och sektorer har planerat och eller övat pandemiscenarier. Detta gäller bland annat Finansinspektionen, finanssektorn och trafikverken.

Socialstyrelsen lyfter fram fungerande transporter som en viktig komponent i myndighetens och sektorns hanterande av en pandemi. Trafikverken bedömer att samhällsviktiga transporter kommer att kunna upprätthållas men med fördröjningar och förseningar. Förmågan bedöms därför vara godtagbar, med kännbara ekonomiska konsekvenser.

Bland de sekundära aktörerna bedöms personalintensiv verksamhet generellt sett kunna hantera personalbortfallet bättre än vad mindre, stödjande myndigheter och sektorer gör. Personalintensiv verksamhet ställer höga krav på att det finns tillräckligt många friska som kan utföra uppgifterna men samtidigt finns det också en stor personalstyrka att omfördela. På små expertfunktioner kan det räcka att ett fåtal individer blir sjuka för att förmågan inte kommer att vara godtagbar. Vissa personalintensiva myndigheter och sektorer saknar emellertid underlag att bedöma sin och sektorns förmåga, bland dem Statens Räddningsverk och räddningstjänstsektorn, vilket innebär att bilden kan komma att förändras.

Exempel på personalintensiv verksamhet som bedöms klara av personalsituationen är polisen och Tullverket som bedöms ha god respektive godtagbar förmåga att kunna fullfölja sina uppgifter under en pandemi. Resonemanget bakom exempelvis Tullverkets bedömning är att om pandemin inte leder till ett permanent bortfall av personal och om inte mer än en tredjedel av personalen är frånvarande från arbetet samtidigt, bedöms verksamheten kunna upprätthållas i samma omfattning som under sommarsemesterperioden.

Annan personalintensiv verksamhet bedöms kunna hantera situationen men med svårighet. Den främsta orsaken till problemen är låg utbyttbarhet inom personalstyrkan. Flygsektorn är ett exempel på detta. Den är personalintensiv och ett stort antal av tjänsterna kräver särskild behörighet och certifiering. Konsekvenserna av att personal uteblir från arbetet påverkar därför snabbt kapaciteten i de allra flesta funktioner i flygtransportsystemet. I vissa fall kan anläggningar behöva stängas helt under delar av dygnet varvid förmågan att upprätthålla flygtransporterna kan begränsas kraftigt både regionalt och nationellt. Luftfartsstyrelsen gör ändå bedömningen att konsekvenserna av en pandemi blir mindre allvarliga för flygtransportsektorn än konsekvenserna av ett avbrott i elförsörjningen eller i de elektroniska kommunikationerna. Kapacitetsbrist kommer att uppstå, och öka över tiden, men genom prioriteringar kan de mest samhällskritiska flygtransporterna upprätthållas.

Bland de myndigheter med en liten organisation där nyckelpersoner väger tungt bedöms det vara mycket svårt att ha en så redundant organisation att de kan klara ett större personalbortfall. Istället kommer personalbortfallet att hanteras genom att prioriteringar av myndighetens processer och genom att kompetens och kunskap sprids inom organisationen så att flera personer inom myndigheten kan rycka in och hjälpa till inom sårbara områden. Exempel på verksamhet som inte är personalintensiv men vars förmåga bedöms vara sårbar om ett fåtal nyckelpersoner insjuknar är bland andra Lantmäteriverket, Riksgäldskontoret, Statens kärnkraftinspektion och Livsmedelsverket.

KBM bedömer att länsstyrelserna har en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter under en pandemi av den typ som drabbade Sverige 1957 och 1968. Vid ett svårare pandemiscenario blir bedömningen mer osäker på grund av oförutsägbarheten om i vilken utsträckning den egna personalen drabbas. I flera fall saknas rutiner och planer men de flesta länsstyrelser framhåller dock att arbete pågår med att analysera scenariot och förbättra samverkansrutinerna.

5.1.3 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid större utbrott av en epizooti/zoonos

Bedömning

KBM bedömer att samhället har en godtagbar förmåga att hantera en epizooti, men vid ett utdraget förlopp kommer förmågan att avta. Grunden för bedömningen är att det finns kompetens att hantera de veterinärmedicinska delarna av en epizooti, men att personalresurser inom både Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt bedöms bli en kritisk fråga en tid in i krisen. Om epizootin inte blir alltför omfattande bedöms även Polisen kunna lösa de bevakningsuppgifter som tillkommer utan att det påverkar polisverksamheten i landet alltför negativt. Om omfattningen av bevakningsuppgifterna blir begränsade skulle eventuellt den särskilda beredskapspolisen kunna fungera som förstärkning kring drabbade gårdar och områden samt vid Tullens gränskontroller. Om Polisens bevakningsuppgifter kräver tusentals personer kommer det att kräva prioriteringar av polisverksamheten i landet, och det kommer troligtvis även att påverka Tullens förmåga att upprätthålla en utökad gränskontroll under längre tid.

För närvarande pågår Aviär influensa (fågelinfluensa) på ett antal platser i landet, samt salmonella i Skåne. Även andra mindre utbrott har förekommit, till exempel Newcastleutbrottet 2005 och salmonella i Östergötland sommaren 2003. Vid sådana mindre utbrott bedöms förmågan vara god (vid enstaka utbrott), både hos myndigheterna och den berörda näringen. Det är med utgångspunkt från detta som bedömningarna görs.

För att undvika missförstånd ska det även betonas att bedömningen handlar om förmågan att hantera en djursjukdom. Bedömningen utgår ifrån att ett virus inte utvecklas till att smitta från människa till människa.

Primära aktörer

Zoonos

Större utbrott av zoonoser kan ge upphov till svåra påfrestningar på samhället och begreppet zoonos innebär egentligen en smitta som på naturlig väg kan överföras mellan djur och människa, exempelvis, rabies, salmonella, antrax. Dessa "vanliga" zoonoser kommer knappast att ge upphov till så omfattande utbrott hos djur att den form av kris som bedöms här blir aktuell. Här handlar istället bedömningen om förmågan att hantera en epizootisjukdom med potential att bli en zoonos. Exempel på sådan är högpatogen aviär influensa. Bedömningen utgår ifrån att smittämnet inte utvecklats till att smitta från människa till människa, utan endast smittar mellan djur och i undantagsfall mellan djur och människa.

Det krävs samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer om bland annat information. Samverkanskanaler har därför upprättats mellan Statens jordbruksverk och andra berörda myndigheter. Kontakter finns även etablerade med fjäderfäneringen. Socialstyrelsens smittskyddsverksamhet bedöms ha en

godtagbar förmåga vid zoonoser. Bedömningen avser endast folkhälsomässiga aspekter.

Största delarna av hanteringen kring en zoonos ligger på de veterinära myndigheterna. Ur detta perspektiv är det i stort sett samma resurser som utnyttjas oavsett om det handlar om en zoonos eller en epizooti. De resurser och de förmågor som behandlas nedan avser därför både epizootier och zoonoser.

Epizooti

Epizootier är främst en uppgift för Statens jordbruksverk som leder och samordnar bekämpningen. Statens veterinärmedicinska anstalt ansvarar för provtagning men även Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelser med flera myndigheter blir berörda. Samverkan finns mellan de involverade myndigheterna och mellan myndigheterna och den berörda näringen.

Jordbruksverket har lagt ned stora resurser för att öka sin krishanteringsförmåga vid ett operativt skede. Det finns rutiner för att tidigt upptäcka och snabbt initiera åtgärder. Vid de övningar som genomförts under året har det också konstaterats att vissa förbättringar av krisorganisation och ledning behöver göras för att arbetet ska fungera effektivare. Det finns också frågetecken kring om hur Jordbruksverkets förmåga ska kunna upprätthållas dygnet runt (vakthavande beslutsfattare). Statens veterinärmedicinska anstalt upprätthåller den enda centrala beredskapen i form av epizootijouren. Vid ett långvarigt större utbrott är personalresurser en begränsande faktor.

Jordbruksverket har möjlighet att delegera vissa delar av veterinäruppgifterna till länsstyrelserna. Länsstyrelserna påpekar att deras förmåga i hög grad styrs av vilken delegering som Jordbruksverket ger till dem. Länsstyrelsernas förmåga bedöms generellt sett ha höjts på senare år på grund av ett antal "skarpa" händelser som inträffat. Några länsstyrelser tycker att det finns brister i samverkansrutinerna mellan central och regional nivå, samt att det även finns vissa begränsningar i lagstiftningen som styr förmågan. KBM bedömer att länsstyrelserna har en godtagbar förmåga att lösa sina uppgifter på detta område.

I initialskedet av en epizooti/zoonos bedöms Statens veterinärmedicinska anstalt ha en god förmåga att snabbt och säkert kunna påvisa och diagnostisera ett utbrott, men uthålligheten är begränsad och ganska snart bedöms förmågan vara godtagbar snarare än god. Detsamma gäller Statens veterinärmedicinska anstalts expertfunktion. Denna funktion måste för att kunna fungera vid ett stort och långvarigt utbrott, skyddas från belastning av informationsbehov från allmänhet och massmedia.

Livsmedelsverket bedömer att livsmedelssektorns förmåga att tidigt upptäcka epizootisk smitta inte är godtagbar. Kunskapen om epizootiska sjukdomars klinik och patologi är otillfredsställande hos de veterinärer och besiktningsassistenter som inspekterar inom livsmedelssektorn. Både träning och praktisk erfarenhet

av hantering av utbrott av epizootier är mycket begränsad och behöver förstärkas.

Även ett antal myndigheter utanför det veterinär- eller humanmedicinska fälten spelar en primär roll vid ett större utbrott av epizooti/zoonos. Polisen kommer till exempel troligtvis att tvingas avdela ansenliga personalresurser till att upprätthålla avspärningar kring drabbade gårdar och områden. Polisens förmåga att lösa sina uppgifter är beroende på det antal poliser som måste ta i anspråk för dessa bevakningsuppgifter. Om det rör sig om en regional kris och Rikspolisstyrelsen får möjlighet att kalla in den särskilda beredskapspolisen bedöms förmågan vara god. Skulle krisen ha den omfattningen att tusentals poliser behöver tas i anspråk är förmågan inte godtagbar.

Även Tullverket kommer att bli hårt belastade vid större utbrott av epizootier och zoonoser. Enligt EU:s regelverk kommer Statens jordbruksverk att besluta om införsel- och utförselförbud av ett antal produkter och Tullverket bedöms bli tvunget att omfördela betydande resurser för att upprätthålla dessa införsel- och utförselförbud. Denna omfördelning får till följd att annan tullverksamhet kan komma att störas. Tullverket har dessutom en relativt begränsad uthållighet för större insatser över en längre tid, vilket innebär att resurstillskott från Kustbevakningen och Polisen (exempelvis den särskilda beredskapspolisen) kan komma att behövas för att Tullverket ska kunna upprätthålla restriktionerna över en längre tidsperiod. Erfarenheterna från arbetet med mul- och klövsjuka utbrottet i Storbritannien 2001 tyder på att uthålligheten ligger runt två veckor.

Sekundära aktörer

Majoriteten av de samverkansansvariga myndigheterna har vid en epizooti eller zoonos ingen roll förutom att bevaka situationen i syfte att se om personaltillgången påverkas. Därutöver uppger flera myndigheter att de försöker hålla sig informerade om händelseutvecklingen för att kunna informera och svara på frågor från medarbetarna. KBM bedömer att samtliga myndigheter har en god förmåga att lösa dessa uppgifter.

5.1.4 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid omfattande kemiska olyckor eller attentat

Bedömning

KBM bedömer att samhällets förmåga inte är godtagbar. Samhället bedöms vara sämre rustat för att hantera attentat med kemiska ämnen än olyckor. Bedömningen grundar sig främst på att det i samhällsplaneringen tas hänsyn till de risker kemikalieanläggningar och transporter innebär. Det kan däremot antas att en antagonist utför sin handling där samhället är som känsligast.

Det bedöms finnas en godtagbar förmåga att hantera följderna av omfattande kemiska olyckor eller attentat då de inträffat men vid det laget kan det redan ha kostat människoliv och stora ekonomiska värden kan ha gått till spillo. KBM bedömer att samhällets förmåga avseende detektion inte är godtagbar. Tullverket bedöms ännu inte ha godtagbar förmåga att detektera kemiska ämnen vid gränskontroller. Livsmedelssektorn saknar förmåga att tidigt upptäcka och slå larm om kemiska ämnen avsiktligt eller oavsiktligt tillförs livsmedel (inklusive dricksvatten) i ledet mellan producent och konsument. Här behandlas enbart detektionsförmåga, en lika viktig del kan vara att Tullverket och polisiära myndigheter har ett väl fungerande underrättelsearbete.

Primära aktörer

Kustbevakningen bedöms ha en godtagbar förmåga att agera och upprätthålla sina funktioner vid omfattande kemiska olyckor eller attentat. Myndigheten är organiserad för att verksamheten alltid ska kunna ledas, oavsett om en eller flera ledningscentraler slås ut. Förmågan för den del av myndighetens operativa personal som ska vara insatspersonal vid en sådan här händelse är välutvecklad. Förmågan är analyserad och övad.

Polisen bedöms ha en godtagbar förmåga att lösa sina uppgifter rörande avspärrning och utrymning vid ett attentat eller en olycka som involverar kemiska ämnen. Däremot saknar polisen förmåga att hantera exempelvis en smutsig bomb eller okända prover. Rikspolisstyrelsens förmåga att samordna och stödja polisverksamhet runtom i landet bedöms vara god så länge det inte handlar om ett attentat riktat mot viktigare funktioner inom myndigheten. Skulle dessa attackeras bedöms förmågan inom både myndigheten och polisverksamheten runtom i landet inte kunna bedrivas på en godtagbar nivå.

Livsmedelsverket bedöms ha en godtagbar förmåga att lösa sina uppgifter vid en händelse som involverar kemiska ämnen. Förhandlingar har inletts om att Livsmedelsverket ska kunna disponera lokaler hos annan myndighet så att prioriterad verksamhet kan drivas vidare om händelsen skulle drabba själva myndighetsbyggnaden. Sektorn saknar system eller detektorer som tidigt upptäcker föroreningar när produkten är på väg till konsumenten (detta gäller både livsmedels- och dricksvattenproducenter). Att det är relativt enkelt att i detta skede påverka kvaliteten på livsmedel bedöms vara så allvarligt att

sektorns förmåga avseende kemiska olyckor eller attentat inte betraktas som godtagbar. Myndighetens förmåga bedöms vara godtagbar.

Socialstyrelsen bedöms ha godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter. Myndigheten räknar med att det finns möjlighet att fortsätta arbeta utanför de egna lokalerna om händelsen skulle inträffa i eller i närheten av dessa. Sektorn bedöms ha en godtagbar förmåga avseende både hälsoskydd och hälso- och sjukvård. Skillnaden mellan olika kommuners förmåga avseende hälsoskydd är dock stor. Detta gäller även sjukvårdshuvudmännens förmåga avseende kemikaliehändelser.

Både räddningstjänstsektorn och Statens räddningsverk bedöms ha en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter vid omfattande kemiska olyckor eller attentat. För Räddningsverket bedöms en olycka eller ett attentat med kemiska ämnen, om den inträffar i närheten av myndighetens huvudkontor, innebära att ordinarie förvaltningsverksamhet inte kan bedrivas. Under förutsättning att funktionen med vakthavande tjänsteman kan flyttas till skyddade lokaler, som t.ex. Länsstyrelsen eller kommunens räddningscentral, kan Räddningsverket fortsätta fullgöra sina mest prioriterade uppgifter. Räddningsverket har inte någon operativ roll i att minska konsekvenserna av det inträffade men kan med expertis bistå med råd och stöd.

Tullverkets förmåga att vid gränskontroll kunna detektera kemiska stridsmedel och vissa andra kemikalier bedöms inte vara godtagbar. Arbete med att öka denna förmåga pågår. Målet är att Tullverkets förmåga till sådan detektion ska vara godtagbar vid utgången av 2008. Även en omfattande kemihändelse bedöms vara av lokal karaktär. Detta innebär att delar av gränsskydds- och klareringsverksamheten kan överföras till annan plats utanför det drabbade området. I de flesta fall bedöms den tullverksamhet som är direkt knuten till platsen upphöra då även övriga aktörers, exempelvis trafikföretagens verksamhet också drabbas av händelsen.

Sekundära aktörer

Förutom myndigheterna ovan så specificerar KBM:s inriktning för CBRN-beredskapen även att länsstyrelserna, myndigheter inom Samverkansområde teknisk infrastruktur och Samverkansområde transporter, och deras sektorer, ska ha en begränsad CBRN-förmåga.

Länsstyrelserna bedöms ha en godtagbar förmåga att agera i sin roll under förutsättning att det inte är länsstyrelsen självt som drabbas. Förmågan stärks till viss del genom den övningsverksamhet som genomförs inom kärnenergiområdet. Ett antal länsstyrelser anser att det finns oklarheter kring roller och ansvar rörande en C-händelse som behöver klarläggas.

Affärsverket Svenska kraftnät och elsektorns förmåga att initialt upprätthålla och leda funktionen är inte godtagbar eftersom skydd mot radioaktiva och nukleära ämnen, samt ett antal reservlokaler, saknas i dagsläget. Problematiken behandlas i en pågående utredning. Svenska kraftnät har utbildat en CRN-styrka

vilket gör att förmågan att reparera enstaka vitala anläggningar bedöms vara god.

Skulle Statens energimyndighets huvudkontor drabbas av en kemisk olycka eller attentat kommer verksamheten där inte att kunna drivas vidare. Möjligheten att arbeta på distans och vid de kontor som finns i Stockholm gör att verksamheten ändå beräknas kunna bedrivas hjälpligt om huvudkontoret skulle drabbas.

Sjöfartsverket och sjöfartssektorn bedöms inte ha en godtagbar förmåga vid omfattande kemiska olyckor eller attentat. Varken myndigheten eller sektorn har aktuell grundläggande kunskap inom CBRN-området. Det finns troligen även brister i skyddsutrustning.

Luftfartsstyrelsen bedöms ha en godtagbar förmåga att agera i sin roll vid omfattande kemiska olyckor eller attentat. Luftfartssektorn bedöms däremot vara så känslig för effekter av denna typ av händelse att förmågan inte kan bedömas vara godtagbar. Vitala anläggningar har en begränsad kunskap och förmåga att hantera fredstida CBRN händelser. Störningar i enskilda anläggningar orsakade av CBRN-händelser får riksomfattande och internationella konsekvenser för luftfarten. Konsekvenserna kan bli långvariga om nyckelpersonal i anläggningarna skadas eller omkommer och sanering av vitala anläggningar beräknas bli komplicerad. Konsekvenserna blir en kraftigt nedsatt förmåga internationellt och på riksplenet, samt i vissa situationer en helt utebliven förmåga regionalt att upprätthålla de mest samhällskritiska flygtransporterna

Banverket och järnvägssektorn bedöms ha god förmåga att snabbt vidta inledande åtgärder som att samla en stab etc, dock saknar man godtagbar förmåga att indikera det aktuella ämnet. Denna uppgift vilar på den lokala räddningstjänsten. Arbete för att förbättra myndighetens förmåga pågår och den beräknas vara god från 2007. Skulle händelsen drabba Banverkets operativa ledning eller centrala system direkt blir ledningsförmågan kraftigt reducerad, troligtvis inte godtagbar.

Vägverket och vägtransportsektorn saknar förmåga att hantera olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen.

Vissa myndigheter och sektorer har utvecklat rutiner för brev och pakethantering, inpasseringskontroll med mera, vilket stärker förmågan. Detta gäller bland annat Finansinspektionen och finanssektorn.

Övriga myndigheters förmåga är svår att bedöma. Generellt gör KBM här liksom vid andra händelser bedömningen att de myndigheter och sektorer som har möjlighet att snabbt flytta prioriterade delar av sin verksamhet ut från det drabbade området har en bättre förmåga än de som är knutna till en enda lokal. Har myndigheten och/eller vitala delar av sektorn tillgång till skyddad ledningsplats stärker detta givetvis också förmågan.

5.1.5 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen

Bedömning

KBM har valt att dela upp bedömningen i förmåga mot att hantera en olycka med radioaktiva ämnen respektive ett nukleärt attentat. KBM gör bedömningen att samhällets förmåga att hantera ett nukleärt attentat inte är godtagbar, eftersom det saknas planering för ett sådant scenario. Förmågan att hantera en olycka med radioaktiva ämnen bedöms dock vara godtagbar eftersom detta är något som aktörerna planerar och övar för att kunna hantera. Inom den operativa förmågan finns brister som påverkar båda scenarierna. Det finns brister avseende Tullverkets förmåga att vid gränskontroll kunna detektera radioaktiva och nukleära ämnen. Det finns också brister avseende personlig skyddsutrustning inom den kommunala räddningstjänsten, vilket bedöms kunna påverka den operativa förmågan negativt.

Primära aktörer

Förmågan vid ett nukleärt attentat bedöms inte vara godtagbar hos Statens strålskyddsinstitut eller inom sektorn eftersom det saknas planering för ett sådant scenario och konsekvensanalyser endast är gjorda i mycket begränsad omfattning, och de innehåller stora osäkerhetsfaktorer. Förmågan vid en olycka med radioaktiva ämnen bedöms däremot vara god, dock med det förbehållet att icke-kärnkraftslänen har sämre förmåga.

Statens kärnkraftinspektion bedöms ha en god förmåga att fortsätta fullgöra sina myndighetsuppgifter vid olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen. Vid en händelse som inträffar nära Statens kärnkraftinspektions lokaler kan myndigheten använda sig av reservberedskapsplatsen i Statens strålskyddsinstituts skyddade ledningscentral.

Livsmedelsverket räknar med att den mest prioriterade verksamheten kan drivas vidare på annan plats om attentat eller olyckor skulle drabba själva myndighetsbyggnaden. Livsmedelssektorns förmåga behöver förbättras både i fråga om attentat med strålkälla och kärnkraftshaveri. Det finns bland annat brister i analysmöjligheter för vatten och livsmedel, med undantag för mjölkprover.

Det finns brister avseende personlig skyddsutrustning inom den kommunala räddningstjänsten, vilket bedöms kunna påverka den operativa insatsförmågan negativt. För Statens räddningsverk bedöms en olycka eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen, om den inträffar i närheten av myndighetens huvudkontor innebära att ordinarie förvaltningsverksamhet inte kan bedrivas. Under förutsättning att funktionen med vakthavande tjänsteman kan flyttas till skyddade lokaler som exempelvis Länsstyrelsen eller kommunens räddningscentral kan

Räddningsverket fortsätta fullgöra sina mest prioriterade uppgifter. Räddningsverket har inte någon operativ roll i att minska konsekvenserna av det inträffade men kan med expertis bistå med råd och stöd. Trots de brister som nämnts ovan bedöms ändå både räddningstjänstsektorn och Räddningsverket generellt sett ha en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter vid olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen

Polisen bedöms ha en godtagbar förmåga att lösa sina uppgifter rörande avspärrning och utrymning vid ett attentat eller en olycka som involverar radioaktiva eller nukleära ämnen. Däremot saknar polisen förmåga att hantera exempelvis en smutsig bomb eller okända prover. Rikspolisstyrelsen förmåga att samordna och stödja polisverksamhet runtom i landet bedöms vara god så länge det inte handlar om ett attentat riktat mot viktigare funktioner inom myndigheten. Skulle dessa attacker bedöms varken myndigheten eller polisverksamheten runtom i landet kunna bedrivas på en godtagbart sätt.

Under förutsättning att inte personalen drabbats bedöms Socialstyrelsen ha en godtagbar förmåga att fullgöra sina myndighetsuppgifter vid olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen. Bilden är mer varierad inom sektorn. KBM bedömer att sjukvården i stort har en godtagbar förmåga men att händelsens storlek och omfattning påverkar förmågan. En annan faktor som bör vägas in är var i landet händelsen inträffar. Även för denna typ av händelse är en betydande variation mellan olika sjukvårdshuvudmän vad gäller förmågan att hantera dessa händelser.

Statens jordbruksverk bedöms ha en godtagbar förmåga agera/upprätthålla funktioner vid olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen. Myndigheten har under en följd av år vidtagit åtgärder för att kunna hantera en situation med radioaktivt nedfall. Myndighetens krisgrupp övas i samband med länsstyrelseövningar och både myndigheter och berörda näringar utbildas och informeras med jämna mellanrum. Kunskapsuppbyggnad pågår samt samordning/samverkan med berörda myndigheter. Det finns dock brister i förmågan. Som exempel kan nämnas att det finns oklarheter om ansvar och roller mellan länsstyrelser och Jordbruksverket. Det finns också brister inom mätberedskapen som behöver förbättras så att Jordbruksverket via gräsprovtagning kan få ett pålitligt beslutsunderlag.

Tullverkets förmåga att vid gränskontroll kunna detektera radioaktiva och nukleära ämnen är fortfarande inte godtagbar. Ett flerårigt arbete med att öka denna förmåga pågår och målet är att Tullverkets förmåga ska vara godtagbar vid utgången av 2008. Tullverket har redan idag begränsade resurser som är lämpliga att ställa till räddningstjänstens förfogande för indikering vid en händelse med radioaktiva eller nukleära ämnen. Dessa resurser kan ingå i den nationella strålskyddsberedskapen organiserad av Statens strålskyddsinstitut. Skulle en händelse med radioaktiva eller nukleära ämnen redan ha inträffat bedöms delar av gränsskydds- och klareringsverksamheten kunna överföras till annan plats utanför det drabbade området. I de flesta fall bedöms den tullverksamhet som är direkt

knuten till den drabbade platsen upphöra eftersom även övriga aktörers, exempelvis trafikföretagens verksamhet drabbas av händelsen.

Kustbevakningen bedöms ha en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter vid olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen. Myndighetens organisatoriska struktur är uppbyggd för att verksamheten alltid ska kunna ledas, oavsett om en eller flera ledningscentraler slås ut. Förmågan är välutvecklad för en begränsad del av myndighetens operativa personal (den del av personalen som man inom myndigheten anser ska vara insatspersonal vid en sådan här händelse). Förmågan är både analyserad och övad.

Sekundära aktörer

KBM:s inriktning för CBRN-beredskapen specificerar även att, utöver myndigheterna ovan, så ska länsstyrelserna, myndigheter inom Samverkansområde teknisk infrastruktur och Samverkansområde transporter, och deras sektorer, ska ha en begränsad CBRN-förmåga.

Sjöfartsverket och sjöfartssektorn bedöms inte ha en godtagbar förmåga vid händelser med radioaktiva eller nukleära ämnen. Varken myndigheten eller sektorn har idag aktuell grundläggande kunskap inom CBRN-området. Det finns troligen även brister i skyddsutrustning. Detta är mycket allvarligt eftersom Sjöfartsverket är räddningstjänstansvarig myndighet till sjöss.

Alla länsstyrelser är räddningsledare vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning. Länsstyrelserna har i sin bedömning i allmänhet utgått från sin förmåga att agera inom ramen för sitt lagstadgade ansvar för sanering efter olyckor i kärntekniska anläggningar. Förmågan bedöms i huvudsak vara godtagbar. Några länsstyrelser påpekar dock att de saknar metoder och utbildning för sanering efter ett radioaktivt utsläpp, vilket minskar förmågan. En viss skepsis finns också avseende den nationella förmågan till samverkan och information.

Affärsverket Svenska kraftnät och elsektorns förmåga att initialt upprätthålla och leda funktionen är inte godtagbar eftersom skydd mot radioaktiva och nukleära ämnen, samt ett antal reservlokaler saknas i dagsläget. Problematiken behandlas i en pågående utredning. Svenska kraftnät har utbildat en CRN-styrka vilket gör att förmågan att reparera enstaka vitala anläggningar bedöms vara god.

För sektorn elektroniska kommunikationer görs bedömningen att ingen aktör i sektorn har en godtagbar förmåga. Sektorn är helt beroende av stöd från myndigheter med CBRN-kompetens.

Statens energimyndighet har ingen särskild beredskap för sådana händelser. Möjligheten att arbeta på distans och vid de kontor som finns i Stockholm gör att verksamheten ändå beräknas kunna bedrivas hjälpligt om huvudkontoret skulle drabbas. Förmågan beror dock på utsläppets omfattning och styrka.

Luftfartsstyrelsen bedöms ha en godtagbar förmåga att agera i sin roll vid olyckor med radioaktiva ämnen eller nukleära attentat. Luftfartssektorn bedöms däremot vara så känslig för effekter av denna typ av händelse att förmågan inte kan bedömas vara godtagbar. Vitala anläggningar har en begränsad kunskap och förmåga att hantera fredstida CBRN-händelser. Störningar i enskilda anläggningar orsakade av CBRN-händelser får riksomfattande och internationella konsekvenser för luftfarten. Konsekvenserna kan bli långvariga om nyckelpersonal i anläggningarna skadas eller omkommer och sanering av vitala anläggningar beräknas bli komplicerad. Konsekvenserna blir en kraftigt nedsatt förmåga internationellt och på riksplanet, samt i vissa situationer en helt utebliven förmåga regionalt att upprätthålla de mest samhällskritiska flygtransporterna

Banverket och järnvägssektorn bedöms ha god förmåga att snabbt vidta inledande åtgärder som att samla en stab med mera, dock saknar man godtagbar förmåga att indikera det aktuella ämnet. Denna uppgift vilar på den lokala räddningstjänsten.

Arbete för att förbättra myndighetens förmåga pågår och den beräknas vara god från 2007.

Vägverket och vägtransportsektorn saknar förmåga att hantera olyckor eller attentat med radioaktiva eller nukleära ämnen.

Övriga myndigheters förmåga är svår att bedöma. Generellt gör KBM här liksom vid andra händelser bedömningen att de myndigheter och sektorer som har möjlighet att snabbt flytta vitala delar av sin verksamhet ut från det drabbade området har en bättre förmåga än de som är knutna till en enda lokal.

5.2 Långvarigt regionalt elavbrott

Bedömning

KBM bedömer att samhällets förmåga att hantera långvariga elavbrott har förbättrats avsevärt jämfört med tidigare år. Dessutom bedöms majoriteten av de övriga myndigheterna och deras sektorer ha en godtagbar förmåga att hantera följderna av ett långvarigt regionalt elavbrott. Det finns dock brister inom ett antal viktiga verksamheter som gör att KBM bedömer att förmågan ännu inte är godtagbar. Allvarligast bedömer KBM att konsekvenserna är inom livsmedels- och dricksvattensektorn, samt de följder avbrottet kan få om det drabbar vissa delar av polisens verksamhet. Annan verksamhet som bedöms sakna godtagbar förmåga är luftfartssektorn samt lokalt även delar av vård- och omsorgsverksamheten. KBM bedömer därför att samhällets krisberedskap fortfarande inte är godtagbar avseende ett långvarigt elavbrott. Förmågan bedöms dock vara väsentligt bättre än förra året.

Primära aktörer

De aktörer som primärt kommer att ansvara för att åtgärda ett långvarigt elavbrott ryms inom Affärsverket Svenska kraftnäts och Statens energimyndighets sektorer. Svenska kraftnät bedömer att sektorn har förmåga att snabbt påbörja arbetet med att återställa funktionen i elnätet. Bedömningen avser här aktörernas förmåga att agera i sin roll och att lösa sina uppgifter. Det vill säga att det finns planer, utbildad personal, reparationsutrustning, kompetens och teknik i drift- och ledningscentraler med mera. Att förmågan är godtagbar ur detta aktörsperspektiv är inte det samma som att allmänheten och drabbade kunder upplever att den hastighet funktionen i elnäten återställs med är tillfredsställande. Under Gudrun fick elnätsbolagen hård kritik för bristande information och för att det tog för lång tid att återställa funktionen. Efter stormen har det dock konstaterats att elbranschens samverkansorganisation fungerade väl och att alla tillgängliga resurser sattes in i arbetet, inklusive ett antal av de särskilda förstärkningsresurser som Svenska kraftnät skapat inom elberedskapsverksamheten. De omfattande elavbrotten i samband med stormen Gudrun visade dock på hur elberoende samhället är och på behovet av att bygga in en grundläggande säkerhetsnivå i samhällsviktig infrastruktur. I december 2005 fattade Riksdagen beslut om hårdare krav på elnätens funktion. Dessa funktionskrav skall vara uppfyllda senast 2011.

För att sektorns förmåga ska betraktas som god anser Svenska kraftnät att det bör tillföras reservkraft till en del drift- och ledningsplatser. Energimyndigheten kan ännu inte bedöma förmågan inom sina sektorer (bland annat oljeförsörjning och gasdistribution).

För att så effektivt som möjligt kunna åtgärda omfattande elavbrott krävs fungerande elektroniska kommunikationer. Generellt sett bedöms sektorn elektroniska kommunikationer inte ha förmåga att på ett godtagbart sätt informera. Åtgärder har vidtagits för att utveckla denna förmåga men det är för tidigt att bedöma resultatet av dessa åtgärder. Vissa aktörer har mycket god förmåga medan andra saknar en godtagbar förmåga.

När det gäller förmågan hos den egna myndigheten bedömer både Svenska kraftnät och Energimyndigheten att de i huvudsak har en god förmåga. Post- och telestyrelsen bedömer att de har en godtagbar förmåga.

Sekundära aktörer

De flesta centrala myndigheterna bedömer att de och deras sektorer snabbt kan komma igång med åtgärder för att hantera de följder ett elavbrott får för deras verksamhet. I takt med att olika system drabbas av elavbrottet bedöms förmågan att upprätthålla verksamheten försämrats och om avbrottet leder till bortfall av vatten och värme kan det relativt snabbt, beroende på årstid, leda till att aktörernas lokaler inte kan användas. Ett antal aktörer, bland annat länsstyrelser, bedöms ha fått en ökad förmåga till följd av de erfarenheterna som gjorts i hanteringen av stormen Gudrun.

Många av de samverkansansvariga myndigheterna har reservkraft i sina lokaler medan andra har möjlighet att fortsätta bedriva sin verksamhet från alternativa lokaler eller från annan ort, eller genom en kombination av de båda. Flera myndigheter uppger att tankarna i deras reservaggregat inte är stora nog för sju dygns uthållighet, men eftersom elavbrottet är regionalt bör det gå att förse den drabbade regionen med diesel till reservkraftsaggregaten. Verksamheten bedöms i de flesta fall kunna bedrivas vidare, om än i begränsad omfattning. De flesta myndigheter bedömer därför att de generellt sett har en godtagbar, och i vissa fall en god förmåga, att hantera följderna av ett långvarigt regionalt elavbrott.

Emellertid finns det ett antal viktiga verksamheter som bedöms ha en icke godtagbar förmåga vid ett långvarigt regionalt elavbrott. Den kanske viktigaste av dem är dricksvattenproduktionen. KBM bedömer att dricksvattensektorns förmåga att leda, samverka och informera kommer att ställas inför stora svårigheter då de flesta system som används i produktionen dels är beroende av el, dels av att elektroniska kommunikationer fungerar så att systemen kan övervakas och styras. Vid ett långvarigt elavbrott kan viktig information från anläggningar inte nå de funktioner som ska ha överblick och kunna göra prognoser med mera. Att ledning, samverka och information på så vis drabbas leder till följdproblem i arbetet med att minska konsekvenserna inom sektorn. Detta gäller främst dricksvatten men likartade problem finns även på livsmedelssidan.

Flygtrafiken är en annan verksamhet som bedöms bli hårt drabbad av ett långvarigt regionalt elavbrott. Regionala elavbrott som drabbar vitala anläggningar kan leda till att samhällskritiska flygtransporter upphör regionalt och avbrottet kan få riksomfattande och eventuellt även internationella konsekvenser för luftfarten.

Konsekvenserna av ett långvarigt avbrott i elförsörjningen kan få omfattande konsekvenser för sådan industri i den drabbade regionen som har ett stort elbehov. Företag med processinriktad verksamhet måste, för att det inte skall uppstå skador på produktionsutrustningen, kunna genomföra en successiv nedtrappning av produktionen. Om så ej sker kan det ta veckor innan skadorna har reparerats och produktionen åter kan upptas. Sådana produktionsavbrott

kan även få allvarliga konsekvenser för företag inom andra sektorer och andra regioner. Orsaken är den accelererande integration och specialisering som sker inom näringslivet. I denna rapport bedöms främst samhällets krishanterings- och operativa förmåga. KBM saknar underlag för att uttala sig om mer specifika konsekvenser inom näringslivet.

För polisens del spelar det stor roll vilken del av landet som drabbas. Om ett långvarigt elavbrott drabbar Mälardalsområdet får detta få så allvarliga konsekvenser för polisverksamheten i hela landet att den inte kan utföras på ett godtagbart sätt. Om ett långvarigt avbrott inträffar i ett glesbygdslän blir följderna för den drabbade länspolismyndigheten allvarliga men polisverksamheten i övriga landet kan bedrivas på ett godtagbart sätt.

Även vård- och omsorgsverksamheten har ett stort elberoende. Akutsjukhusen har reservkraft i varierande omfattning medan endast mindre än hälften av landets särskilda boenden (bland annat äldreboenden) har tillgång till reservkraft. Beroende på årstid kan ett långvarigt och omfattande elavbrott leda till att mobila reservverk inte räcker till alla anläggningar. Evakueringar och tillfälliga boenden kan då behöva ordnas för till exempel äldreboenden. Även inom primärvårdsanläggningar saknas ofta reservkraft, vilket leder till att exempelvis vårdcentraler som saknar reservkraft inte kan fortsätta sin verksamhet. Lokalt finns det brister som gör att läget där inte kan anses godtagbart.

Samtliga produktions- och distributionssystem för radio, television, tryckta medier och Internet är beroende av kontinuerlig elförsörjning. Beredskapen för stora elavbrott varierar hos medieföretagen. Vissa företag har bra beredskap medan andra har en svag förmåga att klara ens korta elavbrott.

5.3 Informationssäkerhet och avbrott i de elektroniska kommunikationerna

5.3.1 Informationssäkerhet

Bedömning

KBM bedömer att samhällets informationssäkerhet sammantaget inte är godtagbar, då det finns ett antal brister som kan få särskilt allvarliga följder. KBM anser att möjligheten för en antagonist att kartlägga delar av den kritiska infrastrukturen är en mycket allvarlig sårbarhet ur ett samhällsperspektiv. Till detta ska läggas att Sverige idag saknar ett nationellt system för att ur ett nationellt helhetsperspektiv upptäcka, varna för, avbryta och på ett samordnat sätt bemöta informationssäkerhetsrelaterade angrepp eller störningar som drabbar samhällsviktig verksamhet eller infrastruktur. Ytterligare faktorer som ligger till grund för bedömningen är att ägarstrukturen till samhällsviktiga IT-system är splittrad vilket försvårar skapandet av en helhetsbild rörande hot och förmåga samt att enskilda organisationer generellt inte har en tillräckligt hög informationssäkerhetsnivå. Säkerhetsmedvetandet hos allmänheten uppvisar också fortsatt stora brister och det är ofta brister i hemanvändarnas säkerhet

som exploateras. Detta drabbar enskilda men gör det också möjligt för olika antagonistiska aktörer att använda hemanvändarnas datorer för verksamhet som potentiellt kan orsaka allvarliga konsekvenser för samhällsviktig verksamhet eller påverka förtroendet för informationsområdet.

Primära aktörer

Informationssäkerhet och skydd av kritisk informationsinfrastruktur är till sin natur och tvärsektorielt och gränsöverskridande, vilket ställer höga krav på samverkan, såväl nationellt som internationellt. KBM bedömer att samordningen mellan samhällets aktörer har stärkts, avseende såväl policy som administrativ och teknisk informationssäkerhet. KBM bedömer dock att den operativa förmågan att möta allvarliga hot mot samhällsviktiga IT-system inte är godtagbar för närvarande. Det saknas funktioner och mekanismer för att upptäcka informationssäkerhetsrelaterade hot mot samhället och det saknas dessutom en nationell funktion som kan minimera skador och bistå vid återställning av samhällsfunktioner. Inte minst saknas tydliga ledningsförhållanden vid en informationssäkerhetsrelaterad kris. Otydlighet i ansvar och mandat och avsaknad av en tydligt samordnande huvudansvarig aktör inom den offentliga sektorn utgör en försvårande omständighet. Detsamma gäller inom regeringskansliet. Informationsdelningen med informationsinfrastrukturägarna och underrättelse- och säkerhetsorganisationerna liksom med näringslivet håller dock på att stärkas. Detsamma gäller KBM:s samarbete med näringslivet.

Sekundära aktörer

Det sker en ständig förbättring av informationssäkerheten i samhället, men den är i huvudsak fokuserad på den tekniska säkerheten. De hot som tenderar att öka mest är dock olika former av vilseledning eller manipulation i syfte att förmå aktörer att lämna ut exempelvis information. KBM anser att det är mycket viktigt att betrakta informationssäkerhet ur ett helhetsperspektiv.

Utvecklingen av både den tekniska och organisatoriska konvergensen medför ett förändrat sårbarhetsläge. Sårbarheter tenderar att ackumuleras när tekniska funktioner sammanförs och nya tjänster erbjuds. Sårbarhetsläget förstärks även genom att leverantörerna ännu inte är vana att hantera den typ av brister som uppstår då funktionerna sammanförs. Behovet av att diskutera skydd utifrån de nya förutsättningarna ställer ett större krav på ökad medvetenhet hos leverantörerna. Redan idag bör ett helhetsperspektiv anläggas.

Den IT som mer eller mindre automatiskt kontrollerar och reglerar komplexa processer i den fysiska världen har tidigare till stor del utgjorts av autonoma system som inte varit exponerade för traditionella IT-säkerhetshot. Då dessa system i allt högre utsträckning och av olika skäl kopplas samman med företags övriga IT-system förändras detta. Denna typ av system kallas ofta Supervisory Control and Data Acquisition Systems (SCADA) och processkontrollsystem och de är centrala för produktion och distribution av el och dricksvatten samt vattenrening, spårbinden trafik samt petrokemisk och annan industri. De underliggande tekniska komponenterna är många gånger desamma oavsett bransch. Medvetenheten liksom säkerhetsarbetets nivå varierar stort. Inom stora delar av den kommunala vattenförsörjningen är medvetenheten mycket

låg liksom säkerhetsarbetet inom detta område. Inom till exempel de stora energibolagen har ett aktivt säkerhetsarbete inletts.

Polisen är den enda funktion som har befogenhet att agera såväl på den informationstekniska arenan som i den fysiska världen. De har alltså en teoretisk möjlighet att fysiskt ingripa mot brottslingar baserat på arbete som bedrivits i cyberrymden. Polisens roll på informationssäkerhetsområdet är emellertid svag. Det saknas en samlad bild av den IT-relaterade brottsligheten och en analys av hur den påverkar samhället.

Problemen inom informationssäkerhet är framför allt kopplade till fyra områden; teknik, bristande utbildning, bristande rutiner och brister i organisation. En ökad kunskap och medvetenhet utgör en nyckelfaktor på alla nivåer i samhället för att förbättra informationssäkerheten. Samhällets informationssäkerhet är beroende av att organisationer utvecklar sin kompetens avseende ledningens övergripande ansvar, förbättrad beställarkompetens, integration av riskanalyser inom informationssäkerhetsområdet i respektive organisations risk- och sårbarhetsanalys samt hantering av nya risker i samband med utvecklingen mot ny teknik. KBM bedömer att den generella riskbilden på informationssäkerhetsområdet motiverar införandet av en gemensam grundläggande säkerhetsnivå för statliga myndigheter. Därutöver kan särskilda riskbilder föreligga mot specifika verksamheter som kräver förhöjda säkerhetsnivåer. Myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser på informationssäkerhetsområdet bör generellt förbättras i detta avseende.

5.3.2 Långvarigt regionalt avbrott i de elektroniska kommunikationerna

Bedömning

KBM bedömer att samhällets förmåga att hantera ett långvarigt avbrott i de elektroniska kommunikationerna inte är godtagbar. Förmågan att åtgärda problemen bedöms vara godtagbar men sektorn, telebolagen, bedöms inte ha en godtagbar förmåga att hålla allmänhet, näringsliv, myndigheter och media informerade om omfattning på skador, uppskattad tid till återställande funktion med mera. Detta försvårar aktörers beslut om åtgärder för att minska följderna av avbrottet, exempelvis beslut om att flytta verksamhet ut ur det drabbade området. En annan faktor i KBM:s bedömning är att ett antal myndigheter och sektorer väntas bli särskilt drabbade. Länsstyrelserna bedöms få svårigheter att agera i sin roll då många av deras motparter i länet bedöms sakna beredskap för en sådan här händelse. Verksamheter som övervakas via elektroniska system, eller är beroende av fjärrstyrning bedöms drabbas av stora problem. Särskilt allvarligt bedöms detta bli inom dricksvattenproduktionen och vissa delar av näringslivet. Luftfartssektorn bedöms också vara särskilt känslig i detta avseende.

Primära aktörer

Den troligaste orsaken till ett långvarigt avbrott i de elektroniska kommunikationerna är fysiska skador på infrastrukturen, exempelvis som följd av en storm. I en sådan situation är de viktigaste åtgärdande aktörerna de telebolag som ska åtgärda avbrottet. Denna sektor bedöms ha en godtagbar förmåga att snabbt initiera och genomföra olika åtgärdande insatser. Vissa av sektorns aktörer har god förmåga att informera om läget medan många andra saknar denna förmåga. Generellt sett bedöms emellertid sektorn sakna förmåga att på ett godtagbart sätt hålla allmänhet, myndigheter och media informerade om läget. Åtgärder har vidtagits för att utveckla denna förmåga men det är för tidigt att uttala sig om resultatet av dessa åtgärder. Post- och telestyrelsen ska rapportera läget till regeringen och KBM.

Sekundära aktörer

KBM bedömer att de flesta myndigheter och deras sektorer har en godtagbar eller god förmåga att kunna fullgöra sina uppgifter vid ett långvarigt avbrott i de elektroniska kommunikationerna.

Affärsverket Svenska kraftnät påpekar dock att det finns brister i kommunikationsmöjligheterna vid reparationsinsatser på elnätet som skulle kunna elimineras om användarkretsen inom RAKEL breddas till att även omfatta företag inom elförsörjningen.

Flera länsstyrelser påpekar att även om länsstyrelsens egen telekommunikation fungerar så kan myndigheten få svårigheter att leda, samverka och informera, om det i regionen är telekommunikationsstörningar. Det gäller särskilt om viktiga myndigheter inte är anslutna till Försvarets telenät (FTN) eller RAKEL.

Andra myndigheter bedöms ha en godtagbar förmåga genom att de har möjlighet att flytta delar av sin verksamhet till andra delar av landet. Ett exempel på detta är Tullverket vars klareringsverksamhet vid ett bortfall av de elektroniska kommunikationerna inte kommer att kunna upprätthållas. Vid ett bortfall som sträcker sig över flera dagar bedömer Tullverket att delar av klareringsverksamheten kan flyttas över till en plats utanför det drabbade området. På liknande sätt uppger flera myndigheter, bland andra Statens räddningsverk och Försäkringskassan att de kan flytta över verksamhet från ett kontor i det drabbade området till ett av sina kontor utanför det drabbade området. Det bör därför vara av betydelse för följderna av ett avbrott i de elektroniska kommunikationerna att det så tidigt som möjligt klargörs om det kommer att bli ett långvarigt avbrott. Om varningssignaler om avbrottets geografiska omfattning och en uppskattning av hur lång tid det kommer att ta innan systemen fungerar igen tidigt när myndigheter och sektorsaktörer är det större sannolikhet att dessa tidigt beslutar att flytta verksamhet till alternativa lokaler. Om signalerna uteblir kan det leda till att myndigheter och aktörer hoppas på att de elektroniska kommunikationerna snart kommer att fungera igen och att aktörerna därmed stannar kvar i lokaler utan elektronisk kommunikation längre än nödvändigt. KBM bedömer därför att det är extra allvarligt att sektorn elektroniska kommunikationer generellt sett bedöms ha en inte godtagbar förmåga att informera.

Ett antal myndigheter och sektorer bedöms emellertid få sådana problem till följd av händelsen att de inte kan fullgöra sina uppgifter.

KBM bedömer att dricksvattensektorns förmåga att leda, samverka och informera kommer att ställas inför stora svårigheter då de flesta systemen dels är beroende av el, dels av att elektroniska kommunikationer fungerar så att systemen kan övervakas och styras. Vid ett långvarigt elavbrott kan viktig information från anläggningar inte nå de funktioner som ska ha överblick och kunna göra prognoser med mera. Att ledning, samverkan och information på så vis drabbas leder till följdproblem i arbetet med att minska konsekvenserna inom sektorn.

Konsekvenserna vid ett avbrott i de elektroniska kommunikationerna varierar mycket inom olika delar av industrin och beroende på vilken region som drabbas. I och med att näringslivets olika delar är starkt integrerade kan effekter i en sektor eller en region få mycket allvarliga effekter och konsekvenser även för andra. I denna rapport bedöms främst samhällets krishanterings- och operativa förmåga. KBM saknar underlag för att uttala sig om specifika konsekvenser inom näringslivet.

För polisen blir det avgörande var i landet störningen inträffar. Drabbas Mälardalsområdet får det så allvarliga konsekvenser att varken Rikspolisstyrelsen eller polisverksamheten i landet kan utföra sina uppgifter på ett godtagbart sätt. Drabbas annan del av landet bedöms polisen kunna upprätthålla en godtagbar förmåga.

Statens kärnkraftinspektion bedömer att myndighetens förmåga inte är godtagbar i detta avseende. KBM instämmer inte i denna bedömning utan

bedömer att Statens kärnkraftinspektions förmåga är godtagbar. Myndighetens kommunikation med aktörer/intressenter inom och utom landet, till vardags och vid olyckor sker huvudsakligen via e-post och webbsidor, fax samt telefon. Den dokumentation som behövs för den dagliga verksamheten och för att kunna ge teknisk rådgivning åt andra myndigheter vid en olycka finns dock också tillgänglig i pappersform. Statens kärnkraftinspektion har reservalternativ för sin kommunikation (FTN och särskild beredskapsväxel) och har dessutom plats i Statens strålskyddsinstitutets skyddade ledningscentral. KBM bedömer därför att de följer ett långvarigt avbrott i de elektroniska kommunikationerna skulle få för Statens kärnkraftinspektions verksamhet ryms inom bedömningen godtagbar, det vill säga att brister och störningar nedsätter förmågan, men uppgiften kan i huvudsak lösas.

Flygtrafiken är en annan verksamhet som bedöms bli hårt drabbad av ett långvarigt regionalt avbrott i de elektroniska kommunikationerna. Regionala elavbrott som drabbar vitala anläggningar kan leda till att samhällskritiska flygtransporter upphör regionalt och avbrottet kan få riksomfattande och eventuellt även internationella konsekvenser för luftfarten. Luftfartsstyrelsen bedömer att luftfartssektorn drabbas hårdare av ett bortfall av de elektroniska kommunikationerna än av ett långvarigt elavbrott.

Mediesektorns förmåga är begränsad vid ett längre avbrott i de elektroniska kommunikationerna.

5.4 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna

Bedömning

De flesta myndigheter bedöms ha en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter vid ett omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna. En konsekvens av avbrottet som ofta lyfts fram är problem för de anställda att ta sig till jobbet. Samverkansområde Transporter bedömer att det tar cirka en vecka innan konsekvenserna av störningar i transportsystemet blir samhällskritiska. KBM instämmer i denna bedömning.

Primära aktörer

KBM bedömer att Luftfartsstyrelsen och luftfartssektorn har en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter vid omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna. Inom luftfartssektorn är den mest kritiska konsekvensen av omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna att flygdrivmedelsförsörjningen påverkas. Detta bedöms inom två dygn leda till problem att genomföra främst medel- och långdistansflygningar. På lite längre sikt, cirka en vecka, påverkas drift- och underhåll av vitala system och anläggningar då reservdelar och komponenter uteblir. Flygsektorn är personalintensiv med en stor andel tjänster som kräver nyckelpersoner. Uteblir dessa från arbetet påverkas också kapaciteten i systemet. Kapacitetsbrist kommer att uppstå, och ju längre avbrottet består desto allvarigare följder får det. Genom prioriteringar bedöms de mest samhällskritiska flygtransporterna ändå kunna upprätthållas.

KBM bedömer att Banverket har en god förmåga att vid en kris snabbt uppmärksamma problemet och vidta inledande åtgärder. Att återgå till normal nivå efter neddragning eller avbrott i trafiken är i huvudsak en resursfråga. Kompetensen inom sektorn är hög, men om avbrottet beror på stora fysiska skador finns det behov av att Banverket avgör hur reparationsresurser ska prioriteras och vilka verksamheter som ska ha företräde. En viktig faktor är emellertid att det är sektorn som äger resurserna, Banverket kan inte styra i vilken omfattning resurser kan frigöras. Däremot bedöms Banverket ha god förmåga att leda sin del i insatsen och att samverka med sektorn.

Både Sjöfartsverket och sjöfartssektorn bedöms ha godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter vid omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna. För Sjöfartsverkets del kan det bli problem för viss nyckelpersonal att komma till arbetet (lotsar, båtsmän, räddningsledare, inspektörer). Inom sektorn bedöms ett avbrott främst leda till kännbara ekonomiska konsekvenser. Det resulterar bland annat i kraftiga fördröjningar och förseningar i godshanteringen i hamnarna. Detta leder i sin tur till långa väntetider vad gäller fartygs ankomster och avgångar.

KBM bedömer att Vägverket har godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter vid omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna. Skulle avbrottet orsakas av fysiska skador på vägnätet bedöms Vägverket ha en fungerande

organisation för att få vägtransportsystemet tillgängligt en kort tid efter en störning. Erfarenheterna från de senaste årens översvämningar och från stormen Gudrun i januari 2005 stärker bedömningen.

Krisberedskapsmyndigheten bedömer att den allvarligaste situationen i transporthänseende uppstår om vägtransporterna skulle drabbas av en omfattande störning. I princip allt transportarbete innefattar en vägtransport i något skede, till exempel till eller från järnvägsstationer, flygplatser eller hamnar. Samtidigt bedömer Krisberedskapsmyndigheten att vägtransporterna är det transportslag som har störst förmåga att trots störningar kunna upprätthålla sin funktion. Den stora mängden vägar och fordon gör att det i allmänhet går att finna ersättningsfordon och alternativa transportvägar.

Ett tänkbart hot mot vägtransporterna är dock drivmedelsbrist. Sverige håller i enlighet med EU-överenskommelser ett lager som motsvarar 90 dagars förbrukning av drivmedel, Statens energimyndighet ansvarar för denna uppgift. Det krävs därför en mycket utdragen kris i drivmedelsförsörjningen för att det samhällets funktion ska påverkas. Om däremot leveranserna inom landet skulle stoppas beräknas sektorn enbart ha förmåga att bedriva landsvägstransporter under cirka en veckas tid.

Sekundära aktörer

Den konsekvens av avbrottet som flest aktörer lyfter fram är problem för de anställda att ta sig till jobbet. Teknikutvecklingen bidrar här till att göra samhället mer redundanta avseende personalförsörjning eftersom många arbetsuppgifter, både på myndigheter och inom sektorer, under en kortare tid kan hanteras genom distansarbete. KBM bedömer att aktörer med goda möjligheter till distansarbete, både avseende de uppgifter som ska lösas och tillgång till teknik, har en bättre förmåga att hantera ett avbrott i de samhällsviktiga transporterna. Ett annat exempel där teknikutvecklingen tydligt har påverkat samhällets förmåga i positiv riktning är mediasektorn. Tidigare var tidningsföretagen beroende av transporter för att få ut tidningarna men idag finns det många kompletterande kommunikationskanaler som kan förmedla nyheter till medborgarna.

Vid en omfattande störning i transportsystemet bedöms brister i transporterna av följande produkter och personer kunna leda till att situationen uppfattas som oacceptabel och samhällskritisk: mat och förnödenheter, sjuka och hjälpbehövande, drivmedel och bränsle, reservdelar och reparatörer, kritiska insatsvaror (till exempel utrustning till sjukhus och vissa halvfabrikat), vissa kritiska personalkategorier samt djur och foder.

Samverkansområde Transporter bedömer att det tar cirka en vecka innan konsekvenserna av störningar i transportsystemet blir samhällskritiska. Denna tidsrymd kan förkortas eller förlängas beroende på störningens omfattning. Efter omkring en vecka beräknas sjukvård och livsmedelsförsörjning drabbas allvarligt. Transportstörningar som drabbar industrin bedöms bli samhällskritiska efter cirka en månad. Bedömningen

att det tar cirka en vecka innan konsekvenserna blir samhällskritiska stöds av liknande bedömningar från Norge.

5.5 Förmåga att agera/upprätthålla funktioner vid avbrott eller störningar i kommunaltekniska system

Bedömning

Eftersom störningar i kommunaltekniska system i allmänhet bedöms vara av lokal art och de flesta myndigheter bedöms ha tillgång till alternativa lokaler eller möjlighet till distansarbete bedömer KBM att förmågan är godtagbar. Allvarligast bedöms konsekvenserna bli om livsmedels- och dricksvattenproduktionen drabbas. Till skillnad från följderna av långvariga elavbrott eller avbrott i de elektroniska kommunikationerna som kan drabba verksamhet över stora arealer gör KBM bedömningen att en störning i de kommunaltekniska systemen framför allt kommer att få lokala konsekvenser. Lokala avbrott eller störningar kan dock få stora konsekvenser till exempel för sjukhusen, som i stor utsträckning är beroende av den kommunaltekniska försörjningen. KBM bedömer ändå att ur ett nationellt perspektiv är samhällets förmåga i detta avseende godtagbar.

Primära aktörer

De primära aktörerna vid störningar i de kommunaltekniska systemen är de kommuner vars system drabbas. Det är en central uppgift för kommunerna att se till att vatten och avlopp fungerar. Om det är dricksvattenproduktionen som drabbas så är även Livsmedelsverket en primär aktör genom myndighetens sektorsansvar.

I flera av de händelser som KBM bedömer samhällets förmåga mot bedöms en av de känsligaste sektorerna vara livsmedels- och dricksvattenproduktionen. Om störningen leder till att kontaminerat vatten kommer in i livsmedelsproduktionen kan det leda till mycket långa produktionsstopp. Situationen bedöms vara särskilt allvarlig i storstadsområdena vilket med tanke på att de är prioriterade i samhällets krisarbete bidrar till att KBM bedömer att sektorns förmåga inte är godtagbar.

Sekundära aktörer

De flesta aktörer har bedömts ha en godtagbar förmåga att fullgöra sina uppgifter trots störningar i de kommunaltekniska systemen. Denna bedömning är dock beroende av ett antal antaganden. Ett av de viktigaste är hur långvarig störningen blir. Om värme, vatten och avlopp inte fungerar under en dag bedöms nästan alla myndigheter och sektorer kunna hantera detta.

Sjukvården har endast i begränsad utsträckning reservanordningar för värme- och vattenförsörjningen, varför längre avbrott lokalt kan leda till stora problem för verksamheten. Om ett sjukhus måste evakueras krävs stora resurser och patientsäkerheten kan komma i fara.

För vissa verksamheter är tillgången till vatten helt avgörande och får direkt effekt på förmågan. Detta gäller exempelvis Smittskyddsinstitutets och Statens veterinärmedicinska anstalts laboratorieverksamhet. Störningar i vattenförsörjningen skulle omöjliggöra laboratorieverksamheten. Transporter av vatten till dessa anläggningar är i en sådan situation en förutsättning för att verksamheten ska kunna drivas vidare.

Vid störningar som är längre än en dag varierar bedömningen av hur länge myndigheter och sektorer kan fortsätta bedriva sin verksamhet från ett drabbat område.

Förutom störningarnas utsträckning i tid och plats är en avgörande faktor vid vilken tidpunkt under året som de inträffar. Är det exempelvis vinter och kallt och fjärrvärmens faller ifrån kommer många myndigheter och sektorer snabbare att få problem att bedriva verksamhet från sina ordinarie lokaler.

Ett antagande som är av betydelse för bedömningen är att händelsen är av lokal art och att det därmed är möjligt flytta verksamhet ut ur det drabbade området. De myndigheter som kan fortsätta bedriva sin verksamhet från platser utanför det drabbade området bedöms ha en bättre förmåga än de som endast har tillgång till ordinarie lokaler. I vissa fall har myndigheter en regional organisation, eller kontor på flera orter som prioriterad verksamhet kan styras om till, eller dit nyckelpersonal kan flyttas. Detta gäller bland annat Kustbevakningen, KBM, Statens räddningsverk och Tullverket.

Vid behov kan Länsstyrelserna i de flesta fall flytta prioriterad verksamhet till sin ledningscentral. En annan faktor som påverkar förmågan är möjligheten till distansarbete. Exempelvis bedöms Statens energimyndighet ha en godtagbar förmåga eftersom myndigheten har en upparbetad vana att verka genom distansarbete. Kan en aktör flytta ut prioriterade delar av verksamheten till ett område som inte är drabbat kan den verksamhet som kräver närvaro i det drabbade området utföras av personal som endast tillfälligt verkar i det drabbade området.

Det är svårare att bedöma sektorernas möjligheter att hantera situationen, men de flesta bedöms ha en godtagbar förmåga att driva verksamheten vidare även under störningar i den kommunala tekniken. Godtagbar förmåga innebär att en aktör kan fullfölja de viktigaste delarna av sina uppgifter, inte att samhället kan påräkna samma stöd eller tjänster som under vardagsförhållanden.

5.6 Internationella insatser

Bedömning

KBM bedömer att de samverkansansvariga myndigheternas förmåga att tillhandahålla personal och material för internationella insatser och internationell civil krishantering är godtagbar. Aktörernas förmåga att bidra i en situation som faller inom aktörens ordinarie ansvarsområde eller i en situation som övats, prövats eller planerats bedöms vara god. De myndigheter och sektorer som regelbundet bidrar vid internationella insatser har väl utarbetade rutiner för detta. Även bland de myndigheter som inte tidigare har haft några internationella uppgifter bedöms flera kunna ställa upp med kvalificerade resurser. Vid händelser som faller utanför planering och ansvarsområde bedöms däremot samhällets förmåga att snabbt samverka och fatta beslut vara betydligt sämre. Denna bedömning grundas delvis på erfarenheterna från flodvågskatastrofen. Då KBM väger samman dessa aspekter bedöms förmågan vara godtagbar.

De samverkansansvariga myndigheternas förmåga

Vid bedömningen av förmågan att tillhandahålla personal och material för internationella insatser och internationell civil krishantering går det inte att följa samma struktur som i bedömningen av övriga händelser. Istället grupperas här bedömningarna efter de myndigheter som återkommande deltar i internationella insatser, de som emellanåt deltar och de som hittills inte har deltagit. Förutsättningar och erfarenhet skiljer sig kraftigt åt mellan aktörerna men generellt finns det ett stort intresse för frågan och en vilja att bidra om en förfrågan skulle komma.

De myndigheter som återkommande deltar vid internationella insatser, eller som har byggt upp resurser för att kunna delta vid internationella insatser, bedöms ha en godtagbar förmåga att tillhandahålla personal och material för internationella insatser och internationell civil krishantering

Statens räddningsverk är den myndighet som har störst erfarenhet av internationella insatser. Myndighetens struktur är organiserad för att snabbt kunna delta i, eller självständigt genomföra internationella insatser. KBM bedömer att Räddningsverket har en god förmåga att tillhandahålla personal och material för internationella insatser och internationell civil krishantering.

Det finns också samarbetslösningar för att kunna genomföra internationella uppdrag. Ett exempel är den internationella brobyggnadsstyrka som Banverket, Vägverket och Räddningsverket tillsammans har bildat. Bromateriel och personalpool finns tillgänglig för internationell krishantering och hjälpinsatser.

Vissa myndigheter arbetar med att vidareutveckla sin internationella förmåga: Detta gäller exempelvis Luftfartsstyrelsen vars förmåga i dagsläget bedöms vara godtagbar men har vissa begränsningar vilka beräknas vara åtgärdade under 2006. Nya rutiner för att tillhandahålla personella och

materiella resurser för internationella insatser ska utarbetas. Dessutom ska antalet tillgängliga personer utökas genom rekryterings- och utbildningsinsatser.

Under mul- och klövsjukaoutbrottet i England skickade Statens jordbruksverk, efter förfrågan från Storbritanniens jordbruksmyndighet, 10 veterinärer till England för att delta i arbetet och för att få erfarenheter av det praktiska arbetet med mul- och klövsjuka.

Socialstyrelsens Centrala fältepidemiologiska grupp har använts som stöd till främst WHO vid flera internationella insatser. (Gruppen administreras av Kunskapscentrum B vid Smittskyddsinstitutet.) Socialstyrelsens Smittskyddsenhet deltar i ett flertal internationella fora för förstärkning av den internationella beredskapen mot smittsamma sjukdomar.

De flesta myndigheter har någon form av återkommande representation i EU-, Nato-, FN- eller liknande sammanhang. Flera myndigheter lyfter fram att det genom löpande kontakter i internationella fora skapas kunskaper och insikter som gör att myndigheterna har bättre förmåga, om en begäran kom, ställa upp med personal för internationella insatser och internationell civil krishantering.

Närmare en tredjedel av myndigheterna uppger att deras verksamhet inte inbegriper stöd vid internationella insatser. Ytterligare några har ingen organisation för att hantera en förfrågan men bedöms ändå kunna bidra upp vid en förfrågan. I dessa fall handlar det främst om mycket kvalificerade resurser, exempelvis experter på livsmedel och dricksvatten från Livsmedelsverket, identifierings- och andra experter från Rikspolisstyrelsen samt Tullverkets detektionsresurser.

Även sektorer utanför de som återkommande deltar i internationella insatser har förmåga att bidra. Under flodvågskatastrofen skickade till exempel tre dricksvattenproducenter mobila vattenverk, nödvattenkärl och kemikalier och även tekniker till drabbade områden.

En aspekt av den internationella förmågan är förmågan att kunna driva den egna verksamheten vidare trots att personal avdelas för internationella uppdrag. De personer som kan vara aktuella för att ingå i utlandsstyrkor bör finnas förtecknade och ingå i personalplaneringen.

KBM bedömer att myndigheternas och sektorernas förmåga att tillhandahålla personella och materiella resurser för internationella insatser och internationell civil krishantering generellt sett är god. Erfarenheterna från flodvågskatastrofen tyder också på att det inte var förmågan att bidra med personal eller resurser som brast, problemen uppstod snarare inom krishanteringsförmågan.

Aktörernas förmåga att bidra i en situation som faller inom aktörens ordinarie ansvarsområde eller i en situation som övats, provats eller planerats bedöms vara god. Vid händelser som faller utanför planering och ansvarsområde bedöms däremot samhällets krishanteringsförmåga inte vara godtagbar.

5.7 Det civila försvaret

Förmåga inom fem års anpassning

KBM gör bedömningen att samhällets förmåga inom en fem års anpassningsperiod är godtagbar. Flera myndigheter betonar att de behöver fem års anpassningsperiod för att kunna nå godtagbar nivå. Bedömningen förutsätter att samhällets krisberedskap tillförs medel i tillräcklig utsträckning.

6 Ekonomi och genomförd verksamhet

6.1 Ekonomisk redovisning av planerad fördelning, omfördelningar och faktiskt utfall 2005

I "Samhällets krisberedskap 2005 Planeringsunderlag" fördelades 1 855 192 000 kr på prioriterad verksamhet inom ramen för samhällets krishanteringssystem i enlighet med inriktningen i regeringens budgetproposition och KBM:s planeringsinriktning. Anslaget bytte namn från 6:5 Civilt försvar till 7:5 Krisberedskap den 1 januari 2005. Vid ingången av 2005 hade anslaget justerats ned i KBM:s regleringsbrev till 1 735 649 000 kr, dels på grund av en utgiftsbegränsning på 11 785 000 kr dels på grund av en PLO-justering¹. Dessutom flyttades medel för en del verksamhet bort från anslaget 7:5 Krisberedskap till ett antal myndigheters förvaltningsanslag. Då motsvarande verksamhet också flyttades bort från anslaget innebar denna överföring dock ingen reell minskning. I april drabbades anslaget av ytterligare utgiftsbegränsningar för att hantera kostnader i samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien och för det Nationella rådet för samordning och stöd till drabbade med anledning av flodvågskatastrofen i Asien vilket justerade ned tillgänglig ram med ytterligare 112 000 000 kr.

De medel som står till regeringens förfogande för internationell operativ verksamhet samt de medel som disponeras av Post- och telestyrelsen (åtgärder för att skydda elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar) samt av Affärsverket svenska kraftnät (elberedskapsåtgärder) ingår som en del i den totala ramen för anslag 7:5 Krisberedskap, men disponeras inte av Krisberedskapsmyndigheten som därför heller inte kan redovisa hur dessa medel använts. Användandet av dessa medel redovisas i särskild ordning till regeringen.

¹ PLO står för pris- och löneomräkning.

Tabell: Ekonomisk redovisning av anslaget förändring och utfall gentemot PU-05.

	Förslag i PU-05	Ram vid ingång av 2005 ²	Tillgängligt efter utgiftsbegränsning och omfördelning under året	Faktiskt utfall 2005	Utfall i förhållande till tillgängliga medel
Teknisk infrastruktur ³	623 076 000	619 976 000	575 768 000	561 198 269	97%
Transporter	95 630 000	88 670 000	75 543 000	71 724 520	95%
Spridning av farliga ämnen	166 794 000	152 694 000	152 180 000	142 842 258	94%
Ekonomisk säkerhet	26 795 000	25 765 000	19 065 000	17 851 319	94%
Områdesvis samverkan, samordning och information	519 688 000	470 811 000	435 303 000	421 644 462	97%
Skydd, undsättning och vård	438 239 000	367 523 000	355 850 000	345 189 624	97%
Internationell verksamhet	15 000 000	9 940 000	9 940 000	3 500 000 ⁴	0%
Totalt:	1 855 192 000	1 735 649 000	1 623 649 000	1 563 950 452	96%

Effekter av utgiftsbegränsningen

KBM anmodades att komma in med en ny fördelning per myndighet för att hantera utgiftsbegränsningen på 112 000 000 kronor till följd av tsunamin. Ingångsvärdet var att medel främst skulle dras in på verksamhetsområde Civilt försvar. Detta var inte den första utgiftsbegränsning anslaget drabbats av under senare år, men däremot den hittills största.

KBM konstaterar att myndigheterna medverkade i arbetet på ett konstruktivt sätt. Det innebär dock stora problem att ställa in planerad verksamhet under innevarande verksamhetsår. Förmågan att hantera en

2 I enlighet med KBM:s regleringsbrev daterat 2004-12-16

3 Inklusive avgiftsmedel, förslag i PU 100+250 mkr, enligt regleringsbrev 99,4+248,5 mkr

4 Dessa medel disponeras av regeringen och har under året använts till följande:

Översvämningar, Bulgarien, RK-beslut 2005-06-10, 300 000 kr

Översvämningar, Rumänien, RK-beslut 2005-06-14, 1 000 000 kr

Orkanen Katrina, USA, RK-beslut 2005-09-13, 1 500 000 kr

Fågelinfluensa, Rumänien, RK-beslut 2005-10-17, 700 000 kr

storskalig kris på ett ändamålsenligt sätt försämras. Brister i förmågan att hantera en storskalig kris, liksom tsunamin och orkanen i Sydsverige kommer således inte att kunna åtgärdas i närtid. Att verka förebyggande inför nya katastrofer känns med återkommande limiter på anslaget inte prioriterat och ett agerande där resurser avsedda för långsiktig uppbyggnad av krisberedskapen istället används till att hantera akuta ekonomiska problem, skadar trovärdigheten för krishanteringssystemet hos näringsliv, kommuner och myndigheter.

Inriktningen var att medel i möjligaste mån skulle tas från verksamhetsområde Det civila försvaret. Denna inriktning var i teorin korrekt men eftersom Det civila försvaret utgör en liten del av den totala ramen och till stor del utgörs av uppbundna kostnader som inte går att skära ner på innebär det ändå att den allra största besparingen var tvungen att göras inom verksamhetsområde Svåra påfrestningar. Även inom verksamhetsområdet Svåra påfrestningar återfinns verksamhet som är uppbunden i form av investeringar och kapital- och räntekostnader. Istället tvingades KBM föreslå neddragningar på utbildning och övning samt utredningar och myndighetsgemensamma projekt. Detta är verksamhet som snabbt kan ställas in då den ofta inte är juridiskt bunden, men det är samtidigt den mest prioriterade verksamheten. Indragningar av detta slag motverkar förnyelse och nyttomaximering samt leder till att krishanteringssystemet inte kan vidareutvecklas utifrån de behov och inriktningar som gäller.

Utgiftsbegränsningarna under det första halvåret innebär dessutom att många myndigheter fick svårigheter att planera sin verksamhet över året då många verksamheter abrupt och akut fick ställas in och detta fick effekter även på annan planerad verksamhet. Detta har i sin tur lett till att det uppstått anslagssparande vid årets slut. En annan anledning till anslagssparandet kan vara att myndigheterna tappar förtroende för systemet vid återkommande utgiftsbegränsningar och dels inte vågar lämna korrekta prognoser om underutnyttjande av medel och dels inte vågar satsa fullt ut på vissa projekt av rädsla för att nya utgiftsbegränsningar kommer att göra att man tvingas avbryta arbetet.

KBMs möjligheter att under året finansiera akut uppkomna behov omöjliggjordes av utgiftsbegränsningen. Före utgiftsbegränsningen hade flera hemställan om extra medelstilldelning till prioriterade projekt inkommit till KBM. Till dessa projekt kunde inga medel omfördelas trots att de var mycket viktiga och prioriterade enligt gällande planeringsförutsättningar. När medel sedan frigjordes under slutet av året på grund av att vissa myndigheter inte kunde utnyttja tilldelade medel (se resonemanget ovan) var det för sent att starta upp dessa projekt och medel kunde inte omfördelas. Totalt kunde dock 96% av tillgängliga medel förbrukas.

Det är svårt att visa på specifika konsekvenser för krishanteringsförmågan för varje enskild myndighet. Anledningen är att samverkansansvariga myndigheter och KBM tillsammans har arbetat för att minimera den typen av effekter. Myndigheterna gör sitt allra bästa för att försöka att minimera

konsekvenserna, och försöker så långt det är möjligt att planera om verksamhet och dra ned lite grann jämt över verksamheten så att effekten inte blir lika märkbar som om viss verksamhet helt skulle ställas om. Myndighets-specifika konsekvenser redovisas mer i detalj under verksamhetsuppföljningen. Det uppstår också ett omfattande merarbete hos berörda myndigheter, som gör att viktig verksamhet inte hinns med och måste skjutas på eller aldrig blir av. En utgiftsbegränsning får därmed inte endast kortsiktiga konsekvenser utan den påverkar verksamheten på längre sikt eftersom den verksamhet som temporärt ställs in påverkar planeringen som gjorts för kommande år.

Allvarliga konsekvenser uppstår för förtroendet för planeringen av samhällets krisberedskap. Konsekvenser som inte är lika lätta att spåra som de inställda åtgärderna är att det uppstår en förtroendeproblematik gentemot externa, ickestatliga aktörer då staten inte kan leva upp till sina utfästelser. En mycket viktig konsekvens är även att planeringsprocessens legitimitet riskerar att urholkas om långsiktigheten i planeringen försvinner. Det blir svårare att motivera aktörer till att sätta av tid och resurser i en omfattande planeringsprocess då planerad verksamhet återkommande måste ställas in på grund av utgiftsbegränsningar.

6.2 Förbrukade medel uppdelat per samverkansområde

Cirkeldiagrammen nedan visar skillnaden i fördelning över samverkansområden på planerade medel enligt PU-05 och faktiskt förbrukade medel under 2005 och här kan konstateras att fördelningen över samverkansområdena är i stort sett den samma trots neddragningar och omfördelningar över året. Något större andel medel har förbrukats av samverkansområdet Teknisk infrastruktur än vad som var planerat. Detta beror till stor del på en omfördelning till Försvarets radioanstalt i slutet av året då prognoser visade att det fanns ett underutnyttjande av medel hos andra myndigheter.

Diagram: Förslag till fördelning per samverkansområde i PU-05 (motsvarar 1 885 192 000 kr).

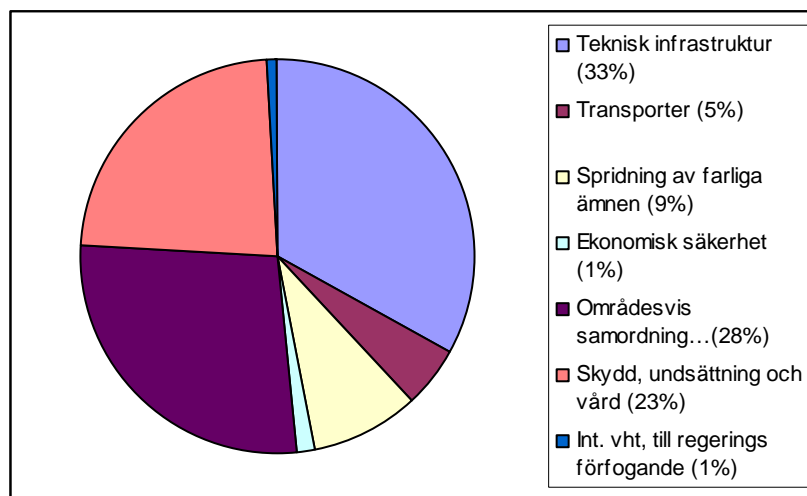
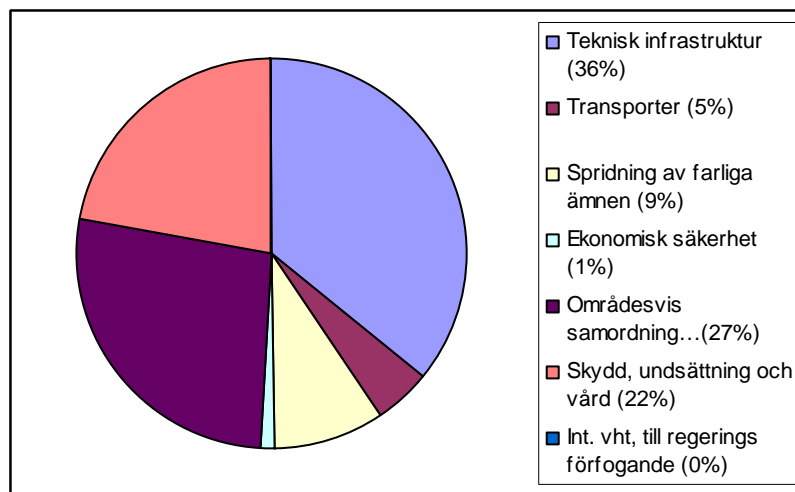


Diagram: Förbrukat 2005 (motsvarar 1 560 450 452 kr)



Totalt sett har 96% av de medel som KBM förfogat över efter neddragningar och omfördelningar förbrukats. Inom Samverkansområde Teknisk infrastruktur är det främst Post- och telestyrelsen som förbrukat mindre medel än överenskommen ekonomisk ram, till stor del beror detta på oklarheter kring tidigare års anslagssparande. Inom samverkansområde Transporter har exempelvis förseningar inom projektet Svenska nationella ambulansflyget gjort att Luftfartsstyrelsen inte förbrukat tillgängliga medel. Inom samverkansområde Spridning av farliga ämnen har de flesta myndigheter förbrukat ungefär 95% av överenskomna medel. Inom samverkansområdet Ekonomisk säkerhet har främst Försäkringskassan haft ett lågt utfall i förhållande till överenskomna medel beroende på reservkraftsinstallationer som försenats. Inom samverkansområde Områdesvis samverkan, samordning och information har länsstyrelserna inte förbrukat alla överenskomna medel. Inom samverkansområdet Skydd,

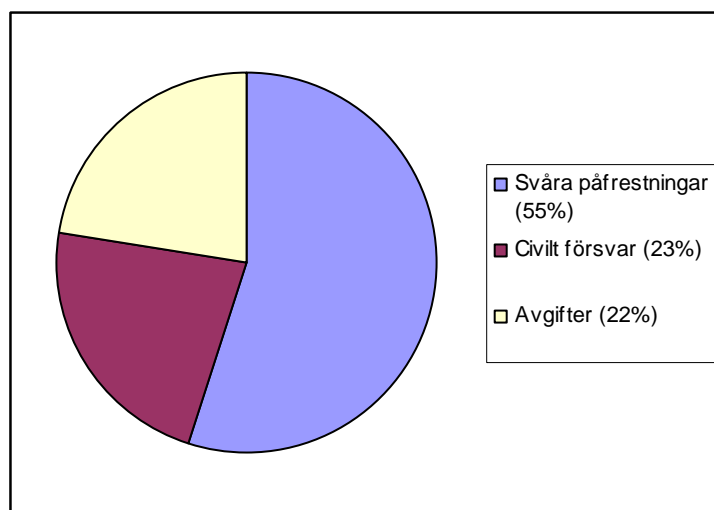
undsättning och vård har Rikspolisstyrelsen förbrukat mindre medel än överenskommet. Detta beror på att viss utbildning försenats.

6.3 Förbrukade medel uppdelat per verksamhetsområde

Totalt förbrukade medel under 2005 uppgår till 1 560 450 452 kr inklusive avgiftsmedel vilket fördelar sig med 857 029 991 kronor på verksamhetsområde Svåra påfrestningar och 353 420 462 kronor på verksamhetsområde Det civila försvaret. De avgiftsmedel på totalt 350 000 000 kronor som disponeras av Post- och telestyrelsen (åtgärder för att skydda elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar) samt av Affärsverket svenska kraftnät (elberedskapsåtgärder) ingår som en del i den totala ramen för anslag 7:5 Krisberedskap men hör inte till något av verksamhetsområdena, varför de särredovisas här.

Uppdelningen på verksamhetsområden är svår att jämföra över åren, då det är svårt att dra en skarp gräns mellan de båda områdena och ingen uppdelning gjordes från början i PU-05. Inför regleringsbrevet gjordes därför en uppdelning på de båda verksamhetsområdena som var 1 141 809 000 kronor (83%) för Svåra påfrestningar och 236 174 000 kronor (17%) för Civilt försvar. Detta ändrades sedan då KBM hemställde om omflyttningar mellan posterna eftersom de ansågs missvisande. KBM hemställde om att särskilda beredskapspolisen, reservbroar, fullträffskyddade teleanläggningar samt postbefodran skulle flyttas från Civilt försvar till Svåra påfrestningar medan bidrag till kommunernas beredskapsverksamhet skulle flyttas från Svåra påfrestningar till Civilt försvar. Förslaget godtogs förutom för reservbroar och särskilda beredskapspolisen, vilket resulterade i att fördelningen enligt den sista ändringen i KBM:s regleringsbrev var 896 435 000 kronor (71%) på verksamhetsområde Svåra påfrestningar och 369 374 000 (29%) på verksamhetsområde Civilt försvar. Uppdelningen på verksamhetsområden kan komma att ändras ytterligare i framtiden, exempelvis sorterar särskilda beredskapspolisen fr o m 2006 under Svåra påfrestningar och kommunbidragen kommer i framtiden att höra till Svåra påfrestningar. Det är KBM:s bedömning att andelen verksamhet som återfinns inom Civilt försvar kommer att fortsätta minska.

Diagram 2.3 Fördelning i verksamhetsområde, förbrukade medel 2005



Verksamhetsområde Svåra påfrestningar på samhället i fred

Tabell: Fördelning per åtgärdskategori

Åtgärdskategori:	Förbrukat, kr	%
Investeringar	86 017 270	10%
Investeringar i andras anläggningar	128 117 275	15%
Drift och underhåll	42 151 292	5%
Kapital- och räntekostnader	43 596 481	5%
Avveckling och utförsäljning	191 536	0%
Forskning	85 971 344	10%
Utveckling och utredning	123 977 332	14%
Planering och uppföljning	23 283 481	3%
Utbildning och övning	59 220 790	7%
Samverkan och information	60 578 658	7%
Bidrag och ersättningar	135 157 329	16%
Internationell verksamhet	23 656 287	3%
Övrigt	45 110 915	5%
Summa:	857 029 991	

Inom åtgärds kategorin *investeringar* har medel i stor utsträckning använts till att förstärka redundansen i myndigheternas interna system i form av t.ex. anskaffning av reservkraft och alternativa förbindelser. Även inköp av laboratorie- och analysutrustning utgör en del av vad som ingår inom åtgärds kategorin.

Inom åtgärds kategorin *investeringar i andras anläggningar* finner vi verksamhet som förbättrar akutsjukvårdens reservsystem för el- och vattenförsörjningen, tekniska ledningssystem samt en stor del av de medel (både avgift och anslag) som avsätts för att stärka redundansen i

telekommunikationerna och elförsörjningen genom exempelvis ö-drift (avgift).

Under *drift och underhåll* ingår i stor utsträckning att testa de system och underhålla de anläggningar som investerats i tidigare så att dessa är tillförlitliga vid händelse av en kris.

Kapital- och räntekostnader utgörs av fasta kostnader för tidigare gjorda, lånefinansierade, investeringar inom Socialstyrelsens och Statens räddningsverks ansvarsområde.

Kostnader för investeringar återfinns i alla åtgärdskategorierna ovan, investeringar i egna och andras anläggningar, drift och underhåll av investeringar samt kapital- och räntekostnader för investeringar samt till viss del inom åtgärdskategori Bidrag och ersättningar nedan, exempelvis bidrag för investeringar i räddningscentraler, och investeringskostnader blir därmed den dominerande kostnaden för verksamhetsområdet.

Posten *forskning* utgörs till stor del av de forskningsbidrag som KBM lämnar till flertalet projekt inom krisberedskapsområdet.

Inom *utveckling och utredning* sorterar bland annat de risk- och sårbarhetsanalyser för att identifiera risker och sårbarheter för dels enskilda myndigheter, en viss sektor eller en viss näring som genomförts.

Inom *planering och uppföljning* återfinns bland annat planering och uppföljning av verksamhet för andra aktörer än den egna myndighetens, exempelvis för hälso- och sjukvården genom utarbetande av riktlinjer för Socialstyrelsen.

Under åtgärdskategori *utbildning och övning* återfinns exempelvis utbildning av intern krisledningsorganisation samt katastrofmedicinsk utbildning för viss hälso- och sjukvårdspersonal.

Samverkan och information innefattar samverkan inom samverkansområdena, samverkan med den egna myndighetens sektor, andra sektorer, internationella samarbetspartners och näringslivet.

Inom *bidrag och ersättningar* återfinns exempelvis medel till länsstyrelserna samt GOTSAM, bidrag till räddningscentraler och bidrag till katastrofmedicinskt centrum för forskning. Detta är den största enskilda åtgärdskategori för verksamhetsområdet.

Internationell verksamhet innefattar myndigheternas deltagande i exempelvis Nato/PFF sammanhang.

Verksamhetsområde Det civila försvaret

Tabell: Förbrukat per åtgärdskategori

Åtgärdskategori:	Förbrukat, kr	%
Investeringar	7 709 910	2%
Investeringar i andras anläggningar	0	0%
Drift och underhåll	11 036 748	3%
Kapital- och räntekostnader	46 281 299	13%
Avveckling och utförsäljning	2 478 652	1%
Forskning	0	0%
Utveckling och utredning	5 282 186	1%
Planering och uppföljning	7 815 728	2%
Utbildning och övning	29 843 309	8%
Samverkan och information	1 246 354	0%
Bidrag och ersättningar	241 631 054	68%
Internationell verksamhet	95 222	0%
Övrigt	0	0%
Summa:	353 420 462	

Inom åtgärds kategorin *investeringar* återfinns exempelvis investeringar för den särskilda beredskapspolisens behov samt investeringar i reservbroar.

Drift- och underhåll innefattar exempelvis drift av reservbromateriel.

Avveckling och utförsäljning avser sådant beredskapsmateriel som inte anses lämpligt för dagens hotbild eller som är gammalt och behöver destrueras.

Utveckling och utredning avser viss anpassningsplanering och omvärldsbevakning samt vidareutveckling av metodik för det fysiska skyddet.

Planering och uppföljning avser exempelvis planering av den särskilda beredskapspolisens verksamhet.

Inom *utbildning och övning* återfinns utbildning av den särskilda beredskapspolisens samt av civilpliktiga inom Svenska kraftnäts verksamhetsområde.

Bidrag och ersättningar innefattar bidrag till kommunerna för krisberedskapsarbete, till frivilliga försvarsorganisationer för utbildning samt bidrag för att vidmakthålla skyddsrumsbeståndet. Detta är den i särklass största posten under verksamhetsområdet.

7 Utvärdering

7.1 Inledning

Ett nytt moment i den årliga uppföljningen är *årlig utvärdering* som är en fördjupad uppföljning av vissa myndigheters verksamhet som finansierats genom anslaget 7:5 Krisberedskap. Syftet med årlig utvärdering är att genom en fördjupning av den årliga uppföljningen tydligare lyfta fram effekter av den verksamhet som genomförts och identifiera vad som fungerade bra respektive mindre bra i den verksamhet som bedrivits. Utvärderingarna är baserade på skriftligt underlag från respektive myndighet, dokument från planeringsprocessen samt intervjuer.

7.2 Finansinspektionen

7.2.1 Inledning

Finansinspektionen ansvarar för tillsynen över finansiella marknader, marknadsplatser, finansföretag samt försäkringsväsendet. De övergripande målen för verksamheten är att bidra till finanssektorns stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd. Finansinspektionens verksamhet ska upprätthålla förtroendet för den finansiella sektorn.

7.2.2 Erhållna och förbrukade medel för 2005

Finansinspektionen har under år 2005 erhållit 3 920 tkr ur anslag 7:5 Krisberedskap.

I den ursprungliga överenskommelsen avseende utbetalning av medel m.m. mellan KBM och Finansinspektionen (daterad 2005-01-25), tilldelades Finansinspektionen 6 300 tkr. Som ett resultat av utgiftsbegränsningen på anslaget 7:5 Krisberedskap fick denna överenskommelse revideras och beloppet skrivas ned. I en ny överenskommelse (daterad 2005-09-01), tilldelades Finansinspektionen 4 800 tkr för åtgärder under 2005 för att stärka samhällets krisberedskap.

7.2.3 Genomförd verksamhet och kostnader

Under år 2005 har Finansinspektionen bedrivit följande verksamhet med finansiering från anslag 7:5 Krisberedskap:

Alternativt driftställe för IT-drift

Finansinspektionen har under år 2005 upprättat ett alternativt driftställe för IT-drift. Syftet med denna investering är att Finansinspektionens verksamhet ska kunna upprätthållas i situationer då man inte kan använda det ordinarie driftstället. Genom det alternativa driftstället bedömer Finansinspektionen att de stärkt sin krishanteringsförmåga. Förutsättningarna för att Finansinspektionen ska kunna fortsätta driva verksamhetsviktiga system och agera i sin roll gentemot finanssektorn vid störningar har ökat.

Uppbyggnaden av det alternativa driftstället har till hälften finansierats med medel ur anslag 7:5 Krisberedskap, till hälften med medel ur Finansinspektionens eget förvaltningsanslag. KBM har under år 2005 utbetalat 356 tkr för uppbyggnaden av driftstället. Dessa medel har använts för inköp av hård- och mjukvara, licenser och telefoni samt för konsultstöd.

Vidare har Finansinspektionen erhållit medel för drift och underhåll av det alternativa driftstället samt för alternativa lokaler för personalen. Finansinspektionen har vid flera tillfällen testat överflyttning av driften av myndighetens verksamhetsviktiga system till det alternativa driftstället. Kostnaden för drift och underhåll uppgår till 1 163 tkr och avser i huvudsak lokalhyra, hyra av fiber mellan ordinarie driftställe och alternativt driftställe samt konsultstöd.

Utbildning och övning

Finansinspektionen har under år 2005 genomfört ett antal olika övningar. Sedan år 2000 bedriver Finansinspektionen en övningsverksamhet med deltagare från finanssektorn. Under år 2005 fick Finansinspektionen dra ned på denna övningsverksamhet för att hantera utgiftsbegränsningen på anslag 7:5 Krisberedskap, som för Finansinspektionens del innebar ett minskat bidrag om 1 500 tkr. Istället för planerade tio övningar, genomfördes endast två övningar med två företag.

Under år 2005 har Finansinspektionen även övat sin egen personal. Efter övningen justerades myndighetens krisledningsorganisation och formerna för beslutsfattande i kris. Finansinspektionen bedömer att myndighetens krisledningsförmåga har ökat. Finansinspektionen har även tagit initiativ till och finansierat en gemensam övning för de myndigheter som ingår i samverkansområdet Ekonomisk säkerhet.

På utbildningssidan har Finansinspektionen tagit fram en vägledning för kontinuitetsplanering som kan hjälpa företag att själva höja sin krisberedskap. Kostnaden för dessa övnings- och utbildningsåtgärder uppgår till 1 532 tkr och avser huvudsakligen konsultstöd.

Utveckling och utredning

Genom den övningsverksamhet som Finansinspektionen bedriver sedan ett antal år tillbaka har det framkommit behov av mer kunskap. Finansinspektionen därför tilldelats medel, dels för att kartlägga beroendeförhållanden inom den finansiella sektorn, dels för att identifiera samhällsviktiga funktioner och områden. Finansinspektionen har anlitat konsulter som stöd i detta utvecklings- och utredningsarbete och arbetet har delvis bedrivits inom samverkansområdet Ekonomisk säkerhet och inom samverkansprojektet FSPOS, (projektet beskrivs nedan). En rapport om finanssektorns krisberedskap har publicerats. Kostnaden för denna verksamhet uppgår till 477 tkr och avser huvudsakligen konsulttjänster

Samverkansprojektet FSPOS

Finansinspektionen har under år 2005 initierat ett stort samverkansprojekt FSPOS, (Den finansiella sektorns privat-offentliga samverkan), med deltagare från olika delar av den finansiella sektorn.

Som ett resultat av Finansinspektionens övningsverksamhet och den utvecklings- och utredningsverksamhet som beskrivs ovan, har det vuxit fram planer på ett mer organiserat krisberedskapssamarbete mellan de finansiella aktörerna. Flera branschföreträdare har länge efterfrågat ett forum för samverkan kring frågor av säkerhets- och krisberedskapskaraktär. Efter en inledande förstudie och ett förankringsmöte startade FSPOS-projektet i september 2005. FSPOS ska undersöka förutsättningarna för att etablera ett permanent samverkansforum inom den finansiella sektorn. Avrapportering sker i juni 2006. Arbetet i FSPOS är organiserat genom tre arbetsgrupper: Omvärldsbevakning och informationsdelning, Teknisk infrastruktur samt Betalningssystem. En projektgrupp som leds av Finansinspektionen fungerar som strategisk styrgrupp.⁵

För att kunna driva arbetet i FSPOS och det sekretariat som är kopplat till projektet har Finansinspektionen tagit hjälp av konsulter. De 391 tkr kronor som FSPOS-projektet kostade under år 2005 gäller också i första hand konsultkostnader, men även lokalhyra etc. vid möten. De deltagande branschorganisationerna, företagen med flera står för sina egna kostnader för medverkan.

7.2.4 Effekter av genomförd verksamhet 2005

Alternativt driftställe för IT-drift

Genom det alternativa driftstället för IT-drift har Finansinspektionen stärkt sin krishanteringsförmåga.

Utbildning och övning

Den övning som under 2005 genomfördes med myndigheterna inom samverkansområdet Ekonomisk säkerhet, uppges av Finansinspektionen ha varit givande. Denna bild bekräftas av övningsdeltagare från andra myndigheter. Övningen gav värdefulla erfarenheter och resulterade i att myndigheterna fick nya insikter om varandras roller i kriser. Flera behov har identifierats som nu tas om hand av myndigheterna inom samverkansområdet. En effekt av övningen är att några myndigheter inom samverkansområdet har startat en arbetsgrupp för att kartlägga beroendeförhållanden.

Enligt deltagare i den övningsverksamhet med företag som Finansinspektionen har bedrivit de senaste åren, har dessa övningar bland annat bidragit till kunskap om sårbarheter, och till att öka det allmänna krismedvetandet. Finansinspektionen upplever själva att övningarna har gett mycket erfarenheter, men att man nu behöver gå vidare och omsätta

⁵ Mer information om FSPOS finns i KBM:s faktablad Privat-offentlig samverkan: Samverkan i den finansiella sektorn, februari 2006

dessa erfarenheter i åtgärder. Samverkansprojektet FSPOS är, enligt både Finansinspektionen och tidigare övningsdeltagare, ett bra sätt att komma vidare i arbetet med finanssektorns krisberedskap.

Utveckling och utredning

Avsikten med att utveckla kunskap om beroendeförhållanden och om samhällsviktiga funktioner och områden har bland annat varit att undersöka grunderna för samverkan inom den finansiella sektorn. Dessa kunskaper har bland annat använts för att starta samverkansprojektet FSPOS.

Samverkansprojektet FSPOS

FSPOS-projektet ska undersöka förutsättningarna för att etablera ett permanent samverkansforum för den finansiella sektorns krisberedskap. När projektet har avrapporterats i juni 2006, kommer beslut fattas om ett dylikt samverkansforum ska inrättas. Flera projektdeltagare från finanssektorn har höga förväntningar på projektet. FSPOS har för några deltagare redan givit resultat i form av nya kontakter, nya kunskaper och insikter. Deltagare i projektet förväntar sig att finanssektorns krisberedskap kommer att stärkas på sikt och att en praktiskt fungerande samverkansmodell och gemensamma krisplaner kommer att upprättas.

7.2.5 Övriga slutsatser

Finansinspektionen har utnyttjat 3 920 av tilldelade 4 800 tkr. Ungefär 900 tkr, eller 18% av de medel som planerades för verksamhet under år 2005, förblir outnyttjade. Finansinspektionen har enlighet med överenskommelsen med KBM lämnat ekonomiska prognoser för användningen av medel i mars, juni, september och december 2005. I de prognoser som Finansinspektionen lämnade in till KBM fram till och med september 2005 planeras fortfarande hela det tilldelade beloppet om 4 800 tkr (ursprungligen 6 300 tkr) utnyttjas. Finansinspektionen förklarar underutnyttjandet med svårigheten att i förväg detaljplanera och prognostisera exakta kostnader. Jämfört med investeringar och inköp av utrustning, är krisberedskapsåtgärder av aktivitets- och verksamhetskaraktär (övningar, samråd, utredningar osv.) mer beroende av faktorer som är svåra att ha full kontroll över, såsom tillgången av tid och personal. Bland har säkerhetsansvarig personal vid Finansinspektionen varit föräldralediga under år 2005, och FSPOS-projektet fick starta senare än planerat på grund av svårigheten att samla alla deltagare från finanssektorn.

KBM inser svårigheterna med att i förväg prognostisera kostnader och ha full kontroll över alla faktorer som påverkar verksamheten. Samtidigt vill KBM påminna om vikten av att de samverkansansvariga myndigheterna försöker göra korrekta ekonomiska prognoser och anmäler ökat eller minskat medelsbehov till KBM så tidigt som möjligt.

I budgetpropositionen för år 2005 ställde regeringen upp följande mål för verksamhetsområdet Svåra påfrestningar, dit anslag 7:5 Krisberedskap hör: "Målet är att minska risken för och konsekvenserna av svåra påfrestningar

på samhället i fred. Om en sådan påfrestning skulle inträffa ska människors liv, personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom eller i miljö hindras eller begränsas." Vidare gavs följande inriktning i budgetpropositionen: "Förmågan att hantera störningar i betalningsväsendet och värdepappershandeln samt de samhällsviktiga transfereringssystemen bör utvecklas vidare. Därför bör de åtgärder som leder till att det finns en förmåga hos myndigheterna att kunna hantera omfattande avbrott i el- och teletjänster ha hög prioritet. Fortsatta utbildnings- och övningsinsatser inom den finansiella sektorn är viktiga."

Hur har Finansinspektionens verksamhet bidragit till målet för verksamhetsområdet Svåra påfrestningar? Det finansiella systemet, med betalningsväsendet och samhällsviktiga transfereringar är en grund för det moderna samhällets funktionalitet. Störningar i detta system skulle kunna få svåra konsekvenser för den enskilda individen, företagen och samhället i stort. I förlängningen kan förtroendet för den demokratiska statens förmåga skadas. Finansinspektionen har med medel ur anslag 7:5 Krisberedskap vidtagit åtgärder i enlighet med den inriktning som gavs i budgetpropositionen för år 2005. Ett antal övningar har genomförts, liksom insatser för att utveckla mer kunskap och stärka samarbetet mellan finansiella aktörer på krisberedskapsområdet. Finansinspektionen har genom uppbyggnaden av ett alternativt IT-drift ställe, stärkt sin förmåga att verka vid olika sorters avbrott och störningar. KBM bedömer att dessa åtgärder har bidragit till att utveckla den finansiella sektorns krisberedskap.

7.3 Tullverket

7.3.1 Inledning

Tullverket är central förvaltningsmyndighet med uppgifter knutna till handeln med varor och varuflödet över gränserna. Bekämpning av narkotikasmuggling, storskalig alkohol- och tobaksmuggling samt ekonomisk brottslighet prioriteras högt av Tullverket.

En viktig uppgift för Tullverkets gränsskyddsverksamhet är också att vid en svår påfrestning eller under höjd beredskap förhindra införsel av varor som kan användas i samband med sabotage, terrorism och krigshandlingar riktade mot Sverige. I händelse av höjd beredskap medverkar Tullverket i samordnad gränsövervakning främst avseende införsel av varor vars befordran kan medföra fara för landets försvar eller säkerhet.

7.3.2 Erhållna och förbrukade medel för 2005

Tullverket har under 2005 erhållit medel för verksamhet inom ramen för två samverkansområden: Spridning av farliga ämnen (4015 tkr) och Skydd undsättning vård (75 tkr).

Tilldelade medel inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen (ursprungligen 4215 tkr) ur anslag 7:5 minskades med 200 tkr för utbildning och övning på grund av de neddragningar som gjordes för att finansiera insatserna i samband med flodvågskatastrofen i Asien. Tullverkets

bedömning är att verksamheten inte påverkades i någon större omfattning genom neddragningen. Tilldelade medel förbrukades med ett överdrag på ca 15 tkr. En betydande förskjutning skedde av medel från främst utbildning och övning till investeringar (de tre mobila enheterna, se nedan). Omprioriteringen föregicks av en löpande muntlig dialog med KBM.

7.3.3 Genomförd verksamhet och kostnader

Anskaffning av tre mobila RN-detektorer med kringutrustning

Tullverket har år 2005 anskaffat tre mobila enheter med kringutrustning för detektion av radioaktiva ämnen samt kärnämnen (3151 tkr). Utrustningen består av fordonsmonterade system för gammadetektometri och neutrondetektion med tillhörande fordon. Anskaffningen har genomförts gemensamt med Statens strålskyddsinstitut. Kostnaderna har fördelats så att Tullverket svarat för anskaffning av fordon och specialanpassning av dessa medan Statens strålskyddsinstitut har svarat för anskaffning av detektorer inklusive tillhörande datorer. Denna utrustning kvarstår som Statens strålskyddsinstituts egendom, men disponeras av Tullverket. Statens strålskyddsinstitut har även tidigare (år 2004) anskaffat bärbar utrustning för RN-detektion som ingår i fordonsutrustningen.

Statens räddningsverk har tillhandahållit utrustning för detektion av kemiska stridsmedel. Även här rör det sig om ett fordonsmonterat system samt ett handinstrument. Utrustningen är lånad från ett av Statens räddningsverks beredskapsförråd och kvarstår som Räddningsverkets egendom.

Övrig kringutrustning utgörs av skydds- och detektionsutrustning för de 30 tulltjänstemän som ska bemanna de tre mobila enheterna. Till detta kommer viss förrådsinredning för förvaring av denna samt tidigare anskaffad utrustning.

Anpassningskostnaderna för de tre mobila enheterna ökade bland annat till följd av att dessa ursprungligen endast var projekterade för RN-detektion, men kom att kompletteras för C-detektion.

Kostnaderna för drift och underhåll blev mindre än planerat till följd av leveransförseningar av detektorsystemen, vilket medförde att de mobila enheterna driftsattes senare än planerat.

Investering i ledningsplats (anslutning till Försvarets telenät)

Enligt överenskommelsen mellan KBM och Tullverket skulle Tullverket genomföra vissa investeringar i myndighetens ledningsplats (150 tkr). Redan tidigt under 2005 uppstod dock osäkerhet om huruvida Tullverkets huvudkontor skulle flytta från nuvarande adress eller ej. Med anledning av detta beslutades att det för närvarande inte skulle göras några investeringar i ledningsplatsen vid det nuvarande huvudkontoret. De medel för ledningsplats som förbrukades under 2005 (55 tkr) avser tidigare genomförd anslutning till Försvarets telenät (FTN) vars kostnader kom att

belasta budgetåret 2005. Frigjorda medel kunde i stället användas till investeringen i mobila RN-detektorer.

Utbildning för CBRN-resurspersoner

Vid Tullverket finns omkring 50 brottsbekämpningsgrupper som består av sammanlagt nära 500 personer. Målsättningen är att det i varje grupp finns en person som genomgått en veckas resursutbildning inom CBRN-området, och ca 80 anställda har fått sådan utbildning. Dessa är dock inte jämt fördelade inom organisationen varför det finns brottsbekämpningsgrupper utan resursperson med CBRN-utbildning. All personal ska dock ha genomgått en endagsutbildning inom CBRN-området där även tillpassningskontroll av skyddsmask ingår, men det förekommer lokala variationer.

Av två planerade kurser för resurspersoner år 2005 genomfördes bara en, främst för att det var svårt att få ihop elever med rätt spridning. Frigjorda medel användes istället för investering i detektorfordon. Utbildningen, som i huvudsak är skyddsinriktad, genomfördes av Totalförsvarets skyddscentrum och var skraddarsydd för Tullverkets behov med både teori och praktik. Tullverket har inte utvärderat utbildningen, till exempel genom en enkät till deltagarna, men bedömer att den var ändamålsenlig och mycket populär bland deltagarna.

Fyra veckors utbildning i mobil RN-detektion

Av de 50 brottsbekämpningsgrupperna har tre grupper särskild CBRN-förmåga och är kopplade till de tre mobila enheter som anskaffats under 2005. Avsikten var att under 2005 ge 15 av personerna i de tre grupperna fyra veckors utbildning i mobil RN-detektion och övriga 15 en mer begränsad utbildning inom CBRN-området. Av olika skäl (bland annat fanns det inte ett tillräckligt antal elever tillgängliga) gick detta inte att uppnå. Tullverket valde då att ge 19 personer som var motiverade och lämpade, den fullständiga utbildningen medan den mer begränsade utbildningen inte genomfördes. Utbildningen var huvudsakligen fokuserad på RN-frågor.

Andra utbildningskostnader

En planerad utbildning vid Totalförsvarets Skyddscentrum (SkyddC) av ytterligare en CBRN-instruktör har påbörjats men avslutas först 2006. Utbildningen faktureras efter fullbordad kurs och belastar anslaget för 2006. Under 2005 har Tullverket därför endast haft elevkostnader (resor, logi, traktamente uppgående till ca 30 tkr).

Därutöver har ca 14 tkr använts för lärarkostnader i samband med lokal CBRN-utbildning och tillpassningskontroll av skyddsmask vid brottsbekämpningsgrupper tillhörande Kompetenscenter Gods i Göteborg.

Övrig verksamhet

För år 2005 var också avsatt 120 tkr inom åtgärds-kategorin utveckling och utredning för att genomföra penetrationstest med vissa C-stridsmedel (sarin, senapsgas) på den beklädnadsutrustning som ingår i "tät klädsel".

Testet ställdes dock in eftersom den komponent i utrustningen som skulle testas inte kommer att tas fram förrän år 2006.

Förbrukade medel (66 tkr) har använts för deltagande i det myndighetsgemensamma indikeringsprojektet. Därutöver deltog två tulltjänstemän i en internationell CBRN-mässa i Frankrike.

7.3.4 Effekter av genomförd verksamhet 2005

KBM:s bedömning är att Tullverket genom utbildning av personal och anskaffning av de tre mobila enheterna förbättrat förmågan att detektera radioaktiva ämnen och kärnämnen. Detta ger en god grund att bygga vidare på de kommande åren.

7.3.5 Övriga slutsatser

Tullverkets bedömning är att de 19 anställda som genomgått den längre utbildningen har hög kompetens när det gäller RN-detektion. Inom C-området är kompetensen mer begränsad och det finns ett behov av att jobba vidare inom det området år 2006. KBM delar denna bedömning.

KBM konstaterar vidare att det finns brottsbekämpningsgrupper utan resursperson med CBRN-utbildning. KBM:s bedömning är att det finns skäl att dels säkerställa att alla grupper har en resursperson med CBRN-utbildning, dels långsiktigt öka intresset för CBRN-utbildning eftersom det kan vara svårt att bland personal motivera att utbildning ska genomföras för händelser och situationer som kanske aldrig kommer att inträffa.

7.4 Vägverket

7.4.1 Inledning

Vägverket ansvarar för planering, byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna. Vägverket har även ett sektorsansvar för hela vägtransportsystemet. Verksamheten ska bedrivas så att riskerna för störningar i viktiga transportsystem minimeras och så att samhällsviktiga transporter, som har betydelse för samhällets grundläggande behov, kan tillgodoseas vid en svår påfrestning på samhället i fred.

7.4.2 Erhållna och förbrukade medel för 2005

För budgetåret 2005 tilldelades Vägverket totalt 20 503 tkr ur anslag 7:5 krisberedskap. Av dessa medel har Vägverket förbrukat 20 173 tkr.

Utgiftsbegränsningen

Under året minskades anslaget till Vägverket (ursprungligen 24 650 tkr) med drygt 4 000 tkr på grund av de utgiftsbegränsningar som infördes för att hantera kostnaderna för flodvägskatastrofen i Asien. I de diskussioner som fördes mellan KBM och Vägverket om hur denna neddragning skulle hanteras föreslogs att Vägverket skulle avstå från en planerad investering i en reservbro. Detta förslag framställdes också i KBM:s skrivelse till

regeringen om hur nedskärningen skulle fördelas inom anslaget 7:5. En kopia av denna skrivelse skickades till de samverkansansvariga myndigheterna. Samtidigt meddelade KBM i en skrivelse till dessa myndigheter att det inte gick att utarbeta några nya överenskommelser innan regeringen fattat beslut. I skrivelsen angavs att KBM utgick ifrån att myndigheterna i avvaktan på beslut följde intentionerna i det förslag som insänts till regeringen.

I väntan på det regeringsbeslut om nedskärningarna som kunde ligga till grund för en ny överenskommelse mellan KBM och Vägverket valde Vägverket att köpa in en reservbro. Vägverket motiverar detta agerande med att personalneddragningar inom Vägverket skulle medföra att annan planerad verksamhet inte skulle gå att genomföra. Enligt Vägverkets bedömning kunde därför de medel som skulle användas för den uteblivna verksamheten istället användas för reservbroinvesteringen. Vägverket bedömer att följderna av denna omDispositionering kan kompenseras med ökade insatser åren 2006 och 2007. Därmed sker enligt Vägverket ingen förändring i den långsiktiga planeringen.

I den nya överenskommelsen mellan KBM och Vägverket ingick det redan genomförda inköpet av en reservbro. Utgiftsbegränsningen rörande investeringar blev därför inte så stor som det ursprungligen var tänkt. Istället fördelades besparingarna över flera olika verksamheter. Tilldelningen av medel för investeringar sänktes med drygt 1 000 tkr. För drift och underhåll samt för utveckling och utredning gjordes neddragningar med ungefär 1 500 tkr vardera.

Enligt KBM:s bedömning borde det ha förts en djupare dialog mellan Vägverket och KBM innan inköpet av en reservbro genomfördes. KBM utesluter inte att det vid en helhetsbedömning skulle visa sig att det inom det svenska krisberedskapssystemet fanns andra verksamheter som hade behov av de medel som Vägverket, trots innehållet i det förslag som lämnats till regeringen, valde att använda för en reservbro.

Löneutbetalningar

Regeringen har i 2004 års försvarsproposition (2004/05:5) formulerat finansieringsprinciper för användning av medel ur anslag 7:5 Krisberedskap. Enligt propositionen är grundprincipen att kostnader som utförs i direkt anslutning till krisberedskapshöjande åtgärder för svåra påfrestningar på samhället i fred får belasta anslag 7:5. Enligt regeringen bör kostnader för grundläggande administration och planering, generell kompetensutveckling och deltagandet i krisberedskapsarbetet i princip bäras av den ansvariga aktören själv.

Med utgångspunkt från regeringens finansieringsprinciper menar KBM att exempelvis merkostnader i form av resor etc. vid planeringsarbete finansieras av anslaget 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 anslaget. Det kan omfatta kostnader för externa konsulter, interndebitering då personal inom den egna verksamheten används som experter samt projekt- och visstidsanställningar för specifika och verksamhetsinriktade arbetsuppgifter.

Vägverket har använt drygt två miljoner kronor ur anslag 7:5 för att täcka lönekostnader. Enligt Vägverket avser dessa kostnader dels arbete som utförts av Vägverkets materielgrupp, dels arbete som utförts i specifika projekt av personalen vid den enhet som handlägger ärenden rörande krisberedskap.

Vägverket menar att de projekt som utförs i enlighet med regeringens riktlinjer och överenskommelsen med KBM angående krisberedskapshöjande åtgärder ska finansieras av anslag 7:5 enligt samma principer som gäller för andra projekt inom Vägverket. Vägverket anser att anslaget för väghållning (ca 16 miljarder kr) som används för att genomföra uppdrag/vägojekt m.m. är jämförbart med anslag 7:5. Enligt Vägverket används väghållningsanslaget för att finansiera och genomföra de uppdrag som anges i Vägverkets regleringsbrev.

Enligt KBM:s bedömning är det tveksamt om Vägverkets löneutbetalningar till personalen på den enhet som handlägger krisberedskapsärenden ligger inom ramen för gällande finansieringsprinciper.

Genom en omfördelning använde Vägverket närmare 1 500 tkr av de medel som avsågs för utredning, forskning, utbildning och övning till investeringar. Denna omdisponering har enligt Vägverket samma förklaring som den omfördelning som genomfördes vid inköpet av reservbron, dvs. att medel som avsetts för verksamheter som inte genomfördes på grund av personalneddragningar istället kunde användas för investeringar. Vägverket bedömer att följderna av denna omdisponering kan kompenseras med ökade insatser åren 2006 och 2007 och att det därmed inte sker någon förändring i den långsiktiga planeringen.

7.4.3 Genomförd verksamhet och kostnader

Investeringar

Vägverkets regionkontor har installerat dubbla ledningar för el, tele- och datakommunikation för att tillgodose kraven på fungerande förbindelser och för att minska verksamhetens sårbarhet. Arbetet har finansierats dels genom anslag från KBM, dels genom Vägverkets förvaltningsanslag. På grund av flytt av regionkontoret i Göteborg har Vägverket anskaffat utrustning för regionens krisledningslokaler i region Väst.

Vägverket investerade i en reservbro av typen Compact 200 samt utrustning till denna som möjliggör byggandet av en upp till 200 meter lång reservbro med flytande stöd. Investeringen har motiverats av brister i förmågan att bygga reservbroar över de breda älvarna norr om Dalälven.

Dessutom investerade Vägverket i en lastmaskin av typen L 120 för användning vid byggen av reservbroar samt för förrådsarbete. Vägverket har motiverat inköpet med att det funnits brister i de äldre maskinernas lastkapacitet (risk för fara för personalen) samt att det på längre sikt är mer lönsamt att köpa in en lastmaskin istället för att hyra en sådan. Vägverket uppger att myndigheten tidigare år har hyrt en lastmaskin vid förrådshantering och byggnation av reservbroar. Vid en analys av arbetsmiljön konstaterades, enligt Vägverket, allvarliga brister i arbetsmiljön och att arbetsförhållandena kunde strida mot bestämmelserna i arbetsmiljölagen.

För investeringar tilldelades Vägverket 7 468 tkr ur anslag 7:5. Summan av de medel som Vägverket förbrukade uppgick till 8 500 tkr.

Utredning och forskning

Tillsammans med SMHI har Vägverket arbetat med en studie om stora regnmängders effekter på vägnätet. Studien bygger på ett scenario där Mälardalsregionen drabbas av ett kraftigt regn, motsvarande det som föll över Tjeckien år 2002. Projektet ska slutredovisas våren 2006.

Vägverket har bedömt att det funnits brister i det underlag som använts vid planering av robusthetshöjande åtgärder och har därför under år 2005 arbetat med risk- och sårbarhetsanalyser (Rosa-projektet). Risk- och sårbarhetsanalyserna har behandlat Stockholm, Mälardalsregionen och Göteborg samt viktiga datasystem. I analysarbetet har Vägverket tillämpat metoden "Riskanalys för vald vägsträcka" där risknivåer för vissa specifika vägsträckor kan beräknas med hjälp av sannolikhets- och konsekvensbedömningar.

För utredning och forskning tilldelades Vägverket 5 400 tkr ur anslag 7:5. Av dessa medel förbrukade Vägverket 4 637 tkr.

Planering, uppföljning och samverkan

För att möta behovet av samordning med KBM och andra myndigheter (bl.a. inom samverkansområdet Transporter) har Vägverket deltagit i möten som behandlat planering och uppföljning av krisberedskapsverksamheten. Vägverket har deltagit i styrgruppen för samverkansområdet Transporter och i projektverksamhet som drivits av samverkansområdet, bl.a. projektet *Kritisk infrastruktur*.

Vägverket har också deltagit i olika samarbeten på internationell nivå i fyra möten med NATO Planning Board for Inland Surface Transport (PBIST), i två Nordiska transportberedskapsmöten samt i fyra möten med en referensgrupp för civil internationell verksamhet.

För planering, uppföljning och samverkan tilldelades Vägverket 1 400 tkr ur anslag 7:5. Av dessa medel förbrukades 1 262 tkr.

Utbildning och övning

Vägverkets utbildnings- och övningsverksamhet har varit inriktad mot att förbättra krisledningsförmågan. Vägverket har vid tre tillfällen genomfört utbildningar med personal vid huvudkontoret. Utbildningar och övningar har också genomförts vid regionkontoren.

För utbildning och övning tilldelades Vägverket 3 150 tkr. Av dessa medel förbrukade Vägverket 2 521 tkr.

Drift och underhåll

Vägverkets verksamhet rörande drift och underhåll har handlat om att täcka behovet av teknisk kompetens för anskaffning och utveckling av reservbromateriel. Affärsenheten Vägverket Konsult fick därför i uppdrag att besiktiga leveranser och beräkna hållfastheten vid Vägverkets reservbrobyggen.

Vidare har Vägverket bedrivit verksamhet som inriktats på förvaltning och underhåll av förrådsförvarad beredskapsmateriel för reservbrobyggen och NBC/CBRN-skydd.

För drift och underhåll tilldelades Vägverket 3 085 tkr. Summan av de medel som Vägverket förbrukade uppgick till 3 258 tkr.

7.4.4 Effekter av genomförd verksamhet 2005

Investeringar

Vägverket bedömer att de investeringar som gjorts med medel ur anslag 7:5 krisberedskap har fått följande effekter.

Investeringarna i dubbla ledningar för el, tele- och datakommunikationer har resulterat i ökad robusthet i funktionerna. Därmed har möjligheterna till minst en veckas uthållighet ökat.

Anskaffningen av utrustning för krisledningslokaler har enligt Vägverket förbättrat möjligheterna för Vägverkets krisledning att verka effektivt.

Inköpet av en reservbro har ökat förmågan att snabbt kunna bygga upp reservförbindelser. Med den inköpta kringutrustningen kan reservbroförbindelsen få en längd på 200 meter i broklass 1. Förmågan att verka vid översvämningar norr om Dalälven har därmed ökat.

Den inköpta lastmaskinen har fått effekten att Vägverket byggnationer av reservbroar kan gå snabbare, vilket kan anses utgöra en förbättring av den operativa förmågan.

KBM delar Vägverkets bedömningar såvitt avser effekterna av 2005 års investeringsåtgärder.

Utredning och forskning

Vägverket bedömer att den utredning och forskning som bedrivits med medel ur anslag 7:5 krisberedskap har fått eller förväntas få följande effekter.

Projektet avseende avbrottsplanering ska presenteras våren 2006 och en effekt i form av ny kunskap förväntas då uppstå.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser enligt metoden "vald vägsträcka" har resulterat i ökad kunskap om sårbarheter i vägtransportsystemet (bl.a. svaga vägbankar på vissa vägsträckor) i Stockholms- och Göteborgsregionerna. Vägverket har som en preventiv åtgärd förstärkt vägar som pekats ut som sårbara. Vägverket har också kunnat identifiera de omledningsvägar som bör bli föremål för förstärkningar.

KBM delar Vägverkets bedömningar angående uppnådda eller förväntade effekter av utrednings- och forskningsverksamheten.

Planering, uppföljning och samverkan

Enligt Vägverkets bedömning har den planering, uppföljning och samverkan som bedrivits år 2005 fått följande effekter.

Den verksamhet som bedrivits inom samverkansområdet Transporter och den samverkan som förekommit med andra myndigheter har resulterat i ökad samordning av beredskapsåtgärderna. Dessutom har myndigheterna fått ökad insikt i trafikverkens gemensamma problem och bättre förståelse för behovet av resurssamordning vid ett krisläge.

Det internationella samarbetet har lett till ökade insikter om andra länders krisberedskapsåtgärder och olika länder kan stödja varandra med kompetenser och resurser. Detta har särskilt gällt de nordiska länderna samt de länder som medverkar i NATO-samarbetet.

KBM delar Vägverkets bedömningar angående effekterna av den planering, uppföljning och samverkan som bedrivits år 2005.

Utbildning och övning

Enligt Vägverkets bedömning har utbildnings- och övningsverksamheten fått följande effekter.

De övningar och utbildningar som Vägverkets personal har medverkat i har ökat krishanteringsförmågan inom huvudkontorets och regionkontorens krisledningsorganisationer. Enligt Vägverkets bedömning har personalens ökade förmåga avspeglats i agerandet i samband med inträffade olyckor, bl.a. då Essingebron blev påseglad av prämkransen Lodbrok i oktober 2005.

Utbildningen av reservbrobyggare har resulterat i att det bildats en poolorganisation som kan verka både nationellt och internationellt. Vägverket har därmed stärkt sin operativa förmåga.

KBM delar Vägverkets bedömningar angående effekterna av genomförd utbildnings- och övningsverksamhet.

Drift och underhåll

Enligt Vägverkets bedömning har drift- och underhållsverksamheten fått följande effekter.

Statusen på beredskapsmateriel rörande reservbroar och NBC/CBRN-spridning i A-förråden, dvs. de som ska vara mest lättillgängliga, har bibehållits.

Vidare har det konsultstöd som anskaffats från Vägverket Konsult lett till att reservbrobyggen och leveranser av materiel har kvalitetssäkrats.

KBM delar Vägverkets bedömningar angående effekterna av drift- och underhållsverksamheten.

7.4.5 Övriga slutsatser

Stora delar av Vägverkets verksamhet som bedrivits med medel ur anslag 7:5 krisberedskap ligger i linje med KBM:s prioriteringar i planeringsinriktningen för år 2005. På investeringssidan återfinns åtgärder inom el, telekommunikationer och IT. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har dels beaktat näringslivsperspektivet, dels inriktats mot storstadsregionerna. Övningsverksamheten har inriktats mot krisledning.

Vid en jämförelse mellan å ena sidan den verksamhet som bedrivits och å andra sidan de riktlinjer som beslutades i överenskommelsen mellan KBM och Vägverket kan KBM konstatera att det finns skillnader mellan planerad och genomförd verksamhet. Den viktigaste skillnaden är att Vägverket använt drygt 1 500 tkr som avsetts för utbildnings- och utredningsverksamhet till investeringar i materiel. Genom denna omdisponering av medel möjliggjordes inköpet av en lastmaskin (kostnad 1 300 tkr).

Liksom i bedömningen av Vägverkets inköp av en reservbro anser KBM att investeringen i lastmaskinen borde ha föregåtts av en dialog mellan Vägverket och KBM. KBM vill i detta sammanhang framhålla vikten av att arbetet med krisberedskapsfrågor präglas av en helhetssyn. I fördelningen av anslag 7:5 Krisberedskap till olika myndigheter har KBM uppdraget att med utgångspunkt från hela samhällets behov av krisberedskapshöjande åtgärder identifiera de områden som bör prioriteras. I KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap *En utvecklad krisberedskap* konstaterades att anslag 7:5 befann sig på en kritisk låg ekonomisk nivå. Av detta skäl skulle krishanteringsförmågan prioriteras och medel skulle i första hand avsättas för kunskapsuppbyggnad, samverkan och krisledningsorganisationen. Åtgärder som materielinköp inom ramen för den operativa förmågan hade lägre prioritet.

Mot bakgrund av ovanstående vill KBM därför inte utesluta att en helhetsbedömning av verksamhetsområdet Svåra påfrestningar år 2005 skulle visa att de medel som användes för inköp av en reservbro och en lastmaskin istället borde ha använts för andra nödvändiga åtgärder inom krisberedskapssystemet. KBM vill också framhålla vikten av att Vägverket åren 2006 och 2007 i enlighet med den långsiktiga planeringen säkerställer att det sker en återhämtning på de områden där planerad verksamhet för år 2005 uteblivit.

8 Översikt av hur svenska myndigheters engagemang i internationella organisationer påverkar krisberedskapen

Denna översikt behandlar endast det arbete som utförs inom internationella organisationer. Det bilaterala samarbetet behandlas ej. Syftet är att kortfattat redogöra för om, och i så fall på vilket sätt, svensk krisberedskap har förbättrats av det relativt omfattande deltagandet i internationella organisationer.

Generellt kan noteras att samtliga internationella organ som varit föremål för översynen (NATO, FN-relaterade organisationer, EU och OECD) genomför till mer eller mindre del lagstiftnings- och rekommendationsarbete, sätter upp olika typer av varningssystem, genomför utbildningar och övningar samt har ett rikt informations- och erfarenhetsutbyte. Det går därför inte att utifrån denna översikt värdera vilken eller vilka organisationer som är mest relevanta för svensk krisberedskap. Dessutom är det svårt att värdera de olika organisationernas processer och resultat mot varandra. Vissa processer kan upplevas som mer långsamma än andra men arbetet kan få större vikt då det väl ger resultat. Dock har man från regeringens håll understrukit vikten av att särskilt följa och delta i framförallt arbetet som genomförs inom ramen för EU.

Vid en övergripande bedömning kan myndigheterna delas in i de som är mer involverade i internationella organisationer (Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Smittskyddsinstitutet med flera) och de som är mindre involverade. De som är mer involverade har ofta kopplingar till flera internationella organisationer parallellt medan de mindre involverade myndigheterna ofta endast deltar i en internationell organisation eller representeras av andra myndigheter eller departement i det internationella samarbetet.

Resultat av det internationella engagemanget

Samtliga myndigheter bedömde att deras deltagande i de internationella organisationerna bidrog positivt till den svenska krisberedskapen. De minst påtagliga effekterna av samarbetet är den information som deltagandet genererar. Deltagandet kan i detta avseende beskrivas som en form av omvärldsanalys. En något mer påtaglig effekt av arbetet är de kontakter och de nätverk som skapas. Detta kan innebära att en svensk myndighet vet vilken utländsk myndighet eller person som ska kontaktas i ett läge där Sverige behöver begära assistans. En mer konkret och formaliserad variant av detta informationsutbyte är upprättandet av system för varning och informationsspridning inom områden som kemikaliehändelser, smittskydd med mera, oavsett om det rör sig om olyckor eller antagonistiska handlingar.

En viktig del i de internationella organisationernas verksamhet är utformandet av standarder, rekommendationer och riktlinjer. Syftet med detta arbete är att genom standardisering av metoder, terminologi med

mera förstärka möjligheterna till samverkan och interoperabilitet. Här finns även ett svenskt intresse av att bevaka arbetet så att resultatet så långt som möjligt passar svenska förhållanden.

Ett konkret resultat av arbetet inom vissa av organisationerna är att svenska myndigheter har erbjudits möjlighet att delta i internationella övningar. Vid övningarna får de deltagande möjlighet att på praktisk och operativ nivå utveckla samarbetsprinciper vilket ökar förmågan att dels bidra vid internationella insatser, dels höja förmågan att ta emot internationell assistans vid en kris i Sverige. En näraliggande verksamhet är de utbildningstillfällen som blir tillgängliga genom det internationella arbetet och som bidrar till att framförallt skapa en gemensam teoretisk grund och förståelse för olika sätt att samordna krisberedskapsarbete.

De effekter av det internationella samarbetet som tydligast går att mäta mot kostnaden för det arbete som är nedlagt är möjligheterna att begära assistans samt olika former av finansiering. Möjligheter att begära assistans från EU/NATO vid kriser har diskuterats med avseende på bland annat experter, laboratorium för tester, möjlighet att få stöd med blodpåsar vid stora skadeutfall med mera. I samband med stormen Gudrun prövades detta i praktiken då Statens Räddningsverk genom EU:s gemensamhetsmekanism fick tillgång till reservkraftverk från Tyskland och Tjeckien. En ytterligare positiv effekt av EU-samarbetet märktes i samband med Gudrun då Europaparlamentet i november 2005 beviljade 768 miljoner kronor från EU:s solidaritetsfond som stöd för de extra kostnader som Sverige drabbats av till följd av stormen.

Avseende finansiering av forskning erbjuder den internationella dimensionen möjligheter till forskning som annars inte, eller i mycket mer begränsad skala, skulle kunna ha ägt rum på nationell nivå.

EU-medlemskapet ger också vissa strukturella, positiva effekter på svensk krisberedskap. Den kanske tydligaste av dessa är att svensk försörjningsförmåga bedöms ha stärkts så mycket genom medlemskapet att Sverige inom många områden inte längre bedriver någon försörjningsberedskap.

Generella slutsatser

De samverkansansvariga myndigheterna indikerar att det EU-relaterade arbetet ökar samt att det med stor sannolikhet kommer att öka ytterligare inom en snar framtid. Emellertid har även FN, Nato och OECD stora implikationer på den internationella arenan genom exempelvis riktlinjer och lagstiftningsarbete. Vilken organisation som är viktigast att delta i beror på vilken sektor en myndighet företräder. För Statens strålskyddsinstitut och Statens Kärnkraftinspektion är till exempel FN-relaterade IAEA av avgörande betydelse. För Statens energimyndighet är OECD ett mycket viktigt forum medan Nato/PFF är det forum där Banverket och Vägverket framför allt diskuterar internationella krisberedskapsfrågor. I den mån EU skapar organ för att diskutera krisberedskapsfrågor som idag behandlas i andra organisationer finner Krisberedskapsmyndigheten det troligt att det växande EU-engagemanget på kort och medellång sikt medför ökade krav

på internationellt deltagande snarare än att det ersätter engagemanget i andra organisationer.