

# Så vill vi utveckla krisberedskapen



KRISBEREDSKAPS  
MYNDIGHETEN

Så vill vi utveckla  
krisberedskapen

Titel: Så vill vi utveckla krisberedskapen  
Utgiven av: Krisberedskapsmyndigheten (KBM)  
Original: Sörman Information & Media AB  
Upplaga: 2 000 exemplar

ISSN: 1652-3733  
ISBN: 91-85053-75-9  
KBM:s dnr: 0418/2005  
Tryck: Edita

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från KBM  
E-post: [bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se](mailto:bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se)

Skriften kan laddas ned från KBM:s webbplats  
[www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

## Innehåll

Sammanfattning .....	5
En utvecklad krisberedskap .....	15
En ny krisberedskapsförordning .....	139
Teknisk utveckling och krishantering .....	233
Improving Sweden's Emergency Management System – Summary in English .....	287



## Sammanfattning

Hur kan samhällets krisberedskap utvecklas och bli bättre?

Efter en vinter med två kriser – flodvågskatastrofen i Sydostasien och orkanen Gudrun i södra Sverige – är det naturligare än någonsin att ställa frågan.

Regeringen har vid flera tillfällen också frågat Krisberedskapsmyndigheten (KBM) hur vi bedömer att krisberedskapen ska utvecklas. Vi har fått uppdrag både i vårt regleringsbrev och i särskilda regeringsbeslut. Syftet är att vårt arbete ska utgöra underlag för den proposition om krisberedskap och nationell säkerhet som regeringen planerar att lägga fram hösten 2005.

Flera av uppdragen har vi redovisat under första kvartalet 2005. Denna skrift innehåller tre av dessa redovisningar. Vi har samlat dem i ett gemensamt dokument för att de hänger nära ihop med varandra.

Slutsatserna och förslagen som vi lämnat till regeringen bottnar också i en gemensam syn: Vi behöver bli ännu bättre på att samverka med varandra i det svenska krisberedskapsarbetet. Det gäller på alla nivåer i samhället och även mellan offentlig och privat sektor. Vi måste förbättra överblicken och helhetssynen. Den internationella dimensionen och samarbetet inom EU måste integreras bättre med arbetet på hemmaplan. Och vi behöver hitta nya former för Försvarsmaktens stöd till samhället vid fredstida kriser och för civil-militär samverkan i det långsiktiga utvecklingsarbetet.

Här presenteras de viktigaste slutsatserna, förslagen och resonemangen i en gemensam sammanfattning för de tre redovisningarna.

## En utvecklad krisberedskap<sup>1</sup>

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

**Bland de hot och risker vi idag kan identifiera lyfts följande fram: spridning av allvarlig smitta, terrorhandlingar, naturhändelser som slår ut samhällsviktig infrastruktur under lång tid, samt tekniska kollapser i samhällsviktiga el-, tele- och IT-system.**

De hot och risker som samhället står inför i dag är komplexa. För att kunna hantera dem krävs att samhället har en generell förmåga att möta uppkomna kriser. Kriserna måste kunna hanteras tvärs över sektorsgränserna och med förberedda krishanteringsstrukturer hos de berörda aktörerna.

Spridning av allvarlig smitta utgör ett påtagligt hot och vi kan inte utesluta att även Sverige kan drabbas av terrorhandlingar. Naturhändelser kan slå ut samhällsviktig infrastruktur under lång tid. Tekniska kollapser kan inträffa i viktiga el-, tele- och IT-system och få mycket allvarliga konsekvenser till följd av att systemen är komplexa och beroende av varandra.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att analysera hot och risker ur ett helhetsperspektiv i syfte att skapa en handlingsberedskap. Det går dock inte att bygga ett krishanteringsystem enbart med utgångspunkt i de hot och risker som man i förväg kan identifiera. I stället måste krishanteringsystemet byggas upp utifrån en generell förmåga att hantera kriser, även sådana som vi inte har tillräcklig fantasi för att kunna förutse.

Sverige måste även ur ett krishanteringsperspektiv ses som en del av ett större internationellt sammanhang. Terrorism, organiserad brottslighet, IT-relaterade hot, naturkatastrofer eller smittutbrott i andra länder kan få konsekvenser även för Sverige.

Det kan även hända att svenskar utomlands påverkas av kriser i sådan omfattning att konsekvenserna blir allvarliga för Sverige. Sverige måste ha en förmåga att såväl ta emot stöd utifrån som att stödja andra länder vid kriser.

**För att snabbt kunna stärka den generella krishanteringsförmågan bör ett system med beredskapsnivåer i fredstid införas. Det innebär att vissa myndigheter bör ges befogenhet och skyldighet att vid behov höja beredskapsnivån även hos andra myndigheter.**

---

1. En utvecklad krisberedskap. KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap. Dnr 0931/2004. Se sid 15–138

Det finns i dag inte skäl för att införa särskilda risk- eller hotnivåer i samhället som helhet på det sätt som man gjort i till exempel USA. Det kan däremot finnas skäl att ha denna typ av system inom särskilda sektorer.

Krishanteringssystemets myndigheter behöver säkerställa en generell förmåga till samverkan och beslutsfattande vid olika typer av hastigt uppkomna krisförlopp, eftersom detta slags kriser ofta involverar eller berör ett stort antal aktörer. Några etablerade rutiner för att uppnå en fungerande krishanteringsorganisation som sträcker sig över sektorsgränserna finns inte i dag.

För att stärka den generella krishanteringsförmågan bör därför ett beredskapsnivåsystem i fredstid införas. Beredskapsnivåsystemet innebär bland annat att vissa myndigheter får befogenhet och skyldighet att vid behov höja beredskapsnivån även för andra berörda myndigheter. Kostnaderna för de åtgärder som krävs för att gå upp eller ned i beredskapsnivå bedöms vara relativt små.

**Regeringen bör initiera ett arbete för att ta fram och lägga fast grundläggande säkerhetskrav för samhällsviktig verksamhet.**

KBM föreslår att regeringen ställer sig bakom de övergripande mål för säkerhet och beredskap i samhällsviktig verksamhet som KBM redovisar i rapporten.

För att samhället ska kunna uppnå dessa mål krävs dels att staten fastställer grundläggande säkerhetskrav på samhällsviktig verksamhet, dels att staten vidtar särskilda krisberedskapsåtgärder. KBM föreslår därför att regeringen initierar ett arbete för att ta fram och lägga fast grundläggande säkerhetskrav för samhällsviktig verksamhet.

Syftet med att ställa grundläggande säkerhetskrav på viss samhällsviktig verksamhet är att precisera vilken förmåga att hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar som bör finnas inom dessa verksamheter. På detta sätt utvecklas Sveriges krisberedskapsarbete ytterligare. Genom dessa åtgärder skapas en kontinuitet genom hela hotskalan från vardagsolyckor till allvarliga kriser och krig.



KBM anser att det behövs tydliga prioriteringsgrunder för att fördela de begränsade ekonomiska medel som disponeras på anslaget 7:5 Krisberedskap. Vid brist på ekonomiska medel bör åtgärder som syftar till att stärka den generella krishanteringsförmågan prioriteras. Näst högst prioritet bör ges till åtgärder som stärker den operativa förmågan. Först i tredje hand bör åtgärder vidtas som syftar till att minska sårbarheten i den samhällsviktiga infrastrukturen.

**Samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet bör etableras på nationell, regional och lokal nivå för att hantera krisberedskapsfrågor.**

**Offentliga medel för samhällets säkerhet bör investeras i projekt som ger incitament för företagen att samverka.**

**Myndigheter, kommuner och landsting bör i högre grad beakta säkerhets- och sårbarhetsfrågor vid offentlig upphandling.**

Krisberedskapen är ett gemensamt ansvar för det privata och det offentliga. Samverkan bör etableras på såväl nationell som regional och lokal nivå och ske inom ramen för krishanteringssystemets ordinarie processer och villkor.

Det är osannolikt att privat-offentlig samverkan uppstår spontant. Därför bör offentliga resurser investeras i projekt som innebär incitament för företagen att samverka. Samtidigt bör säkerhets- och sårbarhetsperspektiv i högre grad beaktas vid offentlig upphandling.

Dagens sekretesslagstiftning kan utgöra ett hinder för en effektiv privat-offentlig samverkan. Företag måste kunna vara säkra på att känsliga interna uppgifter inte hamnar i orätta händer. Förutsättningarna för att kunna skydda känsliga företagsuppgifter med sekretess bör därför utredas.

KBM anser vidare att det finns ett behov av en kunskaps- och erfarenhetsbank med bland annat råd och riktlinjer i metod- och organisationsfrågor.

**Att samhället kan ta emot och på ett bra sätt använda frivilliga vid krishanteringsinsatser är viktigt både ur ett krishanteringsperspektiv och ur ett förtroende- och demokratiperspektiv. Kommuner och landsting bör därför ha strukturer för att kunna utnyttja frivilliga vid allvarliga kriser.**

**Statligt stöd bör kunna lämnas till de ideella och demokratiska organisationer som kan bidra till samhällets krishanteringsförmåga.**

Personella förstärkningar i form av frivilliga utgör en viktig resurs vid allvarliga kriser i fredstid. Det är även ur ett förtroende- och demokratiperspektiv viktigt att kunna ta emot och på ett bra sätt använda frivilliga vid krishanteringsinsatser.

Kommuner och landsting bör därför bygga upp strukturer för att kunna använda frivilliga vid allvarliga kriser i fred. Statligt stöd bör kunna lämnas till ideella och demokratiska organisationer som kan bidra till samhällets krishanteringsförmåga.

KBM föreslår att regeringen initierar en författningsöversyn när det gäller frivilligverksamheten inom krisberedskaps- och totalförsvarsområdet. Reglerna för frivilliga försvarsorganisationer bör dock endast omfatta sådan frivilligverksamhet som syftar till insatser för det militära försvaret.

**En ny beredskapspolis bör inrättas med inriktning mot allvarliga kriser i fred. Beredskapspolisen bör rekryteras på frivillig grund.**

**Hemvärnet är en viktig resurs vid allvarliga kriser i fred.**

Systemet med beredskapspoliser behöver reformeras så att denna resurs bättre kan utnyttjas vid allvarliga kriser i fredstid. I praktiken handlar det om att skapa en ny beredskapspolis, där rekryteringen sker på frivillig grund och inte med civilplikt.

KBM föreslår vidare att formerna utreds för hur de insatsteam som Räddningsverket bygger upp för internationella katastrofer ska kunna användas även vid allvarliga kriser inom landet.

Hemvärnet utgör en viktig resurs vid fredstida allvarliga kriser. Hemvärnssoldaternas kontrakt bör kompletteras med någon form av frivilligklausul eller med ett särskilt avtal för tjänstgöring i fred.

**Försvarsmakten har kvalificerade resurser som kan fungera som stöd till de brottsbekämpande myndigheterna vid terroristangrepp.**

**Försvarsmaktens möjlighet att anställa soldater förbättrar förutsättningarna att lämna stöd vid allvarliga kriser.**

**Civila myndigheter bör i ökad utsträckning anslutas till Försvarets telenät (FTN) för att minska sårbarheten i kommunikationen.**

Försvarsmakten har kvalificerade resurser som kan fungera som stöd för de brottsbekämpande myndigheterna vid terroristangrepp och kommer även i övrigt att vara en viktig förstärkningsresurs vid allvarliga kriser i fred.

Gällande regelverk, den ökade internationella verksamheten och att huvuduppgiften är väpnad strid begränsar dock användbarheten och tillgängligheten vid allvarliga kriser i fred.

Försvarsmaktens möjlighet att anställa soldater förbättrar dock förutsättningarna att lämna stöd vid allvarliga kriser, eftersom de anställda soldaterna både har en bättre tillgänglighet över tiden och en högre kompetens än de värnpliktiga.

För att minska sårbarheten i kommunikationsvägarna föreslår KBM att civila myndigheter m.fl. inom krishanteringssystemet i ökad omfattning ansluts till Försvarets telenät (FTN). KBM föreslår vidare att Försvarsmakten och KBM får i uppdrag att utreda ägarförhållandena för FTN. Orsaken är dels att FTN kommer att vara en viktig komponent i RAKEL-systemet, dels att FTN i allt högre grad används som alternativ kommunikationsväg för myndigheter m.fl. i krishanteringssystemet.

Beträffande det civila försvarets stöd till Försvarsmakten kan KBM konstatera att utifrån beslutad försvarspolitisk inriktning handlar det, i förhållande till tidigare verksamhet, om ett stöd i ytterst begränsad omfattning. Genom att bygga upp förmåga att kunna hantera allvarliga kriser i fred skapas dock även goda förutsättningar för det civila försvaret. Vissa verksamheter, till exempel krigskirurgi och signalskyddsverksamhet, bör vidmakthållas och i vissa fall utvecklas för att det civila försvaret ska kunna fullgöra sin uppgift att lämna stöd till Försvarsmakten vid angrepp eller krig i vår omvärld.

### En ny krisberedskapsförordning<sup>2</sup>

**Den förordning som i dag styr myndigheternas krisberedskapsarbete har brister. Den behöver förändras och anpassas så att myndigheterna får tydligare förutsättningar för krisberedskapsarbetet.**

**En ny krisberedskapsförordning bör integrera myndigheternas ansvar inför fredstida kriser med deras ansvar inför höjd beredskap och krig.**

KBM har identifierat tre övergripande frågor som gör att det finns behov av ändringar i nuvarande förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

- Det behövs en tydligare helhetssyn för krishantering vid små påfrestningar och vid höjd beredskap.
- Myndigheterna har olika typer av ansvar och uppgifter, något som bör framgå av förordningen.
- Det behövs en tydligare samordning och inriktning av krisberedskapsarbetet.

I gällande förordning finns en uppdelning i samverkansansvar (som gäller för fredstida krishantering) respektive bevakningsansvar (som gäller för höjd beredskap). Under arbetet med översynen av förordningen har det framgått alltmer tydligt att det arbete som bedrivs inom ramen för samverkansansvaret och bevakningsansvaret i allt väsentligt är samma sak, och åtskillnaden mellan samverkansansvaret och bevakningsansvaret bör därför enligt KBM:s mening försvinna.

---

2. En ny krisberedskapsförordning. Återrapportering av uppdrag att se över förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Dnr 0409/2004. Se sid 139–231.

KBM anser att förordningen idag inte på ett korrekt sätt beskriver hur förmågan att hantera fredstida kriser och höjd beredskap faktiskt skapas. Förordningen behöver justeras för att förmedla en bättre helhetssyn och visa tyngdpunktsförskjutningen mot fredstida krishantering.

KBM föreslår därför att regeringen beslutar om en ny förordning – krisberedskapsförordningen. KBM föreslår också att de nuvarande 14–21 §§ lyfts ur dagens förordning och bildar en egen förordning om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap.

**En ny krisberedskapsförordning bör skilja på myndigheter med olika slags roller i krisberedskapsarbetet:**

- **Myndigheter med samverkansansvar (vissa centrala myndigheter)**
- **Myndigheter med geografiskt områdesansvar (länsstyrelserna)**
- **Myndigheter med stödjande ansvar (de totalförsvargemensamma stödmyndigheterna och några ytterligare centrala myndigheter)**
- **Krisberedskapsmyndigheten (som har en särskild roll som samordnande myndighet)**

KBM:s bedömning är att förordningen idag på ett otillräckligt sätt speglar de roller och det ansvar som olika myndigheter har i samhällets krisberedskapsarbete. Exempelvis kan en tydlig skillnad i uppgift och ansvar skönjas mellan länsstyrelserna, KBM respektive övriga utpekade myndigheter. Vidare finns det anledning att skilja mellan å ena sidan myndigheter som har ansvar för frågor som på ett naturligt sätt kan knytas till ett samverkansområde, och å andra sidan myndigheter som visserligen är viktiga för samhällets krisberedskap men som bara har en begränsad koppling till ett samverkansområde. Denna skillnad i ansvar och roller framgår inte av förordningstexten idag.

KBM föreslår därför att förordningen får en särskild paragraf som beskriver länsstyrelsernas uppgifter som geografiskt områdesansvariga myndigheter i krishanteringssystemet. KBM föreslår också att länsstyrelserna pekas ut i samtliga samverkansområden utifrån det geografiska områdesansvaret i syfte att underlätta samverkan mellan de sektorsansvariga myndigheterna och länsstyrelserna samt synliggöra områdesperspektivet i sektorsdiskussionerna.

KBM föreslår att KBM:s roll i krishanteringssystemet beskrivs i en särskild paragraf och att KBM pekas ut i samtliga samverkansområden utifrån detta ansvar.

KBM föreslår vidare att en särskild myndighetskategori inrättas i förordningen. Denna kategori bör benämnas stödmyndigheter. En särskild paragraf som beskriver stödmyndigheternas roll och ansvar bör införas. De myndigheter som ska ingå i kategorin bör pekas ut i anslutning till denna paragraf. Rollen som stödmyndighet innebär att myndigheten deltar i samverkansområdenas arbete i de frågor där myndigheten berörs.

**KBM bör få rätt att meddela föreskrifter till andra myndigheter om hur den nya krisberedskapsförordningens regler ska tolkas och tillämpas.**

För att kunna erbjuda en tydligare samordning av krisberedskapsarbetet bör KBM kunna meddela verkställighetsföreskrifter.

Att KBM föreslås få en utökad rätt att meddela föreskrifter innebär inte att KBM anser att föreskrifter är det enda instrumentet för att uppfylla intentioner bakom förordningen. KBM avser att även i fortsättningen företrädesvis arbeta med olika typer av inriktningsdokument och vägledningar.

### **Teknisk utveckling och krishantering<sup>3</sup>**

**Vid en kris har många aktörer behov av en gemensam uppfattning av läget. I dag saknas sektorsövergripande system för informationsutbyte mellan olika aktörer. Den utveckling av tjänster som pågår inom olika samhällssektorer kan på sikt bidra till att fylla behovet av informationsutbyte mellan myndigheter.**

**Med tjänster avses i detta sammanhang strukturering av information eller verksamheter i syfte att underlätta tillgången och nyttjandet av information eller resurser.**

**För att en utveckling av tjänster, och på sikt även utväxling av tjänster, ska kunna komma till stånd krävs en utökad samordning och samverkan inom detta område, genomlysning av det rättsliga läget avseende informationssamverkan och informationsutbyte samt utveckling av gemensamma säkerhetslösningar. Detsamma gäller för utvecklandet av en gemensam lägesuppfattning vid kriser.**

Behovet av att ta del av information ser olika ut beroende på vilken nivå en aktör kan sägas befinna sig på samt vilken roll/uppgift och vilket mandat som myndigheten/organisationen kan sägas ha vid en händelse.

Det finns behov av informationssamverkan såväl ur ett operativt perspektiv, för att hantera en händelse på bästa möjliga sätt, som ur ett preventivt perspektiv, för att kunna upptäcka avvikelser och andra händelser som kan indikera en kommande utveckling.

---

3. Teknisk utveckling och krishantering. Redovisning av uppdrag nr.1 i regleringsbrev för år 2004. Dnr 0223/2004. Se sid 233–286

I dag finns en brist på system och verktyg som möjliggör ett informationsutbyte mellan olika aktörer. Inom den tekniska utvecklingen finns tydliga tendenser mot att utveckla tjänster. Med tjänster avses strukturering av information som organisationen använder sig av, olika verksamheter, olika förmågor m.m. Det kan till exempel röra sig om positioneringsuppgifter, olika typer av register eller geografiskt underlag. Även inom Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret pågår motsvarande utveckling.

En utveckling av tjänster och i en förlängning även utväxling av tjänster mellan aktörer kan på sikt öka förutsättningarna för samverkan och samordning mellan aktörer inom krishanteringssystemet. Detta genom att förenkla möjligheten att få tillgång till information från andra aktörer.

Tekniken för att tillgängliggöra och ta del av olika tjänster finns och har i vissa avseenden testats, bland annat inom Försvarsmakten. För att myndigheter och organisationer ska kunna utväxla tjänster krävs dock en genomlysning av det rättsliga läget för informationsutbyte och informationssamverkan, men även en utveckling av gemensamma säkerhetslösningar.

För att kunna utveckla tjänster är det viktigt att följa och ta del av den utveckling av nätverksförvaltning och e-tjänster som pågår och som Statskontoret, e-nämnden respektive 24-timmarsdelegationen ansvarar för. Det är också av stor vikt att nära följa den utveckling av gemensamma system för informationshantering och informationsöverföring som pågår inom EU. Detta inte minst för att tillgodose att Sverige på ett tidigt stadium kan ta del av information från andra länder.

Flertalet aktörer ser ett behov av att utveckla en gemensam lägesuppfattning. Detta kräver dock ett utvecklingsarbete och tillgång till vissa grundläggande data samt en rensning av vissa termer och begrepp.

För att en utveckling av gemensam lägesuppfattning och tjänster ska kunna möjliggöras hos aktörerna i krishanteringssystemet krävs en samordning inom området.

**KBM bör få en tydligare roll avseende samordning och utveckling av det tekniska stödet för ledning, samverkan och informationshantering.**

**KBM bör få ansvar för att utveckla samverkan med Försvarsmakten avseende utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret. Ansvaret bör inbegripa en samordningsroll gentemot andra myndigheter, med syfte att få fler att delta i Försvarsmaktens utvecklingsarbete.**

KBM bör få en tydligare roll vad gäller samordning och utveckling av det tekniska stödet för ledning, samverkan och informationshantering. KBM föreslår att regeringen uppdrar till KBM att inrätta ett råd för dessa frågor inom vilket KBM tillsammans med andra myndigheter kan skapa en plattform för gemensamma initiativ och diskussioner kring utvecklingen inom området, såväl nationellt som internationellt.

Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret är ett mycket omfattande och i många delar komplext arbete. Det gör det svårt att följa och ta del av den utveckling som bedrivs. Till viss del bidrar denna komplexitet till att kunskapen om utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret hos olika myndigheter är begränsad.

Försvarsmaktens satsningar inom detta område har möjliggjort en utveckling på bred front vad gäller tekniska lösningar, komponenter och tillämpningar. Mycket av de satsningar som initierats av Försvarsmakten har genererat en teknisk utveckling som, nu och på sikt, även kan vara till nytta för civila aktörer inom krishanteringssystemet.

Ett ökat samarbete inom detta område kräver en ökad förståelse för Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret, vilket i sin tur kräver större möjligheter att delta i den utveckling som sker. Detta för att skapa förutsättningar för KBM att tillsammans med andra myndigheter analysera hur utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret kan komma att påverka formerna för samverkan med Försvarsmakten, samt om den utveckling som bedrivs av Försvarsmakten i vissa delar kan omsättas för att tillgodose de behov som finns hos andra myndigheter inom krisberedskapssystemet.

KBM bör få ansvar för att utveckla samverkan med Försvarsmakten avseende utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret. KBM föreslår att myndigheten tilldelas en samordningsroll gentemot andra myndigheter och därigenom verkar för ett ökat deltagande i Försvarsmaktens utvecklingsarbete.

## En utvecklad krisberedskap

KBM:s underlag inför 2005 års  
proposition om krisberedskap

0931/2004





# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>21</b>
<b>1. Uppdrag och genomförande .....</b>	<b>24</b>
1.1 Uppdraget .....	24
1.2 Genomförande .....	26
<b>2. Hot och risker i samhället .....</b>	<b>27</b>
2.1 Synpunkter .....	27
2.2 Inledning .....	27
2.3 Generella utvecklingstendenser i samhället .....	28
2.4 Icke-antagonistiska hot och risker .....	31
2.4.1 Smitta .....	31
2.4.2 Tekniska kollapser .....	32
2.4.3 Extrema natur- och väderhändelser .....	33
2.5 Antagonistiska hot och risker .....	34
2.5.1 En gränslös, föränderlig och sammankopplad värld .....	35
2.5.2 Hot- och riskmiljön under 2000-talet .....	35
2.5.3 Antagonistiska aktörer .....	36
<b>3. Beredskapsnivåer i fred .....</b>	<b>42</b>
3.1 Synpunkter .....	42
3.2 Inledning .....	43
3.3 Generell förmåga till samverkan och beslutsfattande .....	43
3.4 Beredskapsnivåer i fredstid bör införas .....	44
3.4.1 Ett beredskapssystem för kriser i fred .....	44
3.4.2 Kostnader .....	46
3.5 Förvarning och hotbedömningar .....	47
3.5.1 Kriskommunikation .....	47
3.6 Hot- och risknivåer .....	48
3.7 Fortsatt utredning .....	49
<b>4. Övergripande mål, åtgärdsstrategier och grundläggande säkerhetskrav .....</b>	<b>50</b>
4.1 Synpunkter .....	50
4.2 Inledning .....	51
4.3 Förmågebegrepp inom krisberedskapen .....	52
4.4 Tolkning av begreppet samhällsområden .....	53
4.5 Grundläggande säkerhetskrav på samhällsviktig verksamhet .....	54
4.5.1 Bakgrund .....	54
4.5.2 Ansvar för den grundläggande säkerheten inom samhällsviktig verksamhet .....	55
4.5.3 Relationen mellan de grundläggande säkerhetskraven och övriga förmågekrav .....	56
4.5.4 Generella metoder för formulering av säkerhetskrav .....	57
4.5.5 Modell för formulering av grundläggande säkerhetskrav .....	57
4.6 Mål, åtgärdsstrategier och kostnader .....	59
4.6.1 Arbetsmetod .....	59
4.6.2 Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Teknisk infrastruktur .....	61

4.6.3	Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Transporter .....	63
4.6.4	Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Spridning av farliga ämnen .....	64
4.6.5	Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Ekonomisk säkerhet .....	66
4.6.6	Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Områdesvis samordning, samverkan och information .....	68
4.6.7	Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Skydd, undsättning och vård .....	69
4.6.8	Kostnader och prioriteringsgrunder .....	70
<b>5.</b>	<b>Privat-offentlig samverkan .....</b>	<b>74</b>
5.1	Synpunkter .....	75
5.2	Inledning .....	75
5.3	Erfarenheter .....	76
5.4	Gemensamt ansvar .....	76
5.5	Behov av reglering .....	78
5.5.1	Frivillighet, incitament och reglering .....	78
5.5.2	Sekretess och upphandling .....	78
5.5.3	El- och telemarknaderna .....	79
5.6	Samverkansmodeller .....	80
5.6.1	Allmänna förslag .....	80
5.6.2	Kostnadseffektivitet m.m. ....	80
5.6.3	Kommuner och länsstyrelser .....	82
5.6.4	Centrala myndigheter .....	83
5.7	Finansiering .....	84
<b>6.</b>	<b>Personella förstärkningsresurser .....</b>	<b>86</b>
6.1	Synpunkter .....	87
6.2	Inledning .....	87
6.3	Behov av personella förstärkningsresurser .....	88
6.3.1	Kommuner .....	88
6.3.2	Landsting och regioner .....	89
6.3.3	Statliga myndigheter på regional och central nivå .....	90
6.4	Tillgång på personella förstärkningsresurser .....	91
6.4.1	Trossamfund .....	91
6.4.2	Hemvärnet .....	93
6.4.3	Organisationer och enskilda personer .....	94
6.5	Beredskapspolisen .....	99
6.5.1	Inledning .....	99
6.5.2	Behov .....	100
6.5.3	Allmän och särskild beredskapspolis .....	100
6.5.4	Befogenheter och arbetsformer .....	102
6.6	Räddningsverkets insatsteam .....	103
<b>7.</b>	<b>Användningen av totalförsvarets resurser vid kriser .....</b>	<b>104</b>
7.1	Synpunkter .....	104
7.2	Inledning .....	105
7.3	Försvarspolitisk inriktning 2005-2007 .....	106
7.4	Civil användning av anställda soldater .....	107
7.5	Helikopterkapacitet .....	108

7.6	Resurser för ammunitions- och minröjning .....	108
7.7	Resurser för att hantera en CBRN-händelse .....	108
7.8	Civil användning av Försvarets telenät .....	109
7.9	Försvarmaktens möjligheter till stöd vid terrorhändelser .....	110
<b>8.</b>	<b>Det civila försvarets stöd till Försvarmakten .....</b>	<b>111</b>
8.1	Synpunkter .....	111
8.2	Inledning .....	111
8.3	Verksamheter som bör vidmakthållas .....	111
8.4	Verksamhetsområden där särskilda förberedelser för stöd kan behövas .....	112
<b>Bilaga 1.</b>	<b>Exempel på antagonistiska angrepp .....</b>	<b>114</b>
<b>Bilaga 2:</b>	<b>Exempel på grundläggande säkerhetskrav:</b>	
	<b>försörjningen med dricksvatten .....</b>	<b>123</b>
<b>Bilaga 3:</b>	<b>Exempel på grundläggande säkerhetskrav: betalningssystemet .....</b>	<b>127</b>
<b>Bilaga 4:</b>	<b>Exempel på grundläggande säkerhetskrav: elförsörjningen .....</b>	<b>130</b>

0931/2004

## Sammanfattning

De hot och risker som samhället står inför i dag är komplexa. För att kunna hantera dem krävs att krishanteringssystemet har en generell förmåga att möta uppkomna kriser. Kriserna måste kunna hanteras tvärs över sektorsgränserna och med förberedda krishanteringsstrukturer hos de berörda aktörerna.

Spridning av allvarlig smitta utgör ett påtagligt hot och vi kan inte utesluta att även Sverige kan drabbas av terrorhandlingar. Naturhändelser kan slå ut samhällsviktig infrastruktur under lång tid. Tekniska krascher kan inträffa i viktiga el-, tele- och IT-system och få mycket allvarliga konsekvenser till följd av att systemen är komplexa och beroende av varandra. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att analysera hot och risker ur ett helhetsperspektiv i syfte att skapa en handlingsberedskap. Det går dock inte att bygga ett krishanteringssystem enbart med utgångspunkt i de hot och risker som man i förväg kan identifiera. I stället måste krishanteringssystemet byggas upp utifrån en generell förmåga att hantera kriser, även sådana som vi inte har tillräcklig fantasi för att kunna förutse.

Sverige måste även ur ett krishanteringsperspektiv ses som en del av ett större internationellt sammanhang. Terrorism, organiserad brottslighet, IT-relaterade hot, naturkatastrofer eller smittutbrott i andra länder kan få konsekvenser även Sverige. Det kan även hända att svenskar utomlands påverkas av kriser i sådan omfattning att konsekvenserna blir allvarliga för Sverige. Sverige måste ha en förmåga att såväl ta emot stöd utifrån som att stödja andra länder vid kriser.

Det finns i dag inte skäl för att införa särskilda risk- eller hotnivåer i samhället som helhet. Det kan däremot finnas skäl att ha denna typ av system inom särskilda sektorer. Krishanteringssystemets myndigheter behöver säkerställa en generell förmåga till samverkan och beslutsfattande vid olika typer av hastigt uppkomna krisförlopp eftersom denna typ av kriser ofta involverar eller berör ett stort antal aktörer. Några etablerade rutiner för att uppnå en fungerande krishanteringsorganisation som sträcker sig över sektorsgränserna finns inte i dag. För att stärka den generella krishanteringsförmågan bör därför ett beredskapsnivåsystem i fredstid införas. Beredskapsnivåsystemet innebär bland annat att vissa myndigheter får befogenhet och skyldighet att vid behov höja beredskapsnivån även för andra berörda myndigheter. Kostnaderna för de åtgärder som krävs för att gå upp eller ned i beredskapsnivå bedöms vara relativt små.

Förberedelsearbetet för att minska sårbarheten i samhällsviktig verksamhet samt öka krisledningsförmågan och den operativa förmågan i samhället behöver inriktas och drivas utifrån ett helhetsperspektiv. KBM föreslår att regeringen ställer sig bakom de övergripande mål för samhällsviktig verksamhet som redovisas i denna rapport. För att samhället skall kunna uppnå dessa mål krävs dels att samhället fastställer grundläggande säkerhetskrav på samhällsviktig verksamhet, dels att staten vidtar särskilda krisberedskapsåtgärder. KBM föreslår därför att regeringen initierar ett arbete för att ta fram och lägga fast grundläggande säkerhetskrav för samhällsviktig verksamhet. Syftet med att ställa grundläggande säkerhetskrav på viss samhällsviktig verksamhet är att precisera vil-

ken förmåga att hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar som bör finnas inom dessa verksamheter. På detta sätt utvecklas Sveriges krisberedskapsarbete ytterligare. Genom dessa åtgärder skapas en kontinuitet genom hela hotskalan från vardagsolyckor till allvarliga kriser och krig.

KBM anser att det behövs tydliga prioriteringsgrunder för att fördela de begränsade ekonomiska medel som disponeras på anslag 7:5 Krisberedskap. Vid brist på ekonomiska medel bör åtgärder som syftar till att stärka krishanteringsförmågan prioriteras. Näst högst prioritet bör ges till åtgärder som stärker den operativa förmågan. Först i tredje hand bör åtgärder vidtas som syftar till att minska sårbarheten i den samhällsviktiga infrastrukturen.

Krisberedskapen är ett gemensamt ansvar för det privata och det offentliga. Samverkan bör etableras på såväl nationell som regional och lokal nivå och ske inom ramen för krishanteringssystemets ordinarie processer och villkor. Det är osannolikt att privat-offentlig samverkan uppstår spontant. Därför bör offentliga resurser investeras i projekt som innebär incitament för företagen att samverka. Samtidigt bör säkerhets- och sårbarhetsperspektiv i högre grad beaktas vid offentlig upphandling. Dagens sekretesslagstiftning kan utgöra ett hinder för en effektiv privat-offentlig samverkan. Företag måste kunna vara säkra på att känsliga interna uppgifter inte hamnar i orätta händer. Förutsättningarna för att kunna skydda känsliga företagsuppgifter med sekretess bör därför utredas. KBM anser vidare att det finns ett behov av en kunskaps- och erfarenhetsbank med bl.a. råd och riktlinjer i metod- och organisationsfrågor.

Personella förstärkningar i form av frivilliga utgör en viktig resurs vid allvarliga kriser i fredstid. Det är även ur ett förtroende- och demokratiperspektiv viktigt att kunna ta emot och på ett bra sätt använda frivilliga vid krishanteringsinsatser. Kommuner och landsting bör därför bygga upp strukturer för att kunna använda frivilliga vid allvarliga kriser i fred. Statligt stöd bör kunna lämnas till ideella och demokratiska organisationer som kan bidra till samhällets krishanteringsförmåga. KBM föreslår att regeringen initierar en författningsöversyn när det gäller frivilligverksamheten inom krisberedskaps- och totalförsvarsområdet. Reglerna för frivilliga försvarsorganisationer bör dock endast omfatta sådan frivilligverksamhet som syftar till insatser för det militära försvaret.

Även hemvärnet utgör en viktig resurs vid fredstida allvarliga kriser. Hemvärnssoldatens kontrakt bör kompletteras med någon form av frivilligklausul eller med ett särskilt avtal för tjänstgöring i fred. Systemet med beredskapspoliser behöver reformeras så att denna resurs bättre kan utnyttjas vid allvarliga kriser i fredstid. KBM föreslår vidare att formerna utreds för hur de insatssteam som Räddningsverket bygger upp för internationella katastrofer skall kunna användas även vid allvarliga nationella kriser.

Försvarsmakten har kvalificerade resurser som kan fungera som stöd för de brottsbekämpande myndigheterna vid terroristangrepp och kommer även i övrigt att vara en viktig förstärkningsresurs vid allvarliga kriser i fred. Gällande regelverk, den ökade internationella verksamheten och att huvuduppgiften är väpnad strid begränsar dock användbarheten och tillgängligheten vid allvarliga kriser i fred. Försvarsmaktens möjlighet att

anställa soldater förbättrar dock förutsättningarna att lämna stöd vid allvarliga kriser eftersom de anställda soldaterna både har en bättre tillgänglighet över tiden och en högre kompetens än de värnpliktiga. KBM föreslår att förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet ses över med anledning av dels det senaste försvarsbeslutet, dels erfarenheterna från det stöd som Försvarsmakten har lämnat till samhället under de senaste åren.

För att minska sårbarheten i kommunikationsvägarna föreslår KBM att civila myndigheter m.fl. inom krishanteringssystemet i ökad omfattning ansluts till Försvarets telenät (FTN). KBM föreslår vidare att Försvarsmakten och KBM får i uppdrag att utreda ägarförhållandena för FTN. Orsaken är dels att FTN kommer att vara en viktig komponent i RAKEL-systemet, dels att FTN i allt högre grad används som alternativ kommunikationsväg för myndigheter m.fl. i krishanteringssystemet.

Beträffande det civila försvarets stöd till Försvarsmakten kan KBM konstatera att utifrån beslutad försvarspolitik inriktning handlar det, i förhållande till tidigare verksamhet, om ett stöd i ytterst begränsad omfattning. Genom att bygga upp förmåga att kunna hantera allvarliga kriser i fred skapas dock även goda förutsättningar för det civila försvaret. Vissa verksamheter, t.ex. krigskirurgi och signalskyddsverksamhet, bör vidmakthållas och i vissa fall utvecklas för att det civila försvaret skall kunna fullgöra sin uppgift att lämna stöd till Försvarsmakten vid angrepp eller krig i vår omvärld.



## 1. Uppdrag och genomförande

### 1.1 Uppdraget

Regeringen uppdrog den 26 augusti 2004 (Fö2004/1795/CIV) till Krisberedskapsmyndigheten (KBM) att utveckla och konkretisera de förslag om förstärkning av den fredstida förmågan vid svåra påfrestningar på samhället i fred som myndigheten redovisat den 26 februari 2004 i rapporten *Nya villkor för samhällets beredskap*.

*1. Krisberedskapsmyndigheten skall analysera vilka risker och hot i fred som föranleder behov av en fredstida förstärkt förmåga. Härvid skall hänsyn tas till slutsatser från genomförda risk- och sårbarhetsanalyser. Analysen skall leda fram till förslag på övergripande mål för sådan förmåga.*

Uppdraget besvaras i kapitel 2 och 4.

*2. Krisberedskapsmyndigheten skall redovisa inom vilka samhällsområden det bör finnas en förstärkt fredstida förmåga och en åtgärdsstrategi över vad som behöver vidtas för att den skall uppnås samt hur den förstärkta fredstida förmågan skall anpassas efter sektorspecifika förutsättningar. En bedömning skall göras över bedömda kostnader. Redovisningen skall omfatta krishanteringsförmåga, operativa aktörers insatsförmåga och den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att kunna motstå störningar. Utgångspunkten för redovisningen av bedömda kostnader skall vara de ekonomiska förutsättningar för 2006 som anges i budgetpropositionen för 2005.*

Uppdraget besvaras i kapitel 4.

*3. Krisberedskapsmyndigheten skall utveckla förslagen från rapporten den 26 februari 2004 om grundläggande säkerhetskrav för samhällsviktig verksamhet genom att beskriva hur grundläggande säkerhetskrav avses införas, på vilka grunder ett säkerhetskrav skall ställas, konsekvenser för finansieringsprinciper samt hur säkerhetskraven förhåller sig till andra krav på förmåga som ställs på verksamhet i fred och under höjd beredskap. Minst två olika exempel på grundläggande säkerhetskrav skall redovisas.*

Uppdraget besvaras i kapitel 4.

*4. Krisberedskapsmyndigheten skall i samråd med Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Försvarmakten samt i övrigt tillsammans med andra berörda myndigheter redovisa en samlad bedömning av vilka antagonistiska hot och risker av terrorkaraktär som är av en sådan omfattning att behovet av åtgärder går utöver vad en enskild myndighet är dimensionerad för. Samverkan med den utredare som regeringen avser tillkalla för att fortsätta och fördjupa de förslag som redovisas i utredningen Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32) skall ske.*

*Myndigheten skall överväga om det finns behov av att införa särskilda risk- eller hotnivåer i samhället. Av redovisningen skall det framgå vilka krav som kan komma ställas på aktörerna i olika risk- eller hotnivåer.*

Uppdraget besvaras i kapitel 2 och 3.

*5. Krisberedskapsmyndigheten skall mot bakgrund av den inriktning som kommer att framgå av försvarsbeslutet 2004 i samråd med Försvarsmakten göra en fördjupad prövning av behovet av att använda kvarvarande totalförsvarsresurser och då i allt väsentligt det militära försvarets resurser, vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Utgångspunkten skall vara att det militära försvarets resurser kan användas endast i sådan utsträckning att det inte inverkar på den militära verksamheten och inte avser det som den utredare som regeringen avser tillkalla för att fortsätta och fördjupa de förslag som redovisas i utredningen Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32) kommer att behandla. Utredaren kommer bl.a. att ha till uppgift att överväga vilket stöd polisen kan behöva från andra myndigheter, särskilt Försvarsmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra liknande omfattande brottsliga angrepp på samhället.*

*Krisberedskapsmyndigheten skall lämna en samlad redovisning av det civila försvarets verksamhet och kostnader för denna när det gäller målet att "bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld".*

Uppdraget besvaras i kapitel 7 och 8.

*6. Krisberedskapsmyndigheten skall redovisa en analys av behov samt förslag på utformning av personella förstärkningsresurser som myndigheten bedömer att det finns behov av inom vissa områden vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Analysen skall utgå från de operativt ansvariga myndigheternas bedömningar av behovet av personella förstärkningsresurser samt förutsättningarna för de operativt ansvariga myndigheterna att kunna använda sådana förstärkningsresurser. Av analysen skall framgå under vilka förutsättningar resurserna skall kunna tas i anspråk. Den resurs som allmänna hemvärnet och beredskapspolisen kan utgöra skall särskilt redovisas. I analysen skall ingå möjligheten att skapa förutsättningar att använda frivilliga försvarsorganisationer eller andra ideella och demokratiska organisationer samt enskilda. Personer ianspråktaga med totalförsvarsplikt skall inte förutsättas kunna användas om behov inte kan motiveras utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Myndigheten skall redovisa kostnader och finansiering samt eventuella behov av och förslag på förändrat regelverk.*

Uppdraget besvaras i kapitel 6.

*7. Krisberedskapsmyndigheten skall lämna förslag på hur ett långsiktigt och strukturerat samarbete mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv på lokal, regional och nationell nivå skall kunna åstadkommas för att minska samhällets sårbarhet i samhällsviktig verksamhet. Erfarenheter från andra motsvarande projekt som t.ex. HEL-projektet skall tillvaratas.*

Uppdraget besvaras i kapitel 5.

*Uppdragen 3, 4, 5, 6 och 7 skall redovisas senast den 1 mars 2005. Uppdragen 1 och 2 skall redovisas senast den 18 mars 2005. Arbetet skall också utgöra underlag för Försvarsberedningens överväganden samt genomföras i nära samverkan med berörda myndigheter, kommun- och landstingsförbunden och andra organ samt med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Om någon berörd myndighet motsätter sig Krisberedskapsmyndighetens förslag skall detta särskilt framgå. En arbetslägesredovisning av uppdragen skall ske senast den 1 november 2004 och den 14 januari 2005*

Regeringen har i uppdraget till KBM använt uttrycket förstärkt fredstida förmåga vid svåra påfrestningar på samhället. Detta uttryck har inte preciserats närmare. KBM:s tolkning av begreppet är att man med detta avser alla åtgärder som syftar till att förebygga och hantera allvarliga fredstida kriser, dvs. åtgärder som täcker hela det krisspektrum som ligger mellan å ena sidan vardagliga olyckor, haverier och störningar och å andra sidan krig och krigsliknande situationer. I denna rapport har KBM valt att exkludera ordet "fredstida" eftersom all förmåga som inte avser civilt försvar och höjd beredskap är "fredstida".

## **1.2 Genomförande**

Arbetet med regeringsuppdraget har huvudsakligen bedrivits under perioden augusti 2004 till mars 2005. Vissa organisatoriska förberedelser vidtogs redan före sommaren 2004. KBM har genomfört arbetet i nära samverkan med bl.a. de myndigheter som pekas ut i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Underlag har inhämtats från dessa myndigheter genom skriftlig hemställan. Flera arbetsmöten har också genomförts med enskilda myndigheter bl.a. avseende de delar av uppdraget som avser grundläggande säkerhetskrav, åtgärdsstrategier samt risker och hot. Föreliggande rapport har också skickats på remiss till berörda myndigheter och organisationer. För de delar av uppdraget som kräver samråd har sådant inhämtats från Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverket. Samverkan har skett med utredningen om polisens behov av stöd i samband med terroristattentat (Ju 2004:12). Arbetet har bedrivits under stark tidspress. Detta har i många fall upplevts som negativt av de myndigheter och organisationer som medverkat i arbetet.

## 2. Hot och risker i samhället

### KBM:s slutsatser

Det går inte att bygga ett krishanteringssystem enbart på hot och risker som man i förväg kan identifiera. I stället måste krishanteringssystemet byggas upp utifrån en generell förmåga att hantera kriser.

Spridning av allvarlig smitta utgör ett påtagligt hot och det kan inte uteslutas att även Sverige kan drabbas av terrorhandlingar. Naturhändelser kan slå ut samhällsviktig infrastruktur under lång tid. Tekniska kollapser kan inträffa i viktiga el-, tele- och IT-system och få mycket allvarliga konsekvenser till följd av att systemen är komplexa och beroende av varandra.

Det är nödvändigt att analysera hot och risker ur ett helhetsperspektiv. Endast då kan man förebygga, upptäcka och hantera de hot och risker som kan skapa allvarliga konsekvenser för samhället. De hot och risker som finns i dag är komplexa och samhället måste kunna hantera dem tvärs över sektorsgränserna.

Sverige måste även ur ett krishanteringsperspektiv betraktas som en del av ett större internationellt sammanhang. Sverige påverkas av det som sker i andra länder, både av terrorism, organiserad brottslighet, IT-relaterade hot, naturkatastrofer och smittutbrott. Det kan även hända att svenskar utomlands påverkas i sådan omfattning att konsekvenserna blir allvarliga för Sverige.

### 2.1 Synpunkter

De remissinstanser som har lämnat synpunkter på kapitel 2 stödjer i huvudsak dess grundtankar. Vissa kompletteringar och ändrade formuleringar har föreslagits vilket KBM i stor utsträckning tagit hänsyn till i den bearbetade texten. Samråd har skett med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverket. Samverkan har skett med *utredningen om polisens behov av stöd i samband med terroristattentat* (Ju 2004:12).

### 2.2 Inledning

Följande redovisning bygger på fördjupade och kompletterade analyser med utgångspunkt i de bedömningar som KBM lämnade i rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* våren 2004 (KBM dnr 0753/2003). Redovisningen utgår från ett krishanteringsperspektiv och en helhetssyn på hot och risker i samhället. I kapitlet redovisas därför dels vilka risker och hot i fred som föranleder behov av en förstärkt förmåga, dels en samlad bedömning av vilka antagonistiska hot och risker av terrorkaraktär som är av en sådan omfattning att behovet av åtgärder går utöver vad en enskild myndighet är dimensionerad för.

Genom att se till generella utvecklingstendenser och utgå från ett antal redan inträffade händelser kan samhället dra slutsatser om vilka risker och hot i fred som ställer krav på en förstärkt förmåga. Det innebär inte att detta kapitel behandlar alla de olika allvarliga kriser som kan drabba oss. Vår fantasi räcker inte till för att ge en fullständig bild inom detta område. Vi måste därför bygga ett krishanteringssystem som har förutsättningar för att klara även de kriser som vi på förhand inte kunde föreställa oss men som ändå inträffar. KBM:s slutsats är därför att vi måste utgå från att vi skall skapa ett generellt krishanteringssystem som har en förmåga att hantera både sådana händelser som vi kan förutse och sådana som vi inte kan förutse. I bilaga 1 har KBM redovisat exempel på antagonistiska angrepp vars konsekvenser skulle kunna bli svåra eller övermäktiga att hantera för en enskild myndighet.

KBM har inhämtat underlag från följande myndigheter: Banverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Försvarmakten, Kustbevakningen, Lantmäteriverket, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Rikskriminalpolisen, SMHI, Socialstyrelsen, Styrelsen för psykologiskt försvar, Statens strålskyddsinstitut, Statens Räddningsverk, Svenska kraftnät, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverket. Underlagen har bedömts utifrån ett samlat krishanteringsperspektiv vissa fall kan leda till en annan bedömning än den som en enskild undersättelsemyndighet gör för sina syften och i sin roll som expertmyndighet.

En del av det underrättelsematerial som använts för att ta fram underlaget till kapitlet är hemligt. Som en konsekvens av detta kan vissa bakomliggande grunder och resonemang inte redovisas fullt ut. I kapitel 1 finns en närmare beskrivning av tolkningen av uppdragen samt en beskrivning av hur KBM arbetat med underlaget tillsammans med berörda aktörer.

### 2.3 Generella utvecklingstendenser i samhället

De hot och risker som redovisas i rapporten kan inte ses lösryckta ur sitt sammanhang utan måste ställas i förhållande till det samhälle som vi verkar i. Samhället präglas i högre grad än tidigare av en osäkerhet angående vad som kan komma att utvecklas till en svår kris. Beskrivningar av den hotbild och de utvecklingstendenser som har betydelse för krisberedskapen finns bl.a. i Förvarsberedningens senaste rapporter *Säkrare grannskap – osäker värld* (Ds 2003:8) och *Försvaret för en ny tid* (Ds 2004:30) samt i den av KBM redovisade rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap*.

Globalisering är en betydande drivkraft i samhällsutvecklingen. Vi är på många sätt mer internationella än vi någonsin varit. När tidigare ungdomsgenerationer reste på språkresa till Europa, reser dagens unga till platser som tidigare betraktades som avlägsna. Det ökade resandet har lett till att idéer och värderingar sprids snabbare, men har också fått negativa effekter, som att smitta sprids fortare.

Ekonomin har också internationaliserats. Många verksamheter som tidigare drivits av staten är i dag avreglerade och drivs av multinationella företag. Som en följd av att ekonomin har blivit mer gränsöverskridande har också brottsligheten blivit det. En viktig aspekt av detta är de konsekvenser ett ökat internationellt ekonomiskt beroende kan komma att få. Ett exempel är när telekommunikationsbolaget Worldcom drabbades av ett konkursföreläggande och de konsekvenser som då riskerade att uppstå. Worldcoms dominerande ställning på internetmarknaden och inom telekommunikation gjorde att exempelvis företag i Sverige riskerade att drabbas av avbrott i telefon- och mobiltelefonförbindelser.

När företag som varit svenska fått utländska ägare har det i vissa fall också lett till negativa konsekvenser för intresset i företagen av att delta i arbetet med säkerhet och krisberedskap.

Den snabba teknikutvecklingen är en annan betydande drivkraft i samhällsutvecklingen. Teknikutvecklingen har bland annat lett till att information sprids mycket snabbare än tidigare. Teknikutvecklingen har även bidragit till att automatisera moment som tidigare var mycket arbetskrävande, vilket i sin tur bidragit till ett ökat beroende av att tekniken fungerar som den ska.

Ytterligare en viktig drivkraft i samhällsutvecklingen är vad som sker på det politiska planet, såväl nationellt som internationellt. Terrorhändelserna i USA den 11 september 2001 och i Madrid den 11 mars 2004 har fått stora efterverkningar i de politiska processerna på bland annat EU-nivå. Inom EU sker för närvarande stora förändringar inom det gemensamma krisberedskapsarbetet. Mycket tyder på att man i många delar håller på att gå ifrån den strikta sektorsindelningen när man behandlar dessa frågor. I stället har en mer sektorsövergripande arbetsprocess börjat växa fram. För första gången kan man inom EU skönja framväxten av ett mer samlat system för krisberedskap.

I dag är krisberedskap ett politiskt mycket prioriterat område inom EU-samarbetet. Ett aktuellt exempel på detta är att flera viktiga sektorsövergripande dokument som rör krisberedskap presenterats. För första gången används krishantering som ett samlat begrepp för att beskriva arbetet med unionens inre säkerhet. Ett övergripande dokument för hantering av terrorfrågor, den så kallade terrorismdeklarationen har tagits fram. Denna hanterar allt terrorismrelaterat arbete och krisberedskapsfrågorna finns med som en del.

Ytterligare en viktig generell utvecklingstendens är att beroendeförhållanden mellan många olika samhällsviktiga verksamheter och tjänster ökar. I rapporter från både Försvarsberedningen (Ds 2004:30) och KBM (*Nya villkor för samhällets krisberedskap*) redovisas exempel på hur förändringar av hotbilden i kombination med vissa inslag i samhällsutvecklingen har medfört en ökad risk för att störningar i samhällsviktiga funktioner leder till allvarliga kriser i samhället.

Försvarsberedningen har även konstaterat att den verksamhet och de system som omfattas av de samhällsviktiga funktionerna blivit allt svårare att skydda. Detta eftersom särskilt infrastruktursystemen generellt sett präglas av tilltagande komplexitet och föränderlighet. Systemen tenderar att bli alltmer storskaliga och komplexa. Ett exempel

på detta är att många infrastruktursystem är beroende av IT-stöd och fungerande data-kommunikationer för att styrning och övervakning av systemen skall kunna utföras. Dessa styrnings- och övervakningsfunktioner är ofta centraliserade vilket ytterligare ökar risken för att en störning skall sprida sig och få allvarliga konsekvenser för samhället. Den pågående digitaliseringen av radio, TV och telekommunikationer och sammankopplingen med IT-nätverk, leder dessutom till nya ännu inte kartlagda risker för angrepp och en ökad sårbarhet.

Marknadsreformer har medfört att fler aktörer har tillkommit inom vissa sektorer. Dubbelningar av system och resurser kan ibland minska sårbarheten. I vissa fall har dock säkerhets- och beredskapsnivåerna sänkts som en konsekvens av att konkurrensförhållanden och lönsamhetskrav minskat företagets möjligheter att ta på sig åtaganden som inte kan motiveras företagsekonomiskt. En liknande utveckling kan skönjas inom kommunsektorn. I detta fall är orsaken dock en kärv ekonomi i kombination med ökade anspråk på service inom vissa områden. Sammantaget medför detta att man på vissa håll i samhället kan se tendenser till en snävare syn på åtaganden som inte direkt och otvetydigt anses tillhöra den egna kärnverksamheten eller det egna ansvarsområdet.

Exemplen ovan visar att beroendeförhållanden mellan olika verksamheter i samhället har en tendens att förstärkas och bli alltmer komplexa och svåröverskådliga. Det är därför inte möjligt att korrekt värdera hot och risker på samhällsnivå utan att ta hänsyn till dessa kritiska beroendeförhållanden. Identifiering av sådana beroendeförhållanden kan också göra det lättare att förebygga eller mildra effekterna av händelser som kan leda till allvarliga kriser i samhället.

En generell risk för samhällets krisberedskap är stuprörstänkande och brist på samverkan över myndighets- och sektorsgränser. Detta kan leda till svårigheter att upptäcka, förebygga och hantera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser för samhället. Därför är det nödvändigt att analysera hot och risker ur ett helhetsperspektiv. Endast då kan man förebygga, upptäcka och hantera de hot och risker som kan skapa allvarliga konsekvenser för samhället.

KBM menar att Sverige även ur ett krishanteringsperspektiv måste ses som en del av ett större internationellt sammanhang. Konsekvenser av terrorism, organiserad brottslighet, IT-relaterade hot, naturkatastrofer eller smittutbrott i andra länder påverkar Sverige. Även svenskar utomlands kan påverkas i sådan omfattning att konsekvenserna blir allvarliga för Sverige.

Sammanfattningsvis så bedömer KBM att det inte går att bygga ett krishanteringssystem enbart på hot och risker som man i förväg kan definiera. Krishanteringssystemet måste därför byggas upp utifrån en generell förmåga att hantera kriser. Åtgärder för att kunna hantera specifika händelser skall genomföras som ett komplement till den generella förmågan.

## 2.4 Icke-antagonistiska hot och risker

Icke-antagonistiska hot och risker avser oavsiktliga händelser, exempelvis naturligt uppkommen smitta bland djur och människor, tekniska krascher och extrema natur- och väderhändelser.

### 2.4.1 Smitta

Världsomfattande epidemier (även kallade pandemier) av influensa är i dag ett uppenbart hot mot folkhälsan både globalt och i Sverige. Konsekvenserna av en pandemi yttrar sig på flera olika sätt och måste därför mötas med olika strategier. Den senaste stora världsomspännande pandemin av influensa var Hongkong som spreds under år 1968. Exempel på andra kända pandemier är Spanska sjukan år 1918 och Asiaten år 1957. Pandemier är med andra ord ett långt ifrån nytt fenomen.

Det som är nytt för det samhälle vi lever i är att ett influensavirus med stor sannolikhet skulle kunna spridas mycket snabbare än tidigare. När Hongkong-influensan spreds på 1960-talet räknade man med att det tog cirka 4–6 månader innan smittan var spridd över världen. I dag skulle den tiden vara kortare, möjligen halverad, mycket på grund av nya resvanor.

I samband med den globala bekämpningen av sars-viruset (svår akut respiratorisk sjukdom), som spreds under 2002–2003, etablerade Världshälsoorganisationen (WHO) en ny och förstärkt roll som samordnare av internationellt smittskydd. WHO fick även ett enhälligt mandat från Världshälsoförsamlingen att kunna agera utifrån uppgifter om utbrott som ännu inte officiellt bekräftats av enskilda länders regeringar. WHO gick under hösten 2003 ut med rekommendationen att fler människor borde vaccineras mot influensa inför influensasäsongen 2003–2004 för att på så sätt minska antalet "vanliga" influensafall som kunde förväxlas med sars.

### Fågelinfluensa

Många av de smittor och influensor som människor drabbas av härstammar ifrån djur. Sars och HIV, är exempel på virussjukdomar som har sitt ursprung i djursjukdomar och som under en lång tid förändrats och så småningom förflyttats till människor. Liknande teorier finns om bland annat mässlingen som är släkt med ett virus som orsakar en hästsjukdom.

Det finns indikationer på att fågelinfluensa, som för närvarande har stor spridning bland tamfåglar i Sydostasien, kan utvecklas till att bli en stor utmaning för världens hälsomyndigheter. Så sent som den 31 oktober 2004 gick amerikanska läkare och företrädare för WHO ut med en varning för att det finns risk för en pandemi av fågelinfluensa (H5N1).



Det är dock i det här sammanhanget viktigt att hålla isär den aktuella uppkomsten av fågelinfluensa och risken för en eventuell framtida pandemi. Fågelinfluensan kan komma att utvecklas till en pandemi. Den risken uppstår om fågelviruset muterar och får förmågan att spridas mellan människor. Det kan ske genom att det kombineras med ett mänskligt influensavirus. Inför den faran vill WHO mobilisera regeringar, läkemedelsföretag och forskarsamhället för att påskynda takten i utvecklingen av ett influensavaccin som skyddar mot fågelinfluensa.

WHO:s strategi för att begränsa effekterna av pandemier bygger på en aktiv internationell övervakning och att när en pandemi har uppkommit snabbt få fram influensavaccin. Men den bygger också på att världens länder har en väl fungerande beredskap med genomtänkta pandemiplaner.

Att ta fram ett nytt vaccin inför en eventuell pandemi av fågelinfluensa beräknas ta minst sex månader. Bland annat måste vaccinet testas grundligt för att leva upp till kraven för att kunna licensieras. I början av april 2004 tog WHO fram en prototyp för ett H5N1-vaccin som gjordes tillgängligt för tillverkare. För närvarande har endast två av de ungefär tolv stora producenterna av influensavaccin i världen gjort framsteg i arbetet. Båda producenterna, som finns i USA, har tagit fram små mängder vaccin för att använda vid kliniska tester.

Sammanfattningsvis så bedömer KBM att spridning av allvarlig smitta utgör ett påtagligt hot mot samhället. Det är därför viktigt att inte bara myndigheter och andra aktörer med ansvar inom smittskyddet har planer för att hantera konsekvenser av en pandemi. Vid en pandemi eller större epidemi kommer hela samhället att drabbas allvarligt. Brister i organisationers kontinuitetsplanering för att hantera bortfall av nyckelpersoner ökar samhällets sårbarhet.

#### **2.4.2 Tekniska kollapser**

Den tekniska infrastrukturen spelar en alltmer avgörande roll för att vi skall kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner och tjänster. Få verksamheter i samhället fungerar utan tillgång till el, telekommunikationer och IT. Därtill är samhället beroende av väl fungerande transporter samt vatten- och avloppsinfrastrukturer.

Som KBM skriver i sitt inriktningsdokument för samhällets krisberedskap 2006, är de samhällsviktiga infrastrukturerna känsliga för tekniska störningar och naturhändelser. Komplexa inbördes beroendeförhållanden bidrar till denna känslighet. Tekniska kollapser, mänskliga misstag, sabotage eller extrema väderförhållanden kan leda till svåra och långvariga störningar som fortplantar sig i mycket stora delar av exempelvis transport- och elförsörjningssystemen.

Genom att system successivt byggs samman till system av system, blir de oöverskådliga, komplexa och tekniskt heterogena. En mindre störning kan då snabbt fortplanta sig och ge upphov till kaskadeffekter (en omfattande spridning av störningar). Användning av informations- och kommunikationsteknikbaserade styr- och reglersystem för fjärrstyrning och kontroll, bland annat via Internet, gör de tekniska systemen sårbara även för IT-relaterade störningar. Vid störningar kan det vara svårt att avgöra om orsaken till störningen var en terrorhandling, en teknisk kollaps, ett mänskligt misstag eller ett sabotage.

Omfattande störningar i tekniska system är vanliga. Viktiga exempel är effekter av virus-spridning i informationssystem, i första hand via Internet, stora elavbrott och stora tele-störningar. Den ökade användningen av elektroniska styr- och reglersystem gör utvecklingen farlig, eftersom den också kan exploateras av antagonistiska grupper. En del tekniska system är så komplexa och omfattande att de inte enkelt låter sig kartläggas eller verifieras. Det är en källa till osäkerhet. De tekniska systemen kopplas i allt högre omfattning samman eller konvergerar, varvid spridning av en störning underlättas.

Det finns i dag målkonflikter inom t.ex. elförsörjningen där ett politiskt mål är att nätavgiften skall sänkas, vilket kan leda till mer slimmade organisationer och minskad robusthet i näten samtidigt som andra politiska mål kräver ökad leveranssäkerhet och en ökad robusthet. Av marknadsmässiga skäl väljer fler och fler att fokusera på kärnverksamhet och låter underleverantörer ta hand om exempelvis reparationer och underhåll.

Att samhället här och nu är sårbart visar bland annat de omfattande elavbrott som inträffat 2003 och som berört USA, Kanada, Storbritannien, Sverige, Danmark och Italien.

Sammanfattningsvis så bedömer KBM att det ökade ömsesidiga beroendet mellan olika tekniska system har lett till ökade sårbarheter i den samhällsviktiga infrastrukturen. Dessutom saknas det i dag en överblick över infrastruktursystemen som möjliggör identifiering av kritiska beroendeförhållanden.

### **2.4.3 Extrema natur- och väderhändelser**

Samhället är känsligt för extrema natur- och väderfenomen. Vårt geografiska läge gör exempelvis att det finns en risk för isstormar, saltstormar, extrem kyla och svåra snöoväder. Andra typer av naturhändelser som samhället exponeras för är stormar och översvämningar på grund av höga vattenflöden. Exempelvis kan el-, tele- och IT-avbrott uppstå när elledningar blåser ner, när vägbankar eroderar eller när broar förstörs vid översvämningar. En översvämning kan även få svåra konsekvenser för vattenförsörjningen. I andra delar av världen kan andra typer av svåra naturhändelser inträffa som, i större eller mindre omfattning, drabbar svenskar i området vilket kan påverka Sverige nationellt.

De långsiktiga klimatförändringarna innebär enligt forskarna att risken ökar för större variationer i vädret med fler extrema väderhändelser. För krishanteringssystemet innebär detta att samhället i högre grad måste kunna hantera konsekvenserna av exempelvis stormar, stora snömängder och höga flöden. För samhället i övrigt kan det bli aktuellt att justera dimensioneringen för exempelvis hur hård vind elsystemet skall klara av.

### **Stormar, översvämningar och höga flöden i Sverige**

I början av januari 2005 drabbades södra Sverige av en svår storm med orkanvindar. Konsekvenserna blev omfattande och tiotusentals kunder blev utan el och fast telefoni i upp till fem veckor. De som drabbades av de längsta avbrotten fanns företrädesvis i det inre av Småland. Förutom el och telefoni drabbades vägtrafiken och järnvägstrafiken hårt av nedblåsta träd, ledningar m.m. År 1999 drabbades främst Skåne också av en svår storm med orkanvindar. Det är viktigt för hela samhället att dra lärdomar från dessa två stormar eftersom Sverige under lång tid varit förskonade från denna typ av vindstyrkor i tätbefolkade områden.

I rapporten *Samhällets krisberedskap 2006 – inriktning för myndigheternas planering* har KBM skrivit om översvämningar och höga flöden och att långvariga, ihållande regn kan ge sådana nederbördsmängder att de största sjöarna i Sverige blir överfulla och måste tappas av. Det skulle kunna leda till mycket allvarliga konsekvenser i t.ex. Stockholm eller i Göta älvdalen. Vattenmängderna som måste släppas ut kan orsaka ras och utsläpp samt störa infrastruktur och viktiga samhällsfunktioner.

Sverige har historiskt sett drabbats av svåra översvämningar med mellan fem och tjugo års mellanrum. Under sommaren 2004 drabbades Värmlands, Jönköpings och Kronobergs län av sådana översvämningar. Erfarenheterna från dessa är att det finns ett behov av att redan i det förebyggande arbetet samordna både personella och materiella resurser. Vid översvämningarna fanns det ett stort behov av att förstärka de kommunala resurserna med statliga resurser.

Sammanfattningsvis så bedömer KBM att naturhändelser kan slå ut samhällsviktig infrastruktur under lång tid, vilket kan orsaka mycket allvarliga konsekvenser i samhället.

### **2.5 Antagonistiska hot och risker**

Antagonistiska hot och risker används här med innebörden att en eller flera aktörer har för avsikt att skada Sverige, svenska intressen utomlands eller mål/platser där många svenskar befinner sig, eller utländska intressen i Sverige.

För att en antagonistisk handling skall kunna lyckas fordras att det angripna målet har en sårbarhet som kan exploateras. De hot och risker som behandlas här är sådana som kan medföra omfattande och svårbemästrade skadesituationer eller störningar i grundläggande samhällsfunktioner.

KBM bedömer att även om Sverige i dagsläget inte är ett förstahandsmål för internationella terroristnätverk är dock inte riskerna för en terrorattack i Sverige försumbara. Dels finns ett hot mot utländska intressen i Sverige, där de direkta konsekvenserna av en attack kan drabba och måste kunna hanteras av svenska aktörer. Dels kan Sverige komma att användas som en bas för terrornätverk och utnyttjas för terrorattacker mot andra länder.

Det är viktigt att uppmärksamma att risken för attacker mot svenska intressen snabbt kan komma att förändras på grund av exempelvis politiska ställningstaganden eller deltagande i en internationell operation med militär eller civil personal.

KBM menar också att de samlade effekterna av den illegala verksamhet som förekommer på Internet påverkar samhället negativt. Det som dagligen sker indikerar vad en resursstark och målmedveten aktör, som en stat eller en terrororganisation, skulle kunna åstadkomma genom en riktad attack.

### **2.5.1 En gränslös, föränderlig och sammankopplad värld**

Utvecklingen av hot och risker är nära kopplad till samhällsutvecklingen i stort. Det gäller både i tid och i rum. Stater, terrorister, organiserad brottslighet och enskilda aktörer använder de medel som finns tillgängliga i samhället. Konsekvenserna av avsiktliga angrepp avgörs av samhällets uppbyggnad och motståndskraft.

Individer som av olika skäl är beredda att utföra terrorattacker verkar ofta i mer eller mindre löst sammankopplade, icke-hierarkiska och föränderliga nätverk. Det gör det svårare att kartlägga och hindra deras verksamhet. Icke-hierarkiska nätverk av terrorister som har långsiktiga mål använder okonventionella metoder och är beredda att använda massförstörelsevapen för att orsaka mycket omfattande skador på befolkningen eller samhället.

Befolkningen och funktioner som har särskilt folkrättsligt skydd har kommit att bli mål för den internationella terrorismen. Konflikterna utkämpas mitt i de fredstida samhällena här och nu. Samhället och befolkningen är både mål och arena för de nya grupper som hotar samhället. Ett delmål är att skada allmänhetens förtroende för den verkställande makten och det demokratiska systemet.

### **2.5.2 Hot- och riskmiljön under 2000-talet**

I samband med att de kommunistiska diktaturerna upplöstes och globaliseringen ökade under slutet av 1900-talet, har illegal tekniköverföring och transnationell organiserad brottslighet ökat i omfattning och blivit ett större hot mot samhället.

Teknik och kunskap om produktion av vapen och vapenbärare finns också tillgänglig. I dag ser många länder med oro på den illegala vapen- och teknikspridning som sker. Organiserad brottslighet underlättas av de nya marknaderna och tillgången till personer med specialistutbildning.

Sönderfallande eller icke fungerande stater (t.ex. Afghanistan och vissa afrikanska stater) är basområden för internationell terrorism. Internationella nätverk av terrorister utmanar nationalstater med terrordåd mot både civila och militära mål. Attacker med syfte att döda oskyldiga civila i stor skala har förekommit regelbundet under 2000-talet.

Pengar, eller resurser som relativt lätt kan omsättas till pengar (diamanter, antikviteter, olja, narkotika, vapen), är en gemensam nämnare för många antagonistiska hot. Den bakomliggande orsaken och incitamentet till krig, konflikter och inbördes strider är ofta ekonomiska. Det finns många grupper och enskilda individer som har mycket att vinna ekonomiskt på att hålla konflikter vid liv.

Det går heller inte att dra en skarp gräns mellan terrorism och organiserad brottslighet. Samma personer och resurser används ofta för olika ändamål beroende på när de bäst behövs. Detta har lett till ett ökat behov av egenfinansiering av terrorism genom olika typer av organiserad brottslighet.

### **2.5.3 Antagonistiska aktörer**

#### **Stater**

Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska läge har under 1990-talet i grunden förändrats. Försvarsberedningen gör i rapporten *Försvar i en ny tid* (Ds 2004:30) bedömningen att det för närvarande och under överskådlig tid inte finns något hot mot Sveriges territoriella integritet. Underrättelsehotet är fortsatt omfattande, men har ändrat inriktning. Det riktar främst mot politiska, ekonomiska och högteknologiska förhållanden.

Även om Sveriges territoriella integritet inte är hotad kan Sveriges säkerhet hotas genom att andra stater kan agera genom internationell terrorism. Icke fungerande stater eller stater som sanktionerar kriminell verksamhet kan användas av terrorister. Det finns också ett antal stater som ställt sig utanför det internationella samfundet och som har, eller har för avsikt att anskaffa, kärnvapen. Sådana stater är ett hot mot alla stater inklusive Sverige. Sveriges funktionella säkerhet kan också hotas genom till exempel skadlig data-kod som sprids av andra stater.

I samband med internationella fredsbevarande och fredsframtvingande operationer kan andra stater vara ett hot mot Sverige eller svenska intressen. En förstärkt förmåga är basen för en anpassning av den svenska förmågan om hotbilden från andra stater mot Sverige skulle komma att förändras.

Förlust av information på grund av underrättelseoperationer kan allvarligt skada Sveriges nationella säkerhet och hota vårt agerande på den internationella politiska arenan. Företag i Sverige kan göra betydande ekonomiska förluster och landets resursbas minska.

Begreppet stater innefattar även statsunderstödda aktörer. Ett antal stater har eller utvecklar en kvalificerad förmåga att genomföra informationsoperationer. Med informationsoperationer avses utnyttjande av motståndarens information och informationssystem till stöd för egna politiska eller militära mål (prop. 1999/2000:86). Stater är också den typ av aktör som har störst förmåga att genomföra riktade attacker i specifika syften. Förutom en kvalificerad teknisk kompetens har stater förmågan att genomföra komplexa, samordnade och riktade operationer. De kan avsätta resurser för att identifiera och utnyttja nya sårbarheter och samordna detta med till exempel vilseledning och manipulation av individer, eller signalspaning. I många fall kan det vara vanskligt att med säkerhet avgöra varifrån attacker utgår, inte minst när det gäller kvalificerade angripare.

### **Internationell terrorism**

Internationell terrorism med syfte att åsamka mycket stor skada har ökat under de senaste åren. Exempel på terrordåd som genomförts på senare tid är attackerna i USA den 11 september 2004, sprängningen av en nattklubb på Bali, attacken mot en synagoga i Tunisien, sprängningen av pendeltåg i Madrid och gisslandramat på en skola i Nordossetien. Internationella terroristnätverk har visat att de kan genomföra terrordåd som kräver lång planering och dolt uppträdande samt använda resurser som finns i samhället. Attackerna har lett till mycket stora förluster i människoliv och har påverkat viktiga politiska beslut.

En oroande trend är att terroristorganisationer i skilda länder och regioner har visat ökade tendenser till att samarbeta. Terroristorganisationer och organiserad brottslighet samarbetar eller sammansmälter också i olika kombinationer som delar av internationella nätverk. Genom att kombinera olika förmågor kan oförutsedda och allvarliga former av angrepp möjliggöras.

Terrorister använder de tillfällen och de medel som enklast och effektivast exploaterar sårbarheterna i samhället. En del terrornätverk har mycket långsiktiga mål och det är uppenbart att kreativiteten är stor inom den projektliknande terrorism som tillämpas inom terrornätverk som Al Qaida.

Ett av de allvarligaste hoten är terrorism med kemiska, biologiska och radiologiska ämnen samt nukleära vapen (CBRN). Utöver kärnvapen diskuteras i dag radiologiska vapen, det vill säga spridning av radiologiskt material med till exempel en konventionell bomb. Ett nytt begrepp som används för fysiska eller elektroniska medel som får stora konsekvenser är masseffektsvapen. Här innefattas massförstörelsevapen men också omfattande angrepp med elektroniska eller psykologiska vapen. Att attacker med masseffektsvapen ännu inte har genomförts av terrorister beror troligen på att de ännu inte har den nödvändiga tekniska och operativa förmågan att genomföra sådana attacker.

För den terrorism som syftar till masskadeeffekter kan massförstörelsevapen vara ett förstahandsalternativ, om och när terrorister har tillräcklig teknisk och operativ förmåga. Falska hot, som är ett annat och mer vanligt förekommande problem, måste ofta behandlas som verkliga hot. Ett problem här är spridningen av ny teknologi som kan användas i masseffektssyfte. En särskild utredare har studerat behovet av ett mer samordnat och effektiviserat skydd för farligt gods i Sverige (SOU 2004:87). För Sveriges del bedöms hotet som lågt men konsekvenserna av en CBRN-händelse så allvarliga att hotbilden inte bör ignoreras.

Terrorister kan tänkas använda sig av s.k. cyberterrorism, dvs. terroristattacker som utförs via datornätverk. Det finns exempel på att sådana handlingar planerats men inte på att de ännu har genomförts. I dag använder terroristorganisationer IT, inklusive Internet, för att kommunicera och för att skaffa pengar. Internet används också för att sprida propaganda och rekrytera folk.

Utgångspunkten för planeringen för samhällets säkerhet och beredskap bör vara att Sverige inte är immunt mot terrorism. Angrepp mot utländska länders intressen i Sverige kan ske på samma sätt som skedde mot brittiska intressen i Turkiet. Sverige kan i framtiden komma att delta i FN-sanktionerade fredsbevarande eller fredsframtvingande internationella operationer av ett slag som ökar Sveriges exponering för internationell terrorism. Ett svenskt agerande inom ramen för EU:s militära och civila krishantering kan leda till att Sverige uppfattas som en del av en större aktör och därmed ett legitimt mål.

En viktig del i bekämpningen av internationell terrorism är att hindra olika former av stödjande verksamhet. Sverige har åtagit sig att bekämpa internationell terrorism i vilket ingår att förhindra att Sverige utgör ett skyddat basområde för terroristverksamhet (safe haven). Inom området samhällets säkerhet och beredskap bör stor uppmärksamhet riktas mot behovet av skydd av resurser som kan användas av terrorister och mot att säkerställa att Sverige inte skall kunna användas som basområde eller transitland till stöd för terrorism.

Slutligen, om den potentiella konsekvensen av en terrorattack är stor och sannolikheten är svårbedömbare eller föränderlig, måste planeringen och inriktningen av samhällets säkerhet och beredskap utgå från att en förstärkt förmåga krävs för att möta hotet och de möjliga konsekvenserna av en genomförd attack. Det gäller både pro-aktiva och reaktiva åtgärder men också skadebegränsade insatser.

### **Organiserad brottslighet**

Kombinationen av en allt mer gränslös värld och tillgången till instabila stater som basområden för organiserad brottslighet har lett till gynnsammare förutsättningar för transnationella kriminella organisationer. En allvarlig konsekvens av organiserad brottslighet är dess negativa påverkan på rättsstaten och den instabilitet som blir följden.

När väl organiserad brottslighet har etablerats i ett samhälle krävs det stora samhällsresurser för att bekämpa den. Studier visar att terrororganisationer och gränsöverskridande organiserad brottslighet samarbetar och använder samma resurser. Det finns också betydande likheter i hur organisationerna är uppbyggda. Enligt nyare forskning (Tamara Makarenko: *Terrorism and Transnational Organised Crime: the emerging nexus*) delar terrororganisationer och gränsöverskridande organiserad brottslighet följande karaktäristika.

- De använder nätverks- och cellbaserade strukturer
- Deras aktiviteter är transnationella
- De behöver fristäder, till exempel icke fungerande stater
- De drar nytta av folkgrupper i förskingring
- De har liknande mål- och grupperingsprinciper
- De har kapacitet till underrättelse- och kontraunderrättelseverksamhet
- De har program för kontakter med myndigheter och allmänhet
- De är beroende av extern finansiering

Det finns indikationer på att organiserade brottslingar i allt högre utsträckning börjat intressera sig för de möjligheter som informationsteknologin erbjuder. Rikskriminalpolisens IT-brottsrotel uppger emellertid att de renodlade IT-brotten är få men att IT i allt högre grad förekommer i all annan sorts brottslighet. Möjligheten att tjäna pengar genom IT-relaterad brottslighet tycks stimulera utvecklingen av densamma. Phishing och botnets är två metoder som används för att tjäna pengar men metoderna kan också användas i andra syften. Phishing kan användas för att manipulera människor att lämna ifrån sig känslig information. Botnets kan användas för att kartlägga beteenden eller för att genomföra överbelastningsattacker också utan att ekonomisk vinning finns med i planen.

Organiserad brottslighet är inte ett hot mot samhällets säkerhet och beredskap i dagsläget men den kan hota tilliten till myndigheterna och staten och utgöra ett särskilt hot mot rättsområdet. Det är därför angeläget att den organiserade brottsligheten inte får ökad utbredning i Sverige. Även om den organiserade brottsligheten framför allt är en angelägenhet för gränsskyddet och polisen, kräver hanteringen av den ett nära samarbete mellan olika myndigheter. Hoten från den transnationella organiserade brottsligheten måste särskilt uppmärksammas i samband med Sveriges deltagande i internationella civila eller militära operationer utomlands.

KBM bedömer att organiserad brottslighet i framtiden kan komma att utvecklas till ett allvarligt hot mot det svenska samhället. Det är viktigt att motverka att Sverige används som en bas för denna typ av verksamhet. Dessutom blir det allt svårare att dra en skarp gräns mellan organiserad brottslighet och terroristnätverk. Utvecklingen går mot att samma personer och resurser används för olika ändamål beroende på när de bäst behövs. Sammansmältningen mellan terrorism och organiserad brottslighet gör att den potentiella faran i dessa hot ökar ytterligare.



## Extrema grupper

Det finns extrema grupper, såsom den nazistiska vit makt-miljön och autonoma vänstergrupper, som kan hota rikets inre säkerhet. De autonoma grupperna präglas av idéer som frihetlig socialism, anarkism och syndikalism. Vilket hot dessa grupper på sikt utgör mot samhällets säkerhet och beredskap är svårbedömt. Internationaliseringen av grupperna kan göra dem mer resursstarka. Detsamma är fallet om de lyckas knyta till sig personer som på olika sätt har särskild kunskap.

Utvecklingen i Nederländerna efter mordet på en kulturpersonlighet som kritiserat islamistiska grupper och sedvänjor inom islam är oroande. Efter mordet har våld riktats mot moskéer och andra muslimska centra. Det kan tolkas som ett tecken på att enstaka händelser kan öka stödet för extrema grupper och att benägenheten att använda politiskt motiverat våld kan utlösas av enstaka händelser. Även de planerade attentaten mot viktiga samhällsfunktioner i bl.a. Västerås kan vara tecken på det.

Extrema grupper utgör i dagsläget inte ett så stort hot mot samhällets säkerhet och beredskap att det är en angelägenhet för krishanteringssystemet. Åtgärder som genomförs inom krisberedskapen för att möta andra hot och risker gör dock samhället mer motståndskraftigt mot brottslig verksamhet från extrema grupper.

## Enskilda aktörer

En individ som lider av en psykisk störning eller som av andra skäl har en förvrängd verklighets-uppfattning kan utföra gärningar som är svåra att förutse och förstå. Även i vanlig mening mer rationellt handlande individer kan orsaka allvarlig skada. Det kan handla om personer som känner sig orättvist behandlade eller hyser agg mot samhället eller mot sin arbetsgivare. I normalfallet kan inte en enskild individ hota samhällets säkerhet och beredskap. Myndigheter eller företags verksamheter kan dock skadas av enskilda individer med särskilda kunskaper. Det kan ske genom fysiskt eller informationssystemsrelaterat sabotage. Enskilda individer, så kallade insiders, kan genom att stjäla information från sin arbetsgivare allvarligt hota samhällets säkerhet.

Även relativt resurssvaga individer kan, om tillfälle ges, hota statsledningen eller nyckelfunktioner. Ett exempel är mordet på utrikesminister Anna Lindh. Den särskilde utredaren med uppdrag att göra en utvärdering av personskyddet för den centrala statsledningen framhåller i sitt betänkande (SOU 2004:108) att det är angeläget att skapa en ordning som innebär att inte bara kända hot utan också eventuella eller latent hot kan motverkas. Utredaren föreslår också att Säkerhetspolisen skall få ökad tillgång till information från hälso- och sjukvården samt från kriminalvården. Utredaren pekar vidare på behovet av ett förbättrat informationsutbyte mellan berörda myndigheter och funktioner.

Vissa samhällsfunktioner är beroende av nyckelpersoner. Denna sårbarhet kan få allvarliga konsekvenser för krishanteringssystemet om inte personal- och nyckelpersonsfrågorna utgör en naturlig del av kontinuitetsplanering och risk- och sårbarhetsanalyser.

Det är svårt att avgöra hur många enskilda individer som har förmåga att utveckla skadlig kod eller genomföra attacker som hotar samhällsviktig infrastruktur. Dels är de "exploits", dvs. program som utvecklar specifika sårbarheter, och verktyg som finns tillgängliga över Internet så avancerade att också okvalificerade individer kan åstadkomma stor skada. Dels är många myndigheters säkerhet så bristfällig att det inte krävs särskilt kvalificerade angrepp för att ta sig in i en myndighets nätverk. Faktum är att den skadliga kod som under senare år drabbat stora delar av världen på bred front utvecklats av enskilda tonåringar.

Även om enskilda skickliga hackare saknar avsikt att orsaka skada eller begå brott kan denna kompetens, om den säljs eller på annat sätt kommer i orätta händer, utnyttjas i sådana syften. Diskussioner i chattrum visar att hackare och kodare blivit allt mer sofistikerade och målinriktade och att de delger varandra information. Detta indikerar att det finns möjlighet att tjäna pengar genom att till exempel sälja ny skadlig kod såsom trojaner eller genom att hyra ut botnets.

### 3. Beredskapsnivåer i fred

#### **KBM:s slutsatser**

Kriser som uppkommer hastigt involverar eller berör ofta ett stort antal aktörer. Därför behöver krishanteringssystemets myndigheter säkerställa en generell förmåga till samverkan och beslutsfattande.

För att snabbt kunna stärka den generella krishanteringsförmågan bör ett beredskapsnivåsystem i fredstid införas. Till vissa myndigheter bör delegeras befogenhet och skyldighet att vid behov höja beredskapsnivån även för andra berörda myndigheter.

Kostnaderna för de åtgärder som skall genomföras vid förändringar av beredskapsnivån bedöms vara relativt små.

Ett beredskapsnivåsystem bör på sikt kombineras med en mer strukturerad process för förvarning och bedömning av hot och riskers omfattning och karaktär.

Det finns i dag inte skäl för att införa särskilda risk- eller hotnivåer i samhället som helhet. Det kan däremot finnas skäl att ha denna typ av system inom särskilda sektorer.

#### **KBM:s förslag**

KBM föreslår att det införs ett system med beredskapsnivåer i fredstid i enlighet med vad KBM skisserar i detta kapitel. Formerna för hur ett sådant system kan införas bör utredas.

KBM bör ges en utvecklad roll att samordna en för krishanteringssystemet gemensam lägesbild.

#### 3.1 Synpunkter

Flertalet remissinstanser stödjer i huvudsak grundtankarna i kapitel 3 eller har inte lämnat avvikande mening. Flera remissinstanser har dock redovisat vissa tveksamheter inför förslaget med beredskapsnivåer och betonar att frågan bör bli föremål för en grundlig översyn. Endast länsstyrelsen i Blekinge län avvisar helt förslaget om att införa ett system med beredskapsnivåer i fred. KBM har tagit hänsyn till ett antal synpunkter i den bearbetade texten.

### 3.2 Inledning

I det nuvarande krishanteringssystemet finns inga definierade beredskapsnivåer, förutom för krig. Den enda institutionaliserade övergripande process som finns inom krishanteringssystemet är planeringsprocessen. Denna syftar till att fördela medel och bygga upp grundläggande strukturer och förmågor, vilket bland annat innebär förhållandevis lång tid mellan beslut och förverkligande av åtgärder eller verksamhet. Krishanteringssystemets aktörer skall genomföra årliga risk- och sårbarhetsanalyser samt förebygga och planera inför krissituationer oavsett deras karaktär. Bedömningar av sannolikhet för och konsekvenser av hot och risker, samt bedömningar av vilka motåtgärder som är nödvändiga att vidta, är i stor utsträckning upp till varje enskild myndighet att göra. I ett akut läge förstärks detta förhållande ytterligare. Fokus ligger följaktligen på förebyggande arbete och riskreducering och det finns egentligen varken avsikt eller förmåga att via planeringsprocessen hantera uppkomna kriser.

KBM:s bedömning är att den nuvarande sektorsövergripande strukturen bör kompletteras med en sektorsövergripande struktur för arbetet under en kris. Det beredskapsnivåsystem som diskuteras i detta kapitel syftar främst till att genom förhöjd lednings- och stabsberedskap inom och mellan myndigheter öka förmågan att hantera uppkomna krissituationer med kort eller ingen förvarning. Detta system bör gälla oavsett krisernas karaktär.

### 3.3 Generell förmåga till samverkan och beslutsfattande

För att utveckla ett krishanteringssystem som kan hantera allvarliga kriser oavsett orsak behöver en rad åtgärder vidtas. En viktig del i detta arbete är att säkerställa en generell förmåga till samverkan och beslutsfattande vid vitt skilda typer av krisförlopp.

Förbättrad lednings- och beslutförmåga är av särskild vikt för krishanteringssystemets aktörer. Vidare är det väsentligt att det i ett akut krisläge finns upparbetade relationer och kontaktvägar som omedelbart kan användas av berörda parter. Åtgärder behöver därför vidtas för att bygga upp och förstärka nätverk för samverkan i en krissituation. Tillgången till lägesbunden information måste säkerställas och förmågan att informera och samverka mot bakgrund av denna och övrig information förbättras. Erfarenheterna från såväl kriser som övningar har visat att brister kan uppstå i myndigheternas förmåga att lämna samordnad information. Detta kan i sin tur leda till trovärdighetsproblem som kan försämra krisledningsorganens möjligheter att arbeta effektivt och i värsta fall förvärra händelseutvecklingen.

### **3.4 Beredskapsnivåer i fredstid bör införas**

För att snabbt och effektivt kunna anpassa och förstärka förmågan att hantera kriser bör beredskapsnivåer i fredstid införas. Det handlar inte om att sätta hela krishanteringssystemet på fötter utan om att från ett normalläge snabbt kunna höja förmågan att fatta beslut på ett, för de i den specifika situationen berörda myndigheterna, gemensamt beslutsunderlag. Funktionen kan liknas vid en väckar- eller varningsklocka som försätter de berörda aktörerna och beslutsfattarna i krishanteringssystemet i kommunikativt och samverkansdugligt skick.

Möjligheten att snabbt förändra den samlade beredskapsnivån ger samhället möjlighet att mer effektivt anpassa och samordna den omedelbara krishanteringsförmågan. Förändrad beredskapsnivå kan t.ex. ligga till grund för beslut om sammankallande av krisledning, jourtjänstgöring, intensifierad omvärldsbevakning, förstärkt skalskydd och inkallande av extra personalresurser. Det är dock viktigt att beslut om förändrad beredskapsnivå är av övergripande karaktär och inte detaljstyr myndigheternas agerande.

#### **3.4.1 Ett beredskapssystem för kriser i fred**

Nedan följer en skiss på hur ett beredskapsnivåsystem för fredstida kriser skulle kunna byggas upp. KBM:s utgångspunkter har varit att systemet skall vara enkelt, billigt att använda och framför allt minska tiden från information om inträffad kris till åtgärd för att hantera den inträffade händelsen.

Detta gör att KBM anser att beredskapsnivåsystemet skall ha två nivåer. En grundnivå som berörda aktörer alltid har och en högre nivå som innebär höjd beredskap. Syftet med den högre nivån är att kunna reagera på information inom den egna myndighetens ansvarsområde och kunna ta emot eller delge andra aktörer i systemet information som kan leda till beslut om beredskapsnivåhöjningar.

På detta sätt bygger vi ett system där olika expertmyndigheter inom sitt område bedriver omvärldsbevakning. När en expertmyndighet bedömer att en allvarlig kris inträffar eller håller på att inträffa och som berör andra expertområden kan andra myndigheter snabbt behöva aktiveras genom att beredskapsnivån höjs. Detta ökar samhällets förmåga att hantera krisen.

Skillnaden med dagens system är att en myndighet i dag först måste övertyga de andra myndigheterna om krisens omfattning innan de kan göra bedömningen att beredskapen skall höjas.

I samband med de senaste kriserna har det i efterhand framgått att det fanns aktörer inom krishanteringssystemet som hade information om krisens omfattning men att denna information inte delgavs övriga relevanta aktörer i systemet. Med ett beredskapsnivåsystem skapas formella rutiner för hur detta skall gå till.

När aktörerna i systemet intagit den högre beredskapsnivån har de en god förmåga att samverka, delge varandra information och fatta beslut om den egna verksamheten.

För att genomföra detta system krävs en reglering av vem eller vilka som har rätten och/eller skyldigheten att besluta om att höja beredskapen hos andra aktörer än den egna myndigheten.

KBM anser att höjd beredskapsnivå skall meddelas av regeringen eller den eller de myndigheter som regeringen i förväg har utsett och skall gälla till dess att motsatsen meddelas på samma sätt. Oavsett om ansvaret för att kunna höja beredskapsnivå ligger på en enskild aktör eller är ett delat ansvar har regeringen det yttersta ansvaret. KBM anser att dets till vissa myndigheter bör delegeras befogenhet och skyldighet att vid behov höja beredskapsnivån även för andra berörda myndigheter.

På detta sätt skapas förutsättningar för att aktivera hela eller delar av krishanteringssystemet. Därmed skapas möjligheter att vid behov avgränsa åtgärder, antingen per samhällsfunktion eller geografiskt. Den eller de myndigheter som har givits befogenhet eller skyldighet att kunna höja beredskapen måste ha förmåga att avgöra vilka övriga myndigheter som berörs och som därmed också skall höja sin lednings- och stabsberedskap.

Om kommuner och landsting, som redan har former för beredskapsförändring inskrivna i lagen om extraordinära händelser i fredstid, skall kunna styras till att höja beredskapsnivån krävs lagändringar och en särskild belysning mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen.

Många viktiga verksamheter i samhället sköts av näringslivet och delar av detta bör därför inkluderas i beredskapsnivåsystemet. Samarbetet mellan berörda myndigheter och relevanta företag på detta område bör regleras genom avtal.

I de fall myndigheter har goda argument för att inte längre verka i höjt beredskapsläge bör det finnas rutiner för att avveckla beredskapen och återgå till normalläget. Hur detta skall ske bör utredas vidare. Utgångspunkten bör enligt KBM vara att det antingen är den aktör som höjt beredskapen eller regeringen som har rätt att sänka beredskapen. Motivet till detta är att vi inte skall få ett system som fungerar ineffektivt på grund av att olika aktörer uppfattar händelsen olika. Beslut om att återgå till normalläget bör givetvis föregås av en nära diskussion mellan de berörda aktörerna.

De nuvarande ansvars-, likhets-, och närhetsprinciperna har stora fördelar men också begränsningar, t.ex. vid en händelse som påverkar ett större geografiskt område och/eller har tvärsektoriella konsekvenser. KBM bedömer att det enda avsteget från principerna som skulle bli aktuellt med ett system med beredskapsnivåer rör själva beslutet om förändrad beredskap för fler berörda myndigheter än den egna. Därutöver bör principerna gälla som vanligt. Möjligheten för vissa i förväg utpekade myndigheter att besluta om höjning av beredskapen för sig själv och andra berörda myndigheter skall därför ses som ett komplement till det nuvarande systemet. Det förändrar inte myndigheternas rätt att, i enlighet med ansvarsprincipen, kunna ändra sin egen beredskap vid behov.

Ett system med beredskapsnivåer ställer nya krav på krishanteringssystemets aktörer. Sannolikt förutsätter systemet exempelvis följande åtgärder eller funktioner:

- En centralt placerad "vakthavande beslutsfattare" (VB) inom varje statlig myndighet med krisberedskapsansvar.
- En liknande funktion hos kommuner, landsting och näringsliv för att med kort varsel kunna förmedla skäl att höja krisberedskapsnivån samt få igång den egna verksamheten.
- En, vid vissa utpekade myndigheter, centralt placerad "vakthavande beslutsfattare" (VB) med befogenhet att höja krisberedskapsnivån för andra berörda myndigheter i krishanteringssystemet.
- En fungerande infrastruktur hos berörda aktörer för att kunna verka under kriser och ett IT-stöd för informationssamordning.
- Berörda myndigheter bör tydliggöra sina roller och uppgifter.
- Övnings- och utbildningsverksamheten måste utvecklas mer.

Ansvarig personal vid de berörda myndigheterna måste ha en gemensam kunskaps- och referensram inom krisberedskapsområdet. Det innebär att personalen måste få gemensam utbildning om krishanteringssystemets uppgift och organisation. Samma tekniska system för kommunikation och beslutsstöd som används i den vanliga verksamheten skall användas vid ett höjt beredskapsläge.

### 3.4.2 Kostnader

KBM bedömer att kostnaderna för de åtgärder som krävs för att gå upp eller ned i beredskapsnivå är relativt små. Att höja beredskapsnivå måste kunna ske även på grundval av ofullständig eller osäker information och skall inte uppfattas som ett ekonomiskt risktagande. Den infrastruktur som krävs skall vara en del av den generella krishanteringsförmågan och därmed finansieras med medel ur anslag 7:5 Krisberedskap. Den extra bemanning som krävs vid den högre beredskapsnivån (stabs- och jourpersonal) avser endast ett litet antal personer. KBM bedömer att personalkostnaden är hanterbar inom respektive myndighets ordinarie anslag.

Erfarenheter från USA efter införandet av det nationella hot- och risknivåsystemet mot terrorattacker visar att problem med höga kostnader kan uppstå vid förhöjd beredskap hos myndigheterna. Eftersom det amerikanska systemet är nationellt till sin uppbyggnad berör beredskapsanpassningar samtliga deltagande myndigheter i hela landet. Detta har lett till en diskussion kring omotiverade kostnader, minskad tillit till systemet och "beredskapströtthet" hos myndigheter. En lösning på detta kan vara att möjliggöra geografiska avgränsningar inom systemet (ett hot riktat mot en viss stad behöver inte beröra hela landet) och/eller någon typ av sektorsindelning (en viss sorts händelse behöver endast aktivera berörda myndigheter).

### 3.5 Förvarning och hotbedömningar

För att ytterligare förbättra möjligheterna till samordning och samverkan inför eller under en kris bör ett beredskapsnivåsystem baseras på snabba och kvalificerade bedömningar av hot och risker. Detta förutsätter att informationen i systemet effektivt och kontinuerligt kan förmedlas till de aktörer som berörs. Ett beredskapsnivåsystem bör därför på sikt kombineras med en mer strukturerad process för förvarning och bedömning av hot och riskers omfattning och karaktär. Detta kräver samverkan kring underrättelsearbete och annan verksamhet som syftar till tidig upptäckt av hot och bedömning av risker. Det kan ske genom delning av information, gemensamma bedömningar m.m. och ställer krav på deltagande myndigheters kompetens för bl.a. omvärldsbevakning, omvärldsanalys och kommunikation.

Möjligheten till förvarning vid en kris kan variera kraftigt. Det är också svårt att på förhand bedöma vilken grad av förvarning som är möjlig. Detta gäller oavsett om krisen har icke-antagonistiskt eller antagonistiskt ursprung – oavsett om det handlar om ett terror-dåd, en pandemi eller en naturkatastrof.

Därför måste en generell förmåga till krishantering byggas upp. Dessutom måste på sikt former utvecklas för att såväl nationellt som internationellt förbättra möjligheterna till förvarning. Det finns system för detta inom vissa enskilda områden, t.ex. inom epizooti- och kärnenergi-beredskapen och flera myndigheter har väl utvecklade internationella informationskanaler. Någon central och övergripande funktion för underrättelseinhämtning och -bedömning för krishanteringssystemets behov existerar dock inte i dag.

#### 3.5.1 Kriskommunikation

Det är komplicerat att kommunicera information om hot och risker. Om budskapet är otydligt riskerar det att gå förlorat eller att informationen inte tas på allvar. Avsändarens trovärdighet kan försämrats. Centralt inom hot, risk- och kriskommunikation är därför att förstå olika mottagares behov av information och dess innebörd samt öka avsändarnas förmåga att på rätt sätt kommunicera hot och risker. Kommunikation av hot- eller riskbedömningar ställer därför också krav på de ansvariga myndigheternas förmåga att analysera vilka budskap mottagarna uppfattar.

Information om hot- och riskbedömningar kräver dessutom att myndigheterna kan anpassa sina budskap till olika typer av situationer. Olika slags hot och risker kan kräva olika budskap och budskapet kan också behöva anpassas under ett pågående hot- eller krisförlopp.



Varje myndighet bör kontinuerligt utveckla sin förmåga att identifiera och förmedla information om de risker och hot som kan medföra beslut om höjd beredskapsnivå. Myndigheterna bör dessutom utveckla sin förmåga i att delge de övriga aktörerna i krishanteringssystemet sin bild av läget för att på så sätt skapa en så god lägesbild som möjligt. KBM skulle i detta avseende kunna ha en utvecklad roll i att samordna en för krishanteringssystemet samlad lägesbild. Frågan om KBM:s roll i detta sammanhang har även berörts i KBM:s budgetunderlag för 2006.

### 3.6 Hot- och risknivåer

KBM anser inte att hot- eller risknivåer, liknande det hot- och risknivåsystem med inriktning mot terrorism som Department of Homeland Security i USA använder, bör införas i Sverige. Det amerikanska systemet är graderat i fem nivåer som kommuniceras i såväl myndighetssystemet som till allmänheten med syfte att både aktivera en mängd åtgärder enligt förutbestämda kriterier och att varna. Erfarenheterna från USA har visat på det vanskliga i att använda ett hot/risknivåsystem som även riktas till allmänheten. Bl.a. har de många färgkodade nivåerna inneburit svårigheter för medborgarna att tolka och reagera på informationen. Enligt KBM:s bedömning är detta system ett alltför komplext instrument för att bemöta dynamiska och svårförutsägbara krissituationer och riskerar att försvåra snarare än förstärka krishanteringsförmågan.

Trots att KBM anser att det inte finns skäl för att införa särskilda risk- eller hotnivåer i samhället som helhet så kan det ändå finnas skäl att ha denna typ av system inom särskilda sektorer. En fingergraderad skala, där hot- och risknivåer kopplas till beredskapsåtgärder, kan vara lämplig i förhållande till mycket specifika och väl eller enkelt definierade händelser som vissa väderfenomen, skogsbrand eller spridning av vissa sjukdomar. Ju fler ansvariga aktörer och ju fler olika typer av händelser och omständigheter som skall hanteras desto mer försvåras möjligheten att tolka innebörden i de olika nivåerna. Erfarenheter från kärnenergiberedskapens övningar har visat att det är viktigt att det finns tydliga kriterier för när en beredskapsnivå är uppnådd. Att ta fram kriterier som är lätta att tillämpa för ett brett spektrum av händelser och som är uppdelade i flera nivåer kan visa sig mycket resurskrävande och svårt.

Ytterligare en faktor att ta hänsyn till är möjligheten till förvarning. Vid många kriser torde förvarningen bli i det närmaste obefintlig. Att i sådana lägen bestämma lämplig risk- eller hotnivå kan visa sig vara mycket problematiskt.

Även om KBM här föreslår ett beredskapsnivåsystem utan fördefinierade hot- eller risknivåer, är det viktigt att följa den utveckling kring hot- och risknivåsystem som sker inom EU och på internationell nivå. För närvarande finns inom ramen för EU-samarbetet olika typer av hot- och risknivåsystem inom områdena räddningstjänst, livsmedelsäkerhet, hälsosäkerhet, epizootiberedskap och strålskydd. EU-kommissionen har dessutom nyligen föreslagit att ett sektorsövergripande informationssystem (ARGUS) bör inrättas. Det är sannolikt att denna utveckling kommer att ställa större krav på Sveriges förmåga att vid all-

varliga kriser kunna förmedla och ta emot information i samverkan med andra stater. Utvecklingen inom EU bör också följas för att minimera riskerna för eventuell överlappning samt för att undersöka eventuella förutsättningar för Sverige att utveckla och bidra till existerande system.

### **3.7 Fortsatt utredning**

Formerna för hur ett system med beredskapsnivåer i fred kan införas bör utredas. Frågan om vilken eller vilka myndigheter som skall ha beslutsrätt om en nivåförändring som innebär förändrade beslutsbefogenheter måste utredas noga. Mot bakgrund av behovet av en generell krishanteringsförmåga, att kriser ofta är svårförutsägbara, kan inträffa snabbt och få tvärsektoriella konsekvenser, kan det finnas anledning att överväga om större förändringar i lagstiftningen kopplat till särskilda beslutsregler för fredstida krissituationer är lämpliga. Översynen bör inkludera en analys, område för område, av i vilken utsträckning det saknas tillräckliga befogenheter för att agera vid en kris.

En fortsatt utredning bör även göra bredare studier, både nationellt och internationellt. Ett flertal myndigheter inom krishanteringssystemet har någon form av internt beredskapssystem. Dessa, tillsammans med andra länders system, bör studeras avseende skillnader och likheter samt positiva och negativa erfarenheter.

Avslutningsvis bör en fortsatt utredning beakta och analysera vilka övriga juridiska och ekonomiska konsekvenser ett införande av ett nationellt myndighetsgemensamt beredskapsnivåsystem medför.

## 4. Övergripande mål, åtgärdsstrategier och grundläggande säkerhetskrav

### **KBM:s slutsatser**

Förberedelsearbetet för att öka krishanteringsförmågan och den operativa förmågan samt minska sårbarheten i samhällsviktig verksamhet behöver inriktas och drivas utifrån ett helhetsperspektiv.

Grundläggande säkerhetskrav bör ställas för all samhällsviktig verksamhet.

Ansvaret för att genomföra och finansiera de åtgärder som blir följderna av att grundläggande säkerhetskrav ställs bör vila på den som är ansvarig huvudman eller ägare för den berörda verksamheten.

Det behövs tydliga prioriteringsgrunder för att fördela de begränsade ekonomiska medel som disponeras på anslag 7:5 Krisberedskap.

### **KBM:s förslag**

KBM föreslår att regeringen initierar ett arbete för att ta fram och lägga fast grundläggande säkerhetskrav för samhällsviktig verksamhet.

KBM föreslår att regeringen ställer sig bakom de övergripande mål för samhällsviktig verksamhet som redovisas i detta kapitel.

KBM föreslår att regeringen ställer sig bakom de prioriteringsgrunder som redovisas i detta kapitel.

### 4.1 Synpunkter

Flertalet av de yttranden som lämnats på kapitlet är positiva till att ett system med grundläggande säkerhetskrav införs. Flera aktörer ser ett behov av att tydliggöra gränsdragningen mellan vad som kan anses vara normalt ansvar och vad som krävs för att kunna hantera allvarliga kriser. Berörda myndigheter anser också att de sammanvägda målen tillräckligt tillgodoser behovet på övergripande nivå men att det är underlaget på myndighetsnivå som ger en mer specifik och användbar inriktning. KBM har tagit hänsyn till ett antal synpunkter i den bearbetade texten.

## 4.2 Inledning

I detta kapitel redovisas resultat från deluppdragen avseende hot och risker, mål och förmåga samt grundläggande säkerhetskrav. Beträffande deluppdraget rörande hot och risker redovisas endast den del av uppdraget som avser övergripande mål. Dessutom behandlas relationen mellan olika förmågor inom krisberedskapen samt innebörden av vissa förmågebegrepp. Bedömningen av hot och risker har redovisats i kapitel 2.

Deluppdraget avseende mål och förmåga har medfört ett omfattande arbete med att inhämta uppgifter om mål, åtgärdsstrategier och kostnader från samtliga myndigheter som är utpekade i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. I denna rapport redovisas endast de delar av materialet som behövs för att sammanställa dessa uppgifter på samverkansområdesnivå. Övriga delar av materialet kommer att bearbetas ytterligare och användas i det fortsatta arbetet inom planeringsprocessen. Det samlade materialet kommer att redovisas i form av ett referensmaterial till denna rapport. De exempel på grundläggande säkerhetskrav som har framtagits inom ramen för deluppdraget avseende grundläggande säkerhetskrav redovisas i bilagor till denna rapport. Exempelen avser dricksvattenförsörjningen, betalningssystemet och elförsörjningen. I detta kapitel redovisas de övergripande slutsatser och förslag som arbetet med de grundläggande säkerhetskraven föranleder.

I kapitlet förekommer ett antal begrepp för åtgärder som syftar till att effektivisera planeringen och det förebyggande arbetet inom krisberedskapen. Dessa begrepp är övergripande mål, åtgärdsstrategier och grundläggande säkerhetskrav. Detta avsnitt beskriver kort hur dessa begrepp relaterar till varandra.

I samband med rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* argumenterade KBM för att ett system med grundläggande säkerhetskrav bör införas. Genom att etablera ett sådant system definieras vilka säkerhetskrav som ställs på samhällsviktig verksamhet.

De grundläggande säkerhetskraven skall i huvudsak betraktas som respektive verksamhetsansvarigs angelägenheter. Dimensionerande för de grundläggande säkerhetskraven är allt från normal, vardaglig funktion, till vanligt förekommande störningar och olyckor.

De övergripande målen skall betraktas som en långsiktig inriktning av krisberedskapsarbetet. Genom målen sätts en ambitionsnivå för krisberedskapsarbetet inom respektive område. Målen avser med andra ord händelser och förhållanden som går utöver de vanligt förekommande störningar och olyckor för vilka de grundläggande säkerhetskraven formulerats.

Om det uppstår en kapacitetsbrist mellan vad som fastställts inom ramen för de grundläggande säkerhetskraven och de övergripande målen måste denna tas om hand genom att åtgärdsstrategier utarbetas. Åtgärdsstrategier beskriver sådant som etappmål och åtgärder som skall vidtas av myndigheterna inom respektive samverkansområde med stöd av Krisberedskapsmyndigheten.

På detta sätt skapas en helhetssyn på samhällets krisberedskap, från vardagsolyckor till svåra påfrestningar. De grundläggande säkerhetskraven utgör basen för krisberedskapsarbetet. De övergripande målen utgör tillsammans med myndigheternas långsiktiga mål och etappmål ambitionsnivån. Åtgärdsstrategierna är medlet för att bygga en god krisberedskap.

#### 4.3 Förmågebegrepp inom krisberedskapen

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

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

Uttryckt i förmågetermer syftar den förstnämnda typen av åtgärder till att etablera en grundläggande säkerhetsnivå inom samhällsviktig verksamhet som har betydelse för samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga kriser. Det är endast sådan verksamhet som behöver ha en grundsäkerhet av detta slag. Den grundläggande säkerhetsnivån skapas med de resurser som den som är ansvarig för en verksamhet har i sin egen organisation. Dessa resurser gör det möjligt att förebygga och hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar i berörda verksamheter.

Syftet med att ställa grundläggande säkerhetskrav på viss samhällsviktig verksamhet är att precisera en lämplig nivå för den grundsäkerhet som bör finnas i dessa verksamheter. Genom att göra detta skapar man en plattform för de kompletterande åtgärder som behövs för att förebygga och hantera allvarligare händelser än vardagliga olyckor, haverier och störningar. KBM arbetar på uppdrag av regeringen med att ta fram underlag för att närmare definiera begreppet samhällsviktig verksamhet. Uppdraget skall redovisas den 31 januari 2006.

Nästa förmågenivå avser åtgärder som syftar till att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Förmågor som byggs upp för denna nivå kan självklart utnyttjas även vid kriser som inte är så allvarliga att de kan betraktas som en svår påfrestning. De handlar här om tre typer av prioriterade förmågor nämligen, krishanteringsförmåga, operativ förmåga samt förmågan hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar som kan uppkomma vid svåra påfrestningar på samhället i fred (minskad sårbarhet).

En närmare beskrivning av dessa begrepp följer senare i detta kapitel. När den grundsäkerhet som beskrivs ovan tillförs förstärkningsresurser bildas den förstärkta förmågan.

Den tredje förmågenivån omfattar åtgärder som erfordras för att möta de påfrestningar som uppstår i samhället vid krig eller krigsfara då höjd beredskap är anbefalld, dvs. de åtgärder som räknas till det civila försvaret. Dessa åtgärder genomförs som en komplettering då tillräckliga åtgärder har genomförts, såväl vad gäller den grundläggande säkerheten mot vardagliga olyckor, haverier och störningar, som beträffande förmågan att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

KBM:s bedömning i det underlag som redovisades inför 2004 års försvarsbeslut var att de tilläggsåtgärder som erfordras för att skapa tillräcklig förmåga inom det civila försvaret i nuvarande säkerhetspolitiska läge är mycket begränsade. Mindre än 7 % av det ekonomiska utrymmet på den s.k. KBM-nivån avsattes för att skapa förmåga inom det civila försvaret. En förutsättning för denna bedömning var dock att tillräckliga satsningar görs för att skapa en grundläggande säkerhet och en förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Åtgärder för att göra totalförsvarsresurser tillgängliga vid svåra påfrestningar handlar sammanfattningsvis om en ökad tillgänglighet av befintliga resurser.

#### **4.4 Tolkning av begreppet samhällsområden**

I regeringens uppdrag till KBM anges att myndigheten skall redovisa inom vilka samhällsområden som det bör finnas en förstärkt förmåga vid svåra påfrestningar på samhället. Vid bedömningen av mål, åtgärder och kostnader för att uppnå en sådan förmåga har KBM gjort tolkningen att med samhällsområden bör avses den verksamhet som de myndigheter bedriver som finns utpekade i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. KBM anser således att det bör finnas en förstärkt förmåga inom hela denna verksamhet. Denna bedömning kan dock komma att ändras då regeringen har tagit ställning till de förslag som KBM lämnade i samband med redovisningen av regeringsuppdraget att se över ovan nämnda förordning. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 mars 2005 (dnr 0409/2004).

I översynen av förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap redovisar KBM tre omständigheter som gör det angeläget att förändra förordningen. Dessa omständigheter är:

- Det behövs en tydligare helhetssyn på krishantering vid svåra påfrestningar på samhället och vid höjd beredskap.
- Av krisberedskapsförordningen bör framgå att myndigheterna har olika typer av ansvar och uppgifter.
- Det behövs en tydligare samordning och inriktning av krisberedskapsarbetet

I översynen föreslår KBM att nuvarande förordning delas upp i två förordningar dvs. en ny krisberedskapsförordning och en särskild förordning om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap.

I övrigt föreslår KBM att förordningen utökas med bestämmelser som definierar länsstyrelsernas uppgifter som geografiskt områdesansvariga myndigheter inom krisberedskapen. Enligt förslaget bör förordningen också kompletteras med bestämmelser om KBM:s samordnande roll inom krisberedskapen. Särskilda bestämmelser bör även införas om att det vid sidan av de samverkansansvariga myndigheterna i samverkansområdena bör finnas s.k. stödmyndigheter. Rollen som stödmyndighet innebär att myndigheten deltar i samverkansområdenas arbete i de frågor som berör myndigheten. Stödmyndigheterna har också ett eget ansvar för krisberedskapsfrågor inom sina respektive sektorer.

I syfte att förtydliga samordningen föreslår KBM att myndigheten ges en utvidgad föreskriftsrätt som bygger på de nya bestämmelser om KBM:s samordnande uppgifter som föreslås tas in i förordningen. Den utvidgade föreskriftsrätten skulle bl.a. kunna omfatta rätt att utfärda direktiv om utformning av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.

Om KBM:s förslag vad gäller förordningen genomförs kan det bli aktuellt att begränsa vissa myndigheters ansvar inom krisberedskapsområdet. Samtidigt kan ökade krav komma att ställas på andra myndigheter. I nuläget är det omöjligt att bedöma vilka konsekvenser som sådana förändringar kan komma att få för prioriteringarna inom krisberedskapen. Av detta skäl har det inte varit möjligt att i denna rapport ta hänsyn till konsekvenserna av en förändring av förordningen. Detta måste ske successivt efter det att regeringen har tagit ställning till KBM:s förslag.

#### **4.5 Grundläggande säkerhetskrav på samhällsviktig verksamhet**

##### **4.5.1 Bakgrund**

Regeringen har uppdragit åt KBM att utveckla de överväganden om grundläggande säkerhetskrav på samhällsviktig verksamhet som redovisades i KBM:s underlag för 2004 års försvarsbeslut. Enligt uppdraget skall KBM beskriva hur grundläggande säkerhetskrav skall ställas, konsekvenser för finansieringen av berörda beredskapsåtgärder samt hur de grundläggande säkerhetskraven förhåller sig till andra krav på förmåga som ställs på verksamheten i fred och under höjd beredskap. KBM skall också redovisa exempel på grundläggande säkerhetskrav från minst två områden.

De exempel på grundläggande säkerhetskrav som redovisas i bilaga 2-4 bör inte uppfattas som färdiga förslag till sådana säkerhetskrav för berörda verksamheter. De bör i stället uppfattas som möjliga sätt att formulera grundläggande säkerhetskrav för dessa verksamheter. Färdiga förslag förutsätter ett mer ingående utrednings- och förankringsarbete än vad som har varit möjligt att genomföra under arbetet med denna rapport.

KBM har i samverkan med berörda myndigheter och andra organ valt att redovisa tre exempel på grundläggande säkerhetskrav. Dessa exempel avser elförsörjningen, betalningssystemet och dricksvattenförsörjningen. Exempelen berör aktörer och verksamheter som sinsemellan är relativt olika. Detta har bedömts vara en fördel.

I det följande redovisas först vissa övergripande resonemang vad gäller grundläggande säkerhetskrav. Dessa resonemang syftar till att belysa de generella frågor vad gäller sådana säkerhetskrav som tas upp i regeringsuppdraget.

#### **4.5.2 Ansvar för den grundläggande säkerheten inom samhällsviktig verksamhet**

Staten har ett ansvar för att peka ut områden som är samhällsviktiga och för att ange vilka av dessa områden som har betydelse för samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga händelser. Det är endast inom sådana områden som staten har anledning att formulera grundläggande säkerhetskrav på berörda verksamheter.

Motivet för att överhuvudtaget ställa grundläggande säkerhetskrav på en verksamhet är således att denna verksamhet tillhandahåller för samhället väsentliga tjänster och att den påverkar samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga kriser. Verksamheten inom dessa områden bör därför tillgodose vissa minimikrav på säkerhet. I vissa fall uppnås dessa minimikrav spontant genom åtgärder som vidtas av de som är ansvariga för verksamheten. I andra situationer krävs att dessa vidtar kompletterande åtgärder av större eller mindre omfattning för att man skall nå upp till en miniminivå som kan anses vara godtagbar.

Inom nationalekonomisk teori används ibland begreppet externa effekter. Externa effekter uppstår i många verksamheter och betraktas i den nationalekonomiska teorin som en marknadsimperfektion, dvs. en avvikelse från det optimala tillstånd som anses skapas genom fri konkurrens på en marknad. För att korrigera denna marknadsimperfektion krävs någon typ av offentligt ingripande, t.ex. lagstiftning som tvingar marknadsaktörer att eliminera verksamhetens negativa effekter på utomstående eller avgifter som gör det möjligt att kompensera de som skadas av de verkningar som den externa effekten har. I detta perspektiv kan grundläggande säkerhetskrav ses som ett sätt att begränsa de externa effekter som kan uppstå i en verksamhet i form av ökade risker eller störningar inom andra verksamheter.

Det ligger nära till hands att jämföra med miljövårdsområdet. Miljöförstöring till följd av utsläpp från en verksamhet är ett klassiskt exempel på en negativ extern effekt. Staten har inom detta område ställt krav på reningsåtgärder som går långt utöver vad som är lönsamt att genomföra för den som orsakar utsläppen. Denne räknar normalt endast med de direkta kostnader som uppstår i den egna verksamheten – inte med de kostnader som drabbar andra samhällsaktörer i form av en försämrad miljö. Överfört på säkerhets- och



beredskapsarbetet medför detta att det är rimligt att staten inom vissa verksamheter ställer längre gående krav på säkerhets- och beredskapsåtgärder än vad de verksamhetsansvariga spontant är beredda att ta på sig. Det bör då ankomma på de verksamhetsansvariga själva att bära kostnaderna för dessa åtgärder.

Staten ställer redan i dag krav på säkerheten inom många områden. Nivån på dessa säkerhetskrav är dock ojämn och motiven för de säkerhetskrav som ställs är mycket varierande. Konceptet grundläggande säkerhetskrav innebär att man koncentrerar sig på samhällsviktig verksamhet som har särskild betydelse för förmågan att förebygga och hantera allvarliga kriser och att man vid bedömningen av vilka krav som bör ställas på sådana verksamheter utgår från en helhetssyn på samhällets säkerhet och beredskap. Nivån på de grundläggande säkerhetskraven bör enligt KBM:s uppfattning avvägas så att den omfattar åtgärder mot vanligen förekommande olyckor och störningar, dvs. sådant som den verksamhetsansvarige bör och kan hantera i sin ordinarie verksamhet. Genom att etablera en balanserad miniminivå för säkerheten inom samhällsviktig verksamhet skapar man enligt KBM:s uppfattning den plattform som behövs för den förstärkta förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och – i förlängningen av detta – de ytterligare åtgärder som kan erfordras för höjd beredskap.

#### **4.5.3 Relationen mellan de grundläggande säkerhetskraven och övriga förmågekrav**

Av 2004 års försvarsbeslut framgår att regeringen anser att det bör finnas en förstärkt förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringens bedömning är också att de åtgärder som vidtas inom ramen för denna förmåga i flertalet fall är tillräckliga för att också skapa en förmåga att hantera de påfrestningar som uppstår vid höjd beredskap.

Som framgick av avsnitt 4.3 är de grundläggande säkerhetskraven enligt KBM:s uppfattning en förutsättning för att den förstärkta förmågan skall kunna begränsas till de kompletterande åtgärder som krävs för att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Om den grundläggande säkerheten är otillräcklig inom en verksamhet är det inte möjligt att uppnå en tillräcklig förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället utan att genomföra särskilda åtgärder i syfte att förstärka den grundläggande säkerheten.

Detta innebär att det blir mer angeläget än tidigare att precisera gränssnittet mellan säkerhets- och beredskapsåtgärder som avser vardagliga olyckor och störningar och säkerhets- och beredskapsåtgärder som avser allvarligare händelser. Det viktigaste skälet för detta är att detta gränssnitt styr vem som bör genomföra och finansiera åtgärden. Åtgärder som syftar till att etablera en grundläggande säkerhetsnivå inom en verksamhet bör enligt KBM:s uppfattning genomföras och bekostas av den verksamhetsansvarige, dvs. den som är huvudman för eller ägare till den berörda verksamheten.

#### 4.5.4 Generella metoder för formulering av säkerhetskrav

Säkerhetskrav ställs sedan länge på flertalet samhällsviktiga verksamheter. Såväl metoden för att formulera dessa krav som sättet att dokumentera dem varierar från sektor till sektor. KBM redovisade i underlaget inför 2004 års försvarsbeslut en inventering av olika sätt att formulera säkerhetskrav på en verksamhet. Inventeringen visade att följande metoder används:

- Haveriutredningar som genomförs efter inträffade olyckor eller incidenter kan medföra rekommendationer om förändrade rutiner, förbättrad utrustning eller andra åtgärder som kan öka säkerheten. Resultatet kan bli förändrad lagstiftning eller förändrade myndighetsföreskrifter.
- Statlig eller kommunal tillsynsverksamhet kan uppmärksamma förhållanden som har medfört eller kan medföra brister i säkerheten. Resultatet kan bli förelägganden eller påpekanden som förbättrar säkerheten och i förlängningen ändrar den praxis som tillämpas.
- Systematiska risk- och sårbarhetsanalyser kan ge en samlad bild av säkerhetsläget inom en verksamhet. Sådana analyser kan medföra att åtgärder måste vidtas för att minska riskerna eller sårbarheterna inom utsatta delar av verksamheten. Därmed förändras också den praxis som tillämpas vid säkerhetsbedömningar.
- Lämpligt upplagda övningar med berörda aktörer inom olika områden kan ge erfarenheter som medför att säkerhetskraven inom en verksamhet måste omprövas. Övningsverksamheten bidrar också till att utveckla berörda aktörers förmåga att hantera inträffade händelser.
- Beträffande tekniska system används ibland databaserade simuleringsmodeller för att belysa vilka effekter som ett bortfall av vissa systemkomponenter kan få för systemet som helhet. En sådan simuleringsmodell finns bl.a. för stamnätet inom elförsörjningen. Simuleringsmodeller av detta slag kan även användas för att belysa effekten av olika säkerhetskrav på berörda tekniska system.

De metoder som räknats upp ovan kan även användas för att formulera grundläggande säkerhetskrav på en verksamhet.

#### 4.5.5 Modell för formulering av grundläggande säkerhetskrav

En analys av vilka grundläggande säkerhetskrav som bör ställas på en samhällsviktig verksamhet kan läggas upp på många sätt. I det följande beskrivs ett tillvägagångssätt som i förenklad form har tillämpats vid framtagningen av de exempel på grundläggande säkerhetskrav som redovisas i bilaga 2-4.

Det första steget i arbetet bör vara att inventera vilka störningar som kan uppstå i verksamheten, frekvensen av dessa störningar samt vilka av störningarna som är gränssättande i den meningen att de allvarligt nedsätter stabiliteten, kapaciteten eller kvaliteten i den verksamhet som bedrivs. En sådan inventering kan i många fall utnyttja material som redan finns tillgängligt genom analyser med de metoder som räknades upp ovan. I regel krävs dock en systematisering och sammanställning av materialet.

Nästa steg bör vara att undersöka vilka störningsnivåer som har accepterats i gällande lagstiftning och i den praxis som har utvecklats inom berörda verksamheter. Dessa regler utgår normalt från en bedömning av vad som kan vara rimligt med hänsyn till de störningar som faktiskt inträffar, kostnaden för de säkerhetsåtgärder som behöver genomföras, avnämarnas störningskänslighet, m.m. Omvärldsfaktorer som hotbildsförändringar, den tekniska utveckling som berör verksamheten, förändrade konkurrensförhållanden på berörda marknader samt förändrade attityder till störningar hos avnämare och andra intressenter, kan dock göra det nödvändigt att ompröva de säkerhetskrav som ställs på en verksamhet.

Det tredje steget i arbetet bör vara att bedöma om de säkerhetskrav som redan ställs på den berörda verksamheten är tillräckliga för att verksamheten skall ha en acceptabel förmåga att hantera vardagliga olyckor och störningar, dvs. sådant som den verksamhetsansvarige själv bör och kan svara för. Om så är fallet överensstämmer de grundläggande säkerhetskraven med de säkerhetskrav som redan ställs och inga ytterligare åtgärder än en dokumentation av arbetet behöver genomföras. Om så inte är fallet finns det anledning att skärpa säkerhetskraven. Detta kan ske genom skärpt lagstiftning eller genom frivilliga åtaganden. Kombinationer av dessa åtgärder är också möjliga.

Bedömningen av om redan ställda säkerhetskrav motsvarar vad som bör uppfattas som grundläggande säkerhetskrav på en verksamhet måste i dag bli relativt översiktlig. Anledningen är att begrepp som vardagliga olyckor och störningar måste preciseras mot bakgrund av förutsättningarna i berörda verksamheter för att bli operativt användbara vid en analys av grundläggande säkerhetskrav. Samtidigt finns det mycket som tyder på att det inom många verksamheter finns relativt enhetliga uppfattningar om vad som är en vardaglig olycka eller störning. Problemet bör därför inte överdrivas.

De exempel som har framtagits visar, liksom annat tillgängligt material, att det är möjligt att formulera grundläggande säkerhetskrav på samhällsviktig verksamhet. Målsättningen bör vara att all samhällsviktig verksamhet som har betydelse för samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga kriser skall gås igenom i syfte att etablera grundläggande säkerhetskrav på berörda verksamheter. Om detta görs utifrån enhetliga och preciserade krisbegrepp kan de krav som ställs på olika verksamheter balanseras mot varandra. Man skapar då också en enhetlig plattform från vilken de kompletterande åtgärder som bör räknas till den förstärkta förmågan att förebygga och hantera svåra påfrestningar kan utgå. En genomgång av berörda områden är ett arbete som sträcker sig över flera år. Under kommande år kan några samhällsviktiga verksamheter per år bedömas i arbetet

med grundläggande säkerhetskrav. Omfattningen av arbetet skiljer sig åt mellan sektorerna och i vissa fall finns redan i dag ett omfattande underlag som kan användas i arbetet. Arbetet skall också kopplas samman med det omfattande arbete som pågår med att utveckla risk- och sårbarhetsanalyserna.

Ansvaret för att genomföra och finansiera de åtgärder som blir följden av att man ställer grundläggande säkerhetskrav på en verksamhet fullt ut bör åvila den som är ansvarig för den berörda verksamheten. Med verksamhetsansvarig avses den som är huvudman för eller ägare till den berörda verksamheten.

KBM föreslår att regeringen initierar ett arbete för att ta fram och lägga fast grundläggande säkerhetskrav för samhällsviktig verksamhet.

#### **4.6 Mål, åtgärdsstrategier och kostnader**

##### **4.6.1 Arbetsmetod**

Den sammanställning av övergripande mål, åtgärdsstrategier och kostnader som KBM redovisar i detta avsnitt bygger på det underlag som de samverkansansvariga myndigheterna har utarbetat under hösten 2004. I den förfrågan som gick ut till myndigheterna ombads dessa att utarbeta underlag vad gäller:

- ett eller flera långsiktiga mål för vilken förstärkt fredstida förmåga som skall finnas inom myndighetens verksamhetsområde den 31 december år 2008,
- etappmål kopplade till de långsiktiga målen för vilken förstärkt fredstida förmåga som skall finnas inom myndighetens verksamhetsområde för åren 2006, 2007 och 2008,
- beredskapsåtgärder som planeras för respektive etappmål samt kostnader för dessa åtgärder (kostnaderna skall anges per år),
- den sammanlagda kostnaden för att uppnå det långsiktiga målet.

Myndigheterna har lagt ned ett omfattande arbete på att ta fram det efterfrågade materialet. Materialet har enligt KBM:s förfrågan redovisats myndighetsvis. Som referensmaterial redovisas myndigheternas långsiktiga mål, åtgärdsstrategier och uppskattade kostnader.

KBM:s avsikt är att fortsätta bearbetningen av materialet för att på så sätt skapa en bättre grund för den fortsatta planeringsprocessen. Det inlämnade underlaget bedöms därför få en bredare användning än endast som underlag för KBM:s bedömningar i denna rapport. Den fortsatta bearbetningen kommer bl.a. att syfta till att förtydliga vissa förmågebegrepp och att samordna användningen av dessa mellan myndigheterna. Detta gäller framförallt användningen av begreppen krishanteringsförmåga, operativ förmåga och minskad sårbarhet. Dessa begrepp introducerades i KBM:s rapport *Nya villkor för samhällets krisberedskap*. Kortfattat innebär de följande:

- Krishanteringsförmåga är förmågan att leda, samordna och informera om hanteringen av krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället.
- Operativ förmåga är förmågan att genomföra operativa insatser vid krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället.
- Minskad sårbarhet avser den samhällsviktiga infrastrukturens motståndskraft mot störningar. Det skall alltså finna en förmåga hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå och hantera störningar som kan leda till eller uppkomma vid svåra påfrestningar på samhället.

För närmare beskrivning av begreppen hänvisas till nämnda rapport.

I arbetet med att ta fram mål har vissa oklarheter uppstått i gränsdragningen mellan krishanteringsförmåga och operativ förmåga. Som KBM skriver i rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* är det inte möjligt att i alla lägen dra en knivskarp gräns mellan dessa förmågor. I det fortsatta arbetet med mål och framtagandet av kommande planeringsinriktning kommer KBM att ytterligare precisera innebörden av dessa begrepp.

Uppdraget till KBM är att ange övergripande mål för den förstärkta förmågan inom de samhällsområden där en sådan förmåga anses behövas. Som tidigare har nämnts har KBM gjort bedömningen att en förstärkt förmåga vid svåra påfrestningar behövs inom samtliga samverkansområden. De övergripande mål för den förstärkta förmågan som redovisas i det följande utgör därför en syntes av myndigheternas långsiktiga mål och en abstrahering av dessa mål till samverkansområdesnivån. De övergripande målen blir därför relativt översiktliga. Detta har ansetts vara nödvändigt med hänsyn till materialets omfattning och behovet av att kunna skapa överblick. För flertalet av målen krävs ett omfattande förebyggande arbete som i vissa fall är underförstått i nuvarande formuleringar. Flera av målen innehåller vidare att det skall finnas en förmåga att ta fram ny kunskap genom forskning eller omvärldsanalys samt förmåga till internationellt arbete. Målen avser tidsperioden år 2006 till och med år 2008.

Det bör betonas att de övergripande mål som har formulerats på samverkansområdesnivå inte endast avser den samlade verksamhet som bedrivs av berörda centrala och regionala myndigheter. De övergripande målen har i stället formulerats på ett sådant sätt att de även skall täcka verksamhet som omfattas av berörda myndigheters sektors-, planerings- och/eller tillsynsansvar, dvs. verksamhet som i vissa fall utövas av andra än myndigheterna själva. Detta har skett i enlighet med förutsättningarna för den förfrågan som gick ut till myndigheterna inför arbetet med målen.

I KBM:s uppdrag ingår också att redovisa de åtgärdsstrategier som krävs för att uppnå den förstärkta fredstida förmågan. I konsekvens med att de övergripande målen anges på samverkansområdesnivå redovisas även åtgärdsstrategierna på denna nivå. I detta fall är utgångspunkten de etappmål, åtgärdsstrategier och beskrivningar av beredskapsåtgärder som myndigheterna har redovisat i underlaget. Detta material är i vissa fall mycket detaljerat och beskriver ingående de åtgärder som myndigheterna vill genomföra.

I ett avslutande avsnitt redovisas vissa kostnadsberäkningar. Dessa anger den totala kostnaden för att uppnå myndigheternas redovisade långsiktiga mål. Med den arbetsmetod som har tillämpats av KBM vid utarbetandet av den samlade redovisning som görs i detta kapitel är detta också kostnaden för att uppnå de övergripande målen. De kostnadsuppgifter som anges i det följande är preliminära och går för år 2007 och 2008 utanför den ekonomiska ram som finns tillgänglig. Ytterligare prioriteringar krävs därför i materialet. Beträffande år 2006 redovisas dessa i rapporten *Samhällets krisberedskap Planerad verksamhet 2006*. För övriga år kommer ett slutligt förslag att redovisas i respektive års planeringsunderlag.

#### **4.6.2 Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Teknisk infrastruktur**

Samverkansområdet *Teknisk infrastruktur* omfattar verksamhet som bedrivs av Energi-myndigheten, Elsäkerhetsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Svenska kraftnät och Kärnkraftinspektionen. Av dessa myndigheter har samtliga utom Kärnkraftinspektionen formulerat ett eller flera långsiktiga mål för sin verksamhet inom samverkansområdet. De har också redovisat åtgärdsstrategier för att nå målen. Kärnkraftinspektionen har inte formulerat några mål eftersom de inte äskar några medel för åtgärder inom detta område.

Den styrande *hotbilden* inom samverkansområdet utgörs av naturkatastrofer som skadar infrastrukturen, haverier eller sammanbrott i tekniska system, sabotage- eller terrordåd riktade mot viktiga anläggningar samt kvalificerade och samordnade intrång i samhällsviktiga IT-system. De starka beroenden som finns mellan olika delar av den tekniska infrastrukturen utgör i sig ett allvarligt hot.

KBM anser att följande övergripande mål bör gälla för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

##### *Mål 1*

Det går att att leda och samordna insatser så att den tekniska infrastrukturen kan fungera vid en svår påfrestning på samhället.

### *Mål 2*

Det går att driva och reparera system och anläggningar inom den tekniska infrastrukturen vid en svår påfrestning på samhället.

### *Mål 3*

System och anläggningar är så motståndskraftiga mot störningar, haverier, sabotage och terrordåd att samhällsviktiga behov av de tjänster som tillhandahålls via den tekniska infrastrukturen kan tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället.

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

KBM anser att följande åtgärdsstrategier bör gälla för respektive övergripande mål:

#### *Åtgärdsstrategi – mål 1*

Berörda myndigheters och operatörers krishanteringsorganisationer skall utbildas och övas. Krisledningsorganisationen skall vidareutvecklas. Dialogen med samhällsviktiga användare om behov och prioriteringar skall fördjupas inom el- och teleområdet. Riskinventeringar avseende eldistributionsnät skall genomföras. Samverkans-, utbildnings- och normeringsåtgärder skall genomföras på bred front inom informationssäkerhetsområdet. En fördjupad privat-offentlig samverkan skall etableras inom samverkansområdet.

#### *Åtgärdsstrategi – mål 2*

Utbildnings- och övningsverksamhet med operatörer och företag skall genomföras inom bl.a. tele-, el- och mediaområdena. Inom dricksvattenförsörjningen skall en katastrofgrupp utbildas och övas (också för internationella insatser). I syfte att förbättra reparationsberedskapen inom elförsörjningen skall viss reservmateriel för lokal- och regionnäten anskaffas. Utbildning och övning för ö-drift skall genomföras inom elförsörjningen. Vidare skall ett gemensamt radiokommunikationssystem införas inom elförsörjningen.

### Åtgärdsstrategi – mål 3

Fortsatta satsningar på reservkraft skall göras inom flera områden, bl.a. i vattenkraftstationer, teleanläggningar och i kommunala va-anläggningar. En prioriteringsfunktion skall utvecklas för telenätet. Befintliga berganläggningar för växlar och andra viktiga nätfunktioner skall vidmakthållas och uppdateras. Redundanta bredbandsförbindelser till kommunnoder skall byggas ut. En satsning på reservanordningar skall göras vid massmediaföretag av betydelse för samhällets krisberedskap. Vissa anläggningar inom elförsörjningen skall försees med ett förbättrat skalskydd och skydd mot CBRN-ämnen. Reserven av gasturbiner skall bibehållas. Tekniska åtgärder skall genomföras i driftcentraller och andra anläggningar inom elförsörjningen.

### 4.6.3 Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Transporter

Samverkansområdet *Transporter* omfattar verksamhet som bedrivs av Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och Vägverket. Samtliga dessa myndigheter har formulerat långsiktiga mål för sin verksamhet inom samverkansområdet och åtgärdsstrategier för att nå dessa mål.

Den för samverkansområdet styrande *hotbilden* utgörs av omfattande och långvariga störningar i elförsörjningen, naturkatastrofer som skadar eller förstör den fasta infrastrukturen samt sabotage och terrordåd som riktas mot viktiga transportleder eller knutpunkter i transportsystemet.

KBM anser att följande övergripande mål bör gälla för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

#### Mål 1

Det går att leda och samordna de insatser som tillgodoser samhällsviktiga transportbehov vid en svår påfrestning på samhället.

#### Mål 2

Det går att utöva trafikledning inom respektive transportslag och att leda reparations- och underhållsåtgärder inom transportsektorn vid en svår påfrestning på samhället.

#### Mål 3

Trafikledningssystem och fasta anläggningar inom transportsektorn är så motståndskraftiga mot störningar, haverier, sabotage och terrordåd att samhällsviktiga transportbehov kan tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället.



Mål 1 syftar till att skapa krishanteringsförmåga hos berörda aktörer. Ett väsentligt inslag i denna förmåga är samverkan mellan myndigheter och transportföretag samt mellan transportsektorn och samhällsviktiga användare av transporttjänster. Mål 2 syftar till att skapa operativ förmåga, dvs. förmåga att leda transportverksamhet under störda förhållanden. Mål 3 syftar till att minska sårbarheten i vissa tekniska system.

KBM anser att följande åtgärdsstrategier bör gälla för respektive övergripande mål:

#### *Åtgärdsstrategi – mål 1*

Berörda myndigheters och operatörers krishanteringsorganisationer skall utbildas och övas. Risk- och sårbarhetsanalyser och utredningsinsatser skall genomföras i syfte att precisera hotbilden inom transportsektorn. Det nordiska och internationella samarbetet skall utvecklas. Det tekniska ledningsstödet skall förbättras genom investeringar i ledningsplatser, förbättrade tele- och radiokommunikationssystem, m.m.

#### *Åtgärdsstrategi – mål 2*

Driftledningspersonal skall utbildas och övas. Särskilda riskanalyser skall genomföras för känsliga objekt i transportsystemet. Investeringar skall göras i reservkraft för driftlednings- och sjöräddningscentraler. Mobila flygledningstorn skall anskaffas. Vissa flygplatser skall anslutas till Försvarets telenät. Utbildning skall genomföras av frivilligförare.

#### *Åtgärdsstrategi – mål 3*

En ökad satsning skall göras på redundans i de tele- och radiokommunikationssystem som används inom transportsektorn. Robustheten i tekniska stödsystem skall förbättras.

### **4.6.4 Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Spridning av farliga ämnen**

Samverkansområdet *Spridning av farliga ämnen* omfattar verksamhet som bedrivs av Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, Kärnkraftinspektionen, Räddningsverket, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt och Tullverket. Samtliga dessa myndigheter har formulerat ett eller flera långsiktiga mål och etappmål för den verksamhet som avses ge en förstärkt förmåga vid svåra påfrestningar på samhället. Myndigheterna har också redovisat åtgärdsstrategier som är kopplade till målen. För myndigheter med sektorsansvar omfattar mål och åtgärdsstrategier också verksamhet som bedrivs av insatsorganisationer på lokal och regional nivå.

Den *hotbild* som är styrande för verksamheten inom samverkansområdet är avsiktlig eller oavsiktlig spridning av farliga ämnen i samhället. Med farliga ämnen avses CBRN-ämnen. Avsiktlig spridning av farliga ämnen torde i första hand komma ifråga i samband med terroråd och kan då omfatta alla typer av CBRN-ämnen. Oavsiktlig spridning av farliga ämnen kan omfatta såväl kemiska olyckor som smittämnen som kan drabba människor och djur. Ett av hoten utgörs av s.k. pandemier.

KBM anser att följande övergripande mål bör gälla för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

#### *Mål 1*

Det går att leda och samordna de insatser som krävs för att förebygga, förhindra eller begränsa spridning av farliga ämnen vid en svår påfrestning på samhället.

#### *Mål 2*

Det går att upptäcka, detektera, diagnosticera och analysera spridning av farliga ämnen i samhället vid en svår påfrestning på samhället.

#### *Mål 3*

Det går att skydda och omhänderta människor samt att sanera och återställa egendom och miljöer som har drabbats av farliga ämnen vid svåra påfrestningar på samhället.

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

KBM anser att följande åtgärdsstrategier bör gälla för respektive övergripande mål:

#### *Åtgärdsstrategi – mål 1*

Berörda myndigheters och andra samhällsorgans krishanteringsorganisationer skall utbildas och övas med utgångspunkt från en realistisk och aktuell hotbild. Ledningsdoktriner och samverkansprinciper som är anpassade till respektive verksamhet skall utvecklas och tillämpas konsekvent. Lednings- och stabsfunktionerna skall förse med tekniskt ledningsstöd inklusive reservkraft. Kommunikationsnät som används under kriser skall säkras mot IT-intrång och andra störningar. Omvärldsbevakning och kunskapsupbyggnad med inriktning mot olika typer av CBRN-hot skall bedrivas. Kvalificerad rådgivning i CBRN-frågor skall kunna erbjudas krisaktörer på olika nivåer i samhället.

#### *Åtgärdsstrategi – mål 2*

Insats- och expertpersonal vid flera myndigheter skall ges förbättrad utbildning i indikering- och skyddsteknik vad gäller CBRN-ämnen. Analys- och provtagningsverksamheten vid nukleära och radiologiska händelser skall förstärkas. Förbättrade system för smittspårning och diagnostik av smitta i dricksvatten skall tas fram. Robusta system för smittspårning och diagnostik av djursjukdomar skall utvecklas. Gränskontrollen skall förses med utrustning för indikering av radioaktivt material, kärnämnen/kärnavfall, kemiska stridsmedel, m.m.

#### *Åtgärdsstrategi – mål 3*

Utvecklingsarbete skall bedrivas avseende metoder och tekniker för indikering och sanering. Viss insatspersonal skall ges kompletterande utbildning och övning i saneringsteknik samt handhavande av saneringsutrustning. Anskaffning av materiel behöver ske, bl.a. autoinjektorer för viss personal, vissa typer av läkemedel samt saneringsutrustning och saneringsmedel. Det internationella samarbetet inom vissa områden skall utvecklas.

#### **4.6.5 Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Ekonomisk säkerhet**

Samverkansområdet *Ekonomisk säkerhet* omfattar verksamhet som bedrivs av Ekonomistyrningsverket, NUTEK, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Tullverket. Arbetsmarknadsstyrelsen ingår också i detta samverkansområde som en myndighet med bevakningsansvar enligt 8 § i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Av dessa myndigheter har Arbetsmarknadsstyrelsen, Jordbruksverket, NUTEK och Tullverket inte formulerat mål för sin verksamhet inom samverkansområdet eftersom de inte äskar några medel för åtgärder inom detta samverkansområde. Övriga myndigheter har formulerat ett eller flera långsiktiga mål för verksamheten och har också redovisat åtgärdsstrategier för att uppnå förstärkt förmåga.

Den styrande *hotbilden* inom samverkansområdet utgörs bl.a. av omfattande och långvariga bortfall av el, telekommunikationer och IT-stöd samt omfattande och kvalificerad kriminalitet (bedrägerier, IT-intrång, etc.). Andra allvarliga hot är omfattande störningar i försörjningen med strategiska varor och störningar i samhällsviktiga industriella flöden. Globaliseringen medför att störningar i världsekonomin snabbt fortplantar sig mellan länderna.

KBM anser att följande övergripande mål bör gälla för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

#### *Mål 1*

Det går att leda och samordna insatser för att samhällsviktiga ekonomiska system och processer samt nödvändig försörjning – däribland betalningssystemet, socialförsäkrings-systemet och skattesystemet – skall fungera vid svåra påfrestningar på samhället.

#### *Mål 2*

Samhällsviktiga ekonomiska system och processer är så motståndskraftiga mot störningar i elförsörjningen och i de elektroniska kommunikationerna att de nödvändigaste funktionerna kan upprätthållas vid svåra påfrestningar på samhället.

#### *Mål 3*

Det går att tillgodose samhällsviktiga behov av bränsle och drivmedel vid svåra påfrestningar på samhället.

Mål 1 syftar till att skapa krishanteringsförmåga inom samverkansområdet. Mål 2 och mål 3 syftar till att minska sårbarheten hos viktiga system och processer inom samverkansområdet.

KBM anser att följande åtgärdsstrategier bör gälla för respektive övergripande mål:

#### *Åtgärdsstrategi – mål 1*

Berörda myndigheters och samverkande organs krishanteringsorganisationer skall utbildas och övas med inriktning på situationer som präglas av allvarliga störningar i system och processer inom samverksamområdet. Myndigheterna skall kunna upplysa marknadens aktörer om vilka delar av deras verksamhet som har störst betydelse för samhället. Studie- och analysverksamhet i syfte att belysa omvärldsutvecklingen och tvärssektoriella beroenden skall bedrivas. Samarbetet med internationella organisationer skall utvecklas.

#### *Åtgärdsstrategi – mål 2*

Investeringar skall göras i reservkraft och reservanordningar för att så långt som möjligt säkra tele- och datakommunikationerna till de system som används inom samverkansområdet. Vissa delsystem skall dubbleras för att uppnå tillräcklig säkerhet. Driftpersonal skall utbildas och övas i att hantera systemen under störda förhållanden.

### *Åtgärdsstrategi – mål 3*

Åtgärder enligt Sveriges avtal med IEA och EU skall genomföras. Poolorganisationen skall ha kapacitet att distribuera drivmedel och bränsle till samhällsviktiga användare inom landet. Revision av företag som är skyldiga att beredskapslagra olja och kol skall genomföras. Utredningsarbete skall igångsättas i syfte att pröva förutsättningarna för ett nytt ransoneringsystem inom bränsle- och drivmedelsområdet.

#### **4.6.6 Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Områdesvis samordning, samverkan och information**

Samverkansområdet *Områdesvis samordning, samverkan och information* omfattar verksamhet som bedrivs av Lantmäteriverket, Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån, Krisberedskapsmyndigheten, Skatteverket, Styrelsen för psykologiskt försvar samt länsstyrelserna. Av dessa myndigheter har Skatteverket inte formulerat mål för sin verksamhet inom samverkansområdet eftersom de inte äskar några medel för åtgärder inom detta samverkansområde. Övriga myndigheter har formulerat ett eller flera långsiktiga mål för verksamheten inom samverkansområdet och redovisat åtgärdsstrategier för att nå målen.

Den för samverkansområdet styrande *hotbilden* överensstämmer med den hotbild som är styrande för krisberedskapen som helhet. Detta beror på att vissa av myndigheterna har ett samordnings- eller områdesansvar som skall inrymma förmåga att hantera alla de hot som krisberedskapen ställs inför. De allvarligaste hoten för de myndigheter inom samverkansområdet som inte har ett övergripande ansvar torde vara omfattande och långvariga störningar i elförsörjningen och i tele- och datakommunikationerna.

KBM anser att följande övergripande mål bör gälla för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

##### *Mål 1*

Myndigheter med ett samordningsansvar kan leda, inrikta och samordna den verksamhet som krävs vid en svår påfrestning på samhället.

##### *Mål 2*

Det går att förse samhällsviktiga användare med information för att åstadkomma en gemensam lägesbild vid en svår påfrestning på samhället.

Båda dessa mål syftar till att skapa krishanteringsförmåga. Mål 1 bidrar till krishanteringsförmågan på en övergripande nivå i samhället och avser Krisberedskapsmyndigheten och länsstyrelserna. Mål 2 syftar till att tillhandahålla information som är nödvändig för att många samhällsviktiga system och verksamheter skall fungera. Med information avses information om t.ex. natur, infrastruktur, befolkning, företag och fastigheter.

KBM anser att följande åtgärdsstrategier bör gälla för respektive övergripande mål:

#### *Åtgärdsstrategi – mål 1*

Utbildnings- och övningsverksamhet skall genomföras för områdesansvariga organ och samverkande myndigheter på lokal, regional och central nivå i samhället. En fortsatt kunskapsuppbyggnad skall ske genom forskning, studier och utredningsverksamhet om hot och risker i samhället. Metodiken för kriskommunikation skall utvecklas. Fortsatta investeringar skall ske i ledningsplatser på lokal, regional och central nivå. Tele- och radio-kommunikationssystem som möjliggör kommunikation mellan samhällsviktiga aktörer vid strömlöst tillstånd och vid ett sammanbrott i ordinarie elektroniska kommunikationssystem skall byggas upp.

#### *Åtgärdsstrategi – mål 2*

Systemet KRIS-GIS skall vidareutvecklas. Utbildning skall erbjudas användare i möjligheterna att dra nytta av lägesbunden information före, under och efter en kris. Investeringar skall göras i reservkraft och reservsystem för att hålla igång samhällsviktiga databaser under störda förhållanden. Personal som ansvarar för produktionen av grunddata skall ges utbildning för att kunna lösa sina uppgifter under en kris.

### **4.6.7 Övergripande mål och åtgärdsstrategier för samverkansområdet Skydd, undsättning och vård**

Samverkansområdet *Skydd, undsättning och vård* omfattar verksamhet som bedrivs av Kustbevakningen, Luftfartsverket, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Räddningsverket, Tullverket och Statens strålskyddsinstitut. Samtliga dessa myndigheter har formulerat långsiktiga mål och redovisat åtgärdsstrategier för sin verksamhet inom samverkansområdet. Migrationsverket har inte formulerat mål för sin verksamhet inom samverkansområdet eftersom de inte äskar några medel.

Den för samverkansområdet styrande *hotbilden* utgörs bl.a. av terrordåd med omfattande våldsanvändning, naturkatastrofer samt transport- och industriolyckor av större omfattning. Hit kan också räknas organiserad och gränsöverskridande brottslighet.

KBM anser att följande övergripande mål bör gälla för den verksamhet som myndigheterna ansvarar för inom ramen för samverkansområdet:

#### *Mål 1*

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

## *Mål 2*

Det går att genomföra och leda insatser på fältet vid en svår påfrestning på samhället.

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

KBM anser att följande åtgärdsstrategier bör gälla för respektive övergripande mål:

### *Åtgärdsstrategi – mål 1*

Berörda myndigheters och andra samhällsorgans krishanteringsorganisationer skall utbildas och övas med utgångspunkt från en realistisk och aktuell hotbild. Internationella samverkansövningar skall genomföras vid behov. Inom vissa verksamheter krävs investeringar i ledningsplatser och sambandsutrustning. Stödsystem för ledning av nationella förstärkningsresurser skall byggas upp inom polisen. Förbättrat ledningsstöd och preciserade ledningsdoktriner skall införas inom hälso- och sjukvården.

### *Åtgärdsstrategi – mål 2*

Utbildning och övning av insatsresurser skall genomföras under förhållanden som liknar de som kan komma ifråga vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Kompletterande utrustning skall anskaffas för den särskilda beredskapspolisen. Ytterligare investeringar skall genomföras i materiella förstärkningsresurser och i ledningsplatser för räddningstjänstens behov. Kompletterade anskaffning skall göras av läkemedel och viss utrustning inom hälso- och sjukvårdens område. Inom flygräddningstjänsten skall ledningsresurserna förstärkas genom anskaffning av en mobil flygräddningscentral. Investeringar skall också göras i system och utrustning för fältmätning och fältanalys vid nukleära och radiologiska händelser.

## **4.6.8 Kostnader och prioriteringsgrunder**

### **Kostnader**

I det underlag som myndigheterna har lämnat in till KBM finns redovisningar av långsiktiga mål och etappmål samt kostnader för att uppnå dessa mål. Som tidigare har nämnts visar en genomgång av materialet att summan av de medelsbehov som myndigheterna har redovisat för att uppnå de långsiktiga målen överstiger den ekonomiska ram som finns tillgänglig. De övergripande mål som KBM har redovisat i avsnitten 4.5.2 – 4.5.7 bedöms inte påverkas av detta. Vissa av målen kommer dock inte att kunna uppnås under perioden 2006–2008. Det kan därför bli nödvändigt att senarelägga vissa av de långsik-

tiga mål som myndigheterna har angivit. En senareläggning påverkar dock i första hand de etappmål som myndigheterna har föreslagit. Om anslag 7:5 Krisberedskap tillförs ytterligare medel så skulle det högst påtagligt förbättra möjligheterna att nå flera av de föreslagna övergripande målen redan vid slutet av år 2008.

Den slutliga prioriteringen av myndigheternas anspråk görs i de årliga planeringsunderlagen. Planeringsunderlaget för år 2006 har utarbetats parallellt med denna rapport. Planeringsunderlaget redovisades till regeringen den 1 mars 2005. Vad gäller år 2007 och år 2008 återkommer KBM i respektive års planeringsunderlag med slutliga prioriteringar inom den ram som har angivits av statsmakterna. De prioriteringar som då görs kan komma att påverkas av en rad omständigheter, t.ex. det fortsatta arbetet med mål för krisberedskapen, ändrade uppgiftsformuleringar för vissa myndigheter inom samverkansområdena, ändrade hotbilda-bedömningar samt arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Effekten av sådana förändringar kan inte bedömas i dag.

För att trots detta ge en uppfattning om de kostnader som uppstår vid förverkligandet av de övergripande mål som har redovisats har KBM valt att sammanställa kostnadsuppskattningar till en totalsumma per samverkansområde för vart och ett av åren 2007 – 2008. För år 2006 redovisas de belopp som framgår av planeringsunderlaget för 2006. För åren 2007 – 2008 överstiger totalsumman för verksamheten som helhet den ekonomiska ram som har angivits av statsmakterna. Som nämnts krävs därför ytterligare prioriteringar för dessa år.

Tabell 1. Uppskattade kostnader för krisberedskapen under åren 2006 – 2008 (tkr).

SAMVERKANSOMRÅDE	Förslag till medelstillsdelning för 2006	Uppskattad kostnad 2007	Uppskattad kostnad 2008
SO TP	65 775	86 600	83 800
SO ES	27 110	37 300	33 000
SO SUV	305 190	358 800	355 200
SO SFÄ	181 568	212 400	206 600
SO TI	599 295	741 700	648 300
SO OSI	481 222	520 200	510 200
<b>TOTALT</b>	<b>1 660 160</b>	<b>1 957 000</b>	<b>1 837 100</b>

Den tillgängliga ramen för år 2006 är 1 776 100 tkr, för år 2007 1 826 187 tkr och för år 2008 1 871 842 tkr. Ramen inkluderar kostnader för det civila försvaret. Förslaget till medelstillsdelning för 2006 i samverkansområdet Teknisk infrastruktur inkluderar även de medel som äskas av FRA och FMV som är adjungerade till samverkansområdet.



## Prioriteringsgrunder

KBM tvingas konstatera att anslag 7:5 Krisberedskap nu befinner sig på en kritiskt låg ekonomisk nivå. Detta i synnerhet om det skall gå att bedriva en meningsfull och väl avvägd beredskapsverksamhet i samtliga samverkansområden. KBM anser att anslaget bör tillföras ytterligare medel så att det blir möjligt för myndigheten att bedriva en verksamhet som överensstämmer med statsmakternas ambitioner inom krisberedskapsområdet. Ytterligare neddragningar av anslaget innebär att KBM kommer att tvingas att prioritera bort hela verksamhetsområden eller i värsta fall hela samverkansområden. I en sådan situation anser KBM att nedanstående prioriteringsgrunder, som presenterades i myndighetens underlag inför 2004 års förvarsbeslut, *Nya villkor för samhällets krisberedskap*, bör följas.

För att bygga upp en godtagbar krishanteringsförmåga måste åtgärder vidtas både för att avhjälpa brister och för att upprätthålla en godtagbar förmåga till krishantering i samhället. Dessa åtgärder kan sammanfattas i krisledningsorganisation, tekniskt ledningsstöd, samverkan och kunskapsuppbyggnad.

Samhällets förmåga att hantera hot och risker förutsätter en god krishanteringsförmåga och detta förmågeområde är högst prioriterat. Ett fungerande krishanteringssystem utgör själva grunden för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället och eventuella framtida väpnade angrepp.

Vid låga ekonomiska nivåer måste därför krishanteringsförmågan prioriteras. Minskade satsningar inom andra områden kan till och med motivera en ökad satsning på krishanteringsförmågan i förhållande till vad som beskrivits här. Om man trots detta tvingas prioritera mellan åtgärderna inom ramen för krishanteringsförmågan, bör ekonomiska medel i första hand avsättas för kunskapsuppbyggnad, samverkan och krisledningsorganisationen och en något lägre ambition hållas vad avser det tekniska ledningsstödet. I nästa steg tvingas man välja en lägre ambitionsnivå inom delar av det förebyggande arbetet, t.ex. genom att minska satsningarna på forskning. Det sista steget blir att helt utesluta vissa aktörer ekonomiskt och i stället fokusera tillgängliga medel på de aktörer som bedöms vara allra mest prioriterade.

För att bygga upp en godtagbar operativ förmåga för svåra påfrestningar på samhället i fred måste åtgärder vidtas både för att avhjälpa brister och för att upprätthålla en godtagbar operativ förmåga i samhället. Den operativa förmågan avser att motverka eller lindra de skador som har inträffat under en kris. De åtgärder som behöver vidtas kan sammanfattas i tekniskt ledningsstöd, förstärkningsresurser, samverkan och kunskapsuppbyggnad.

Om man tvingas prioritera mellan åtgärderna inom ramen för den operativa förmågan bör ekonomiska medel i första hand avsättas för samverkan, kunskapsuppbyggnad och tekniskt ledningsstöd och en något lägre ambition hållas vad avser förstärkningsresurserna, framförallt för förstärkningspersonal och materielinköp. I nästa steg tvingas man även till en lägre ambitionsnivå avseende materielförstärkningarna och det tekniska ledningsstödet.

De åtgärder som behöver vidtas för att öka säkerheten och förbättra robustheten i den samhällsviktiga infrastrukturen är både mycket omfattande och mycket kostsamma. Samtidigt föreligger ett delat betalningsansvar mellan stat och systemägare där ansvarsförhållandena i flera fall är oklara och där statens möjlighet att ställa krav på säkerhet begränsas av kommersiella överväganden hos systemägarna. Statens tillsyn och hantering av den samhällsviktiga infrastrukturens vardagliga grundsäkerhet och funktion är i de flesta fall förlagd till andra politikområden än samhällets krisberedskapsarbete, varför statens åtagande endast kan definieras av statsmakterna.

Om man tvingas prioritera mellan åtgärderna inom ramen för den samhällsviktiga infrastrukturen bör statens ekonomiska medel i första hand avsättas för kunskapsuppbyggnad och samverkan. Avgiftsuttag och lagstiftning bör således reglera renodlat tekniska åtgärder. I nästa steg tvingas man utesluta delar av den samhällsviktiga infrastrukturen ekonomiskt och i stället fokusera tillgängliga medel på de system som bedöms vara allra mest prioriterade. Här intar elförsörjningen en särställning.

Sammanfattningsvis anser KBM att det behövs tydliga prioriteringsgrunder för att fördela de begränsade ekonomiska medel som disponeras på anslag 7:5 Krisberedskap. Vid brist på ekonomiska medel anser KBM att åtgärder som syftar till att stärka krishanteringsförmågan skall prioriteras. Näst högst prioritet bör ges till åtgärder som stärker den operativa förmågan. Först i tredje hand bör åtgärder vidtas som syftar till att minska sårbarheten i den samhällsviktiga infrastrukturen. KBM föreslår att regeringen ställer sig bakom de prioriteringsgrunder som redovisas i detta kapitel.

## 5. Privat-offentlig samverkan

### **KBM:s slutsatser**

Det finns ett ömsesidigt intresse mellan offentlig sektor och näringsliv av att samverka kring krisberedskapsfrågor även om utgångspunkterna för samverkan delvis skiljer sig åt.

Samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv bör etableras på såväl nationell som regional och lokal nivå för att hantera krisberedskapsfrågor.

Det är osannolikt att privat-offentlig samverkan uppstår spontant. KBM:s bedömning är att metoder som genom frivillighet främjar samverkan bör prövas. Därför bör offentliga resurser för att stärka samhällets säkerhet investeras i projekt som innebär incitament för företagen att samverka.

Brister i nuvarande sekretesslagstiftning kan utgöra hinder för en effektiv privat-offentlig samverkan. Företag måste kunna vara säkra på att känsliga uppgifter inte hamnar i orätta händer.

Krav ur säkerhets- och sårbarhetsperspektiv bör i högre grad ställas vid offentlig upphandling.

Privat-offentlig samverkan bör främjas inom ramen för krishanteringssystemets ordinarie processer och villkor.

Det finns ett behov av en kunskaps- och erfarenhetsbank som bl.a. innehåller råd och riktlinjer i metod- och organisationsfrågor.

Det kan finnas skäl för att inom el- och teleområdena höja kraven på leveranssäkerhet med hjälp av lagstiftning.

Kommunerna bör få bättre stöd i arbetet med att utveckla privat-offentlig samverkan och vid behov bör länsstyrelserna kunna bistå kommunerna i detta arbete.

Planeringsprocessen bör förkortas för att skapa förutsägbarhet och möjligheter till långsiktig planering för företagen. Det bör finnas en möjlighet att tilldela privat-offentliga samverkansprojekt finansiellt stöd redan i ett inledande skede, vilket kan vara avgörande för ett samverkansprojekts framgång.

**KBM:s förslag**

KBM föreslår att förutsättningarna för att kunna hantera känsliga företagsuppgifter med sekretess utreds.

KBM föreslår att frågan avseende leveranssäkerhet på telemarknaden utreds.

KBM föreslår att frågan hur säkerhets- och sårbarhetsperspektiv kan tillgodoses vid offentlig upphandling utreds.

**5.1 Synpunkter**

De remissinstanser som har lämnat synpunkter på kapitel 5 stödjer i huvudsak grundtankarna i kapitlet. Några remissinstanser har önskat en fördjupad analys på vissa områden. KBM har tagit hänsyn till ett antal synpunkter i den bearbetade texten.

**5.2 Inledning**

KBM presenterar i detta kapitel en genomgång av de behov och förutsättningar som finns för samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Förslagen fokuserar på att lösa uppenbara hinder för samverkan inom krishanteringssystemet och hur en kunskapsuppbyggnad på området kan utvecklas. Fokus ligger på former för samverkan och att åstadkomma samverkansprojekt, snarare än på det resultat och de åtgärder som samverkan har som mål att uppnå.

Det har av tidsskäl inte varit möjligt att utreda alla de förutsättningar som möjliggör eller hindrar att samverkan kommer till stånd. Inte heller har det funnits möjlighet att se till de unika förutsättningar som kan råda i olika sektorer och branscher eller mellan skilda geografiska områden.

Regeringsuppdraget avser samarbete, dvs. arbete som bedrivs tillsammans av två eller flera aktörer med ett gemensamt syfte. Regering och riksdag har tidigare använt begreppet samverkan med innebörden att handla eller fungera gemensamt för ett visst syfte. KBM anser att begreppen kan användas synonymt men väljer i detta kapitel att använda begreppet samverkan. Ytterligare ett begrepp som används i samband med privat-offentlig samverkan är partnerskap. Skillnaden är att partnerskap regleras i avtal och är juridiskt bindande för parterna. KBM anser dock att begreppet partnerskap kan rymmas inom begreppet privat-offentlig samverkan. Valet av samverkansform måste bestämmas av samverkansprojektens parter.

### 5.3 Erfarenheter

KBM har under 2004 genomfört en enkätundersökning för att bl.a. undersöka behovet av privat-offentlig samverkan. Resultaten av undersökningen pekar på att företag i en sådan samverkan ser möjligheter till uppdrag, inflytande, minimering av egna risker för förluster samt effektivisering av den egna verksamheten. Exempel finns också där företag visat stort intresse för att förbättra säkerheten utan statlig styrning eller större beteendeförändringar hos kunderna. Till exempel har företag vidtagit förberedande åtgärder i syfte att stärka bilden av företaget och öka trovärdigheten inför kunden. Det finns även fall där företag har engagerat sig i samverkansprojekt för att få del av en myndighets överblick, resurser och kompetens.

Sedan några år tillbaka bedriver Energimyndigheten ett projekt som bl.a. syftar till att skapa former för ett kontinuerligt och systematiskt informationsutbyte mellan myndigheter, elföretag och användare, det s.k. HEL-projektet. Projektet har nyligen avslutats och kommer under år 2005 att utvärderas av KBM. Det är därför för tidigt att dra några säkra slutsatser om vilka resultat som vunnits i projektet.

### 5.4 Gemensamt ansvar

Privat-offentlig samverkan är ett sätt att utan tvång eller hierarkier stärka samhällets krisberedskap. Genom samverkan fördelas risker, information, ansvar och kostnader mellan de involverade aktörerna. Samverkan är ett komplement såväl till aktörernas egna åtgärder för driftssäkerhet och risk- och krishantering som till reglering från statens sida.

Det övergripande ansvaret för samhällets säkerhet vilar på de offentliga institutionerna. Den privata sektorn måste dock komplettera och förstärka vissa strukturer och åtgärder på ett sätt som gagnar både samhällets och företagets behov av säkerhet och minskad sårbarhet. Det är därför ett gemensamt ansvar för offentlig sektor och näringsliv att samverka kring krisberedskapsfrågor. Det finns även ett ömsesidigt intresse för detta även om utgångspunkterna för samverkan delvis skiljer sig åt. Den offentliga sektorn är beroende av de tjänster och produkter som företagen levererar. Företagen är beroende av dels att samhället fungerar, bl.a. för att försäkra sig om att ingångna avtal följs och att kunder kan känna trygghet vid affärer, dels att det finns en fungerande marknad för handel med varor och tjänster. Även aktörerna inom offentlig sektor är, som kunder på marknaden, beroende av detta.

Avregleringar, globalisering och Internet har tillsammans medfört omfattande strukturella förändringar i samhället. Många europeiska länder, inklusive Sverige, har helt eller delvis privatiserat bl.a. energiförsörjning, elektroniska kommunikationer och transporter. Konkurrensen inom många för samhället viktiga verksamheter har intensifierats och många företag har genomfört kostnadsreduceringar. Allt detta påverkar samhällets krisberedskapsförmåga.

Ansvar för den faktiska driften av samhällsviktig verksamhet förskjuts alltmer till företag och ansvaret fördelas på olika organisationer och sammanslutningar med skilda syften och olika beslutsmetoder. Exempelvis lägger både offentliga och privata organisationer ofta ut redovisning och IT-drift till andra leverantörer. En risk är därför att organisationerna blir mer sårbara för bl.a. avbrott i kommunikationer och elförsörjning, eftersom verksamheten bedrivs på flera olika platser som var för sig måste fungera normalt för att helheten skall fungera. Samhällsviktiga funktioner har, mot bakgrund av det ovan sagda, blivit alltmer beroende av att företag levererar tjänster och produkter, vilket förstärker det ömsesidiga beroendet mellan offentlig och privat sektor.

Samverkan utgår ofta från den offentliga sektorns behov och sätt att organisera sig och mer sällan från företagets behov och sätt att organisera sin verksamhet. Det finns ett behov av att samverkan bottenar i en ömsesidig insikt i och förståelse för parternas skilda behov och förutsättningar för sin verksamhet och av att de känner att nyttan av samverkan överstiger insatsen av arbetstid och kostnader. En privat-offentlig samverkan förutsätter en gemensam syn på förhållanden och sårbarheter i samhället och en gemensam uppfattning om ömsesidigt ansvar. Det är viktigt att aktörerna i offentlig sektor skaffar sig insikt i och förståelse för att näringsliv och offentlig sektor har olika roller i samhället och olika skäl för att vilja stärka samhällets säkerhet och beredskap.

Ansvar för samverkan ligger i dag främst hos kommuner och myndigheter och äger rum som inslag i ordinarie verksamhet. I huvuddelen av projekten har den offentliga sektorn tagit initiativ eller genom reglering tvingat företagen till ett agerande. I de fall där de offentliga aktörerna tidigt tagit initiativ och gjort näringslivet delaktigt samt signalerat att företagen kan få goodwill för de aktuella projekten, har resultat åstadkommit utan att näringslivets utdelning behövt vara mätbar i pengar. Det finns även exempel där företag har tagit initiativ och engagerat sig och dessutom förmedlat resultat från sina respektive branscher eller sektorer, utan att ha mottagit några finansiella medel från offentlig sektor.

Exempel finns också på att näringslivet tagit initiativ till en analys eller diskussion för att på så sätt kunna värdera möjligheterna att minska sårbarheter av betydelse för samhället, exempelvis vid företagsetableringar. I huvudsak har dock företagen i de samverkansprojekt som analyserats deltagit i samverkan ur ett producentperspektiv.

Samverkan behöver inte vara konfliktfri och endast uppstå när intressenterna har helt sammanfallande behov. KBM:s enkät har snarare visat på exempel där samverkan kan vara framgångsrik när intressenterna har delvis gemensamma och delvis motstridiga intressen. Däremot är förtroende av stor betydelse vid samarbete mellan företag liksom mellan näringslivet och offentliga aktörer.

Samverkan kan fungera på många sätt och i många former. Den kan ge struktur och ordning åt en funktion, den kan vara ett redskap för kunskapsuppbbyggnad osv. Företagen påtalar dock att samverkan inte bör innehålla någon form av affärsmässig konkurrens, i synnerhet vid arbete med standarder eller gemensamma regler.

## 5.5 Behov av reglering

### 5.5.1 Frivillighet, incitament och reglering

Samarbete med den privata sektorn baseras i allmänhet på förtroendefulla relationer. Studier genomförda av KBM och Statens energimyndighet har visat att försök till samverkan sällan når framgång om aktörerna tvingas till den. KBM gör därför bedömningen att privat-offentlig samverkan inom krisberedskapsområdet inte kan skapas genom reglering. För att åstadkomma samverkan krävs däremot vanligen någon form av incitament. Eventuellt kan därför offentliga resurser för att stärka samhällets säkerhet användas i projekt som innebär incitament för företagen att samverka.

En annan sak är att reglering kan behöva användas för att säkerställa en viss säkerhetsnivå hos en privat verksamhet som bedöms som särskilt samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv. Det gäller t.ex. i fråga om elberedskapen. Se även avsnittet nedan om el- och telemarknader (avsnitt 5.5.3).

### 5.5.2 Sekretess och upphandling

Ett särskilt problem vid privat-offentlig samverkan kan vara att skydda information som företagen anser vara känslig. Många företag gör i dag bedömningen att den gällande sekretesslagstiftningen inte ger ett tillräckligt skydd, vilket leder till problem med att skapa ett förtroendefullt samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Den 1 januari 2005 trädde en ändring i sekretesslagen (1980:100) i kraft som innebär att sekretess kan gälla bl.a. för uppgifter som hänför sig till myndighets arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (5 kap. 8 §). Av 8 kap. 6 § sekretesslagen följer att sekretess gäller – i den utsträckning det är föreskrivet i sekretessförordningen – i statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. utredning och planering med avseende på t.ex. näringslivet för uppgift om enskilda affärs- och driftsförhållande, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Fr.o.m. den 1 januari 2005 gäller en ändring i sekretessförordningen (2 § och p. 134 bilagan) med innebörden att i myndighets verksamhet som består i utredning och planering enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, gäller sekretess för bl.a. en enskilda affärs- eller driftsförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Det bör övervägas om det därutöver bör införas ett utökat skydd för känslig företagsinformation som hanteras av statliga myndigheter i samband med privat-offentlig samverkan inom ramen för samhällets krishanteringssystem.

Den offentliga sektorn kan genom att välja produkter och tjänster med god säkerhet påverka företags och offentliga organisationers inriktning och verksamhet. Detsamma gäller naturligtvis även när den privata sektorn agerar som kund. I dag saknas ett systematiskt arbetssätt för hur offentlig sektor bättre kan ställa krav på att säkerhets- och sår-

barhetsfrågor beaktas vid upphandlingar från leverantörer. Till exempel har offentliga aktörers ökande användning av externa leverantörer medfört att allt mer verksamhet bedrivs under begränsning av force majeure-klausuler. Konsekvenserna av dessa avtal är dock inte klarlagda.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling tillåter tekniska krav som i första hand följer europeiska standarder, exempelvis avseende produktsäkerhet. Lagens grundläggande ekonomiska syfte och riktlinjer i enlighet med EG-rätten innebär dock att liten hänsyn kan tas till att minska samhällets sårbarhet och öka robustheten. Behov finns därför av att tydliggöra hur och i vilken utsträckning sådana hänsyn kan integreras i offentlig upphandling. KBM:s bedömning är att samhällets säkerhetskrav skall beaktas vid offentliga upphandlingar och att särskild hänsyn bör tas till konsekvenserna av force majeure-klausuler. Hur detta skall ske bör dock bli föremål för utredning.

### 5.5.3. El- och telemarknaderna

Privat-offentlig samverkan inom el- och telemarknaderna är av stor vikt och i viss utsträckning finns en sedan lång tid etablerad samverkan för säkerhets- och sårbarhetsfrågor.

Normal robusthet och leveranssäkerhet skall nätföretagen åstadkomma inom ramen för nättariffen. Fram till nyligen har det politiska målet varit inriktat på i första hand låga nätavgifter och i andra hand hög leveranssäkerhet. Elföretagen har genom en frivillig överenskommelse med Näringsdepartementet ökat sin ambition att minska sårbarheten i främst de lokala näten.

För åtgärder som skall förbättra förmågan vid höjd beredskap tas i dag en elberedskapsavgift ut i enlighet med gällande elberedskapslag. För åtgärder som krävs för en förstärkt förmåga i fred finns i dag inga särskilda ekonomiska resurser. Åtgärder som vidtas för höjd beredskap bidrar dock i hög grad till att stärka förmågan att kunna hantera allvarliga kriser även i fred.

För att få ett fungerande system med ökad robusthet inom elförsörjningen krävs flera åtgärder. För det första bör leveranssäkerhetskraven (grundläggande säkerhetskrav) skärpas genom lagstiftning där tydliga mål formuleras. De skärpta leveranssäkerhetskraven bör bekostas av elnätföretagen som dock måste få möjlighet till en sådan prissättning att det blir praktiskt möjligt för dem att vidta åtgärder som säkerställer leveranssäkerheten. För det andra bör dagens elberedskapslag ändras så att även åtgärder för svåra påfrester kan finansieras via elberedskapsavgiften. För det tredje så bör nivån på elberedskapsavgiften påverkas av vilka leveranssäkerhetskrav som elföretagen åtagit sig frivilligt eller ålagts via reglering/lagstiftning. Det är endast de beredskapsåtgärder som vidtas utöver leveranssäkerhetskraven som bör kunna betalas med elberedskapsavgiften. Detta kan eventuellt innebära att elberedskapsavgiften kan behöva förändras.



När det gäller telemarknaden finns i dag möjligheten att finansiera åtgärder dels för höjd beredskap, dels för en förstärkt förmåga vid svåra påfrestningar. En utvecklad samverkan finns också mellan teleoperatörerna och tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen. Telemarknaden skiljer sig avsevärt från elnätmarknaden på flera punkter. En av de viktigaste skillnaderna är att på telemarknaden råder det konkurrens mellan ett antal teleoperatörer. På elmarknaden dominerar ett litet antal elnätföretag som i geografisk mening har "delat upp" Sverige mellan sig. De förslag som presenteras ovan kring leveranssäkerhet kan därmed inte med automatik appliceras på telemarknaden. KBM anser därför att frågan avseende leveranssäkerhet på telemarknaden bör utredas ytterligare.

Slutsatsen blir att det kan finnas skäl för att inom el- och teleområdena höja kraven på leveranssäkerhet med hjälp av lagstiftning som kompletteras med frivilliga åtaganden. Den privat-offentliga samverkan som finns i dag måste också vidareutvecklas. Detta gäller även om lagstiftning införs avseende leveranssäkerhet.

## **5.6 Samverkansmodeller**

### **5.6.1 Allmänna förslag**

Det är en fördel om samverkan utgår från och är förankrad i de processer och arbetssätt vi har i dag. För att utveckla samverkan bör bl.a. former för medelsfördelning, förankringsprocesser och kunskapsuppbyggnad ses över. Dessa frågor bör hanteras inom den planeringsprocess som styr krishanteringssystemet i övrigt. Därmed ges möjligheter att knyta an till annat viktigt arbete t.ex. arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

Det finns ett stort behov av råd, riktlinjer och exempel på hur samverkan kan organiseras, genomföras och finansieras. Det krävs också tydliga kontaktytor för företagen mot krishanteringssystemets aktörer. KBM kan bistå med kunskap för att länka företag, kommuner och myndigheter till varandra. En kunskaps- och erfarenhetsbank bör upprättas. Banken skall samla kunskap i bl.a. metod- och organisationsfrågor, om tidigare erfarenheter och om pågående projekt. På sikt kan den även inkludera behov och åtgärder på områden där samverkan ännu inte påbörjats. Det kan även tänkas att banken drivs genom någon form av privat-offentlig samverkan. Den bör dock inledningsvis utvecklas och administreras av KBM.

### **5.6.2 Kostnadseffektivitet m.m.**

Ett skäl för samverkan är att samhället bättre skall kunna utveckla säkerhet till en lägre kostnad. Genom att dra nytta av både de offentliga och privata behoven av en gemensam säkerhet anser KBM att effektiviseringsvinster kan uppnås. Samverkan innebär dock inte alltid enkla och okomplicerade lösningar och inte nödvändigtvis att ett visst behov kan lösas till en lägre kostnad. Samverkan kan innebära högre kvalitet eller en viss säkerhetsnivå till samma kostnad. Högre kvalitet kan dock ibland även innebära en högre kostnad.

Kostnadseffektiv och framgångsrik samverkan förutsätter att aktörerna vet vilka funktioner som är samhällsviktiga och vilka skyddsbehov som måste prioriteras. Det är på lokal nivå som samhällets aktörer bäst kan göra de prioriteringar som lokalt gynnar samhällets säkerhet. Insatser för att främja samverkan bör därför anknyta till arbetet med att identifiera samhällsviktiga verksamheter men även följa de geografiska och sektoriella områden som prioriteras. Staten bör satsa på samverkan där möjligheten till framgång förefaller vara störst och i sådan verksamhet som är särskilt samhällsviktig.

För att nå framgång med samverkan krävs i vissa fall en gemensam satsning nationellt, regionalt och lokalt. Ett problemområde som har identifierats i den tidigare nämnda enkäten är svårigheten att utveckla lokal och regional samverkan där sårbarheten i infrastrukturen anses vara mest angelägen. Frågor kring el-, tele- och IT-infrastruktur berör ofta nationella eller internationella företag med små resurser att bistå lokala eller regionala projekt.

En annan fråga är hur staten kan bidra till finansiering och hur en rimlig ansvarsfördelning mellan stat och näringsliv kan ta sig uttryck för prioriterade områden. För att underlätta för samverkansprojekten kan det ibland vara nödvändigt att klargöra mål för olika säkerhetsnivåer. Det är då viktigt att ta hänsyn till de beroenden som finns mellan olika aktörer, verksamheter och system.

I dag har många projekt fokus på att minska sårbarheter. På sikt bör mer resurser inriktas på att utveckla både krishanteringsförmåga och operativ förmåga vid kriser. Exempelvis bör krishanteringsförmågan kunna utvecklas genom att stärka rapporterings- och informationsbehandlingsprocesserna mellan privat och offentlig sektor. Erfarenheterna från bl.a. Asienkatastrofen julen 2004 talar för att en sådan utveckling är önskvärd.

Arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet och prioriterade områden kräver resurser. En sådan identifiering är dock av avgörande betydelse för de långsiktiga möjligheterna till framgångsrika samverkansprojekt. KBM:s bedömning är att samverkan medför kostnader för staten.

De medel som i dag förmedlas till krishanteringssystemets aktörer beslutas i en process som sträcker sig över ett till två år. Flera företag har i tidigare studier uttryckt tveksamhet för att lägga resurser på samverkansprojekt där åtgärder kan påbörjas först efter så lång tid. För att företag skall engagera sig i sådana projekt skulle det underlätta avsevärt om processen från beslut till stöd med finansiering upplevs som smidig och överskådlig och bättre anpassad till de planeringsvillkor som många företag arbetar under.

Beslutsprocessen bör förkortas på ett sätt som skapar ökad förutsägbarhet och möjligheter till långsiktig planering för företagen. En ambition bör vara att beslutsprocessen via samverkansansvarig myndighet inte tar mer än sex månader med tilldelning av medel inom tolv månader. Det skulle innebära att KBM kan ge samverkansansvariga myndigheter möjlighet att ingå avtal om privat-offentliga projekt redan för nästkommande budgetår. Det skulle i sin tur skapa en god flexibilitet för att hantera de privat-offentliga finansierings-

behoven. KBM:s bedömning är att en sådan möjlighet till förkortad beslutsprocess för privat-offentliga projekt bör införas i krishanteringssystemet. KBM avser att hantera denna fråga i samband med att myndigheten under år 2005 utvecklar arbetet med krishanteringssystemets planeringsprocess.

### 5.6.3 Kommuner och länsstyrelser

Kommunerna har ett ansvar för att ta initiativ till samverkan i projekt som kan eller bör bedrivas lokalt. Tillsammans med de lokala företagen kan kommunerna resonera om det konkreta problemet; vad det beror på, vilka konsekvenser det leder till, vilka som påverkas på kort och på lång sikt etc. Detta ger möjligheter att prioritera och föreslå åtgärder.

Det finns ett flertal exempel på existerande samverkan med näringslivet på lokal nivå när det gäller samhällets säkerhet och beredskap. Ett sådant är de principöverenskommelser som tecknats med stöd av Försvarsmakten mellan kommunala räddningstjänster och byggtreprenörsföretag. Överenskommelserna innebär att räddningstjänsten snabbt och enkelt kan få tillgång till teknisk expertis, utrustning och insatser. Andra exempel gäller samverkan inom trygghets- och säkerhetsområdet i kommunerna.

Kommunerna har ofta ett behov av att se sin roll i ett större lokalt, regionalt och nationellt sammanhang, där orsak och verkan av olika hot kan diskuteras såväl med företag som med angränsande kommuner. Att skaffa sig en lokal eller nationell helhetsbild är alltså inte ett mål, utan ett medel för att utveckla säkerheten. Omsorgsfulla analyser och bedömningar av de lokala behoven i förhållande till det större sammanhanget är ett viktigt underlag för att avgöra ändamålsenligheten med samverkan.

Ett problem för många kommuner är att få de nationella och internationella företagen att engagera sig lokalt. Lokala initiativ har ibland visat sig ha svårt att få kontakt med de större aktörerna, exempelvis telekommunikationsoperatörerna. Företagen anser sig ofta inte ha resurser att engagera sig i lokala projekt. Särskilda initiativ riktade mot stora företag bör ske för att få ett nationellt engagemang i lokalt betydelsefulla frågor.

KBM, länsstyrelserna och de samverkansansvariga myndigheterna bör vid behov främja större nationella företags engagemang i lokalt betydelsefulla frågor. En effektiv samordning av olika lokala projekt och kunskap om sådana hos de olika aktörerna underlättar naturligtvis för företagen. Även ekonomiskt stöd för företags deltagande till lokala projekt kan vara en tänkbar åtgärd.

Genom sitt ansvar för risk- och sårbarhetsanalyser har länsstyrelserna normalt sett en god uppfattning om de riskfaktorer som kan påverka den regionala förmågan. Detta bör komma kommuner och centrala myndigheter till del. Länsstyrelsen har en roll att i samverkansprojekt stödja kommuner där det finns samhällsviktig verksamhet. Länsstyrelsen bör även kunna redovisa erfarenheter och utvärdera om arbetet är ändamålsenligt utifrån en gemensam syn. Länsstyrelsen bör också svara för kunskapsförmedling till och från de centrala myndigheterna.

KBM:s slutsats är att kommunerna bör ges bättre stöd i arbetet med att utveckla privat-offentlig samverkan och att länsstyrelserna vid behov bör kunna bistå kommunerna i detta arbete.

#### 5.6.4 Centrala myndigheter

I de fall staten involverar näringslivet måste lämpliga finansieringsmodeller finnas. Finansieringsformerna kan dock förändras över tiden. Det är ofta tillräckligt om statens insats begränsas till att agera motor, möjliggörare och administratör i samverkansprojekt. De offentliga aktörerna behöver ibland stimulera samverkan och skapa en struktur och former för att hantera densamma. Behovet av instrument är påtagligt, varför det bör utredas bl.a. hur krishanteringssystemets aktörer kan arbeta med såväl olika incitament som med reglering.

Samverkan bör genomföras så att staten kan utvärdera, följa upp och utveckla nya initiativ eftersom eventuella projektstöd måste fördelas med utgångspunkt i höga kvalitetskrav. För detta har KBM bl.a. ett utvecklings- och analysansvar för risk- och sårbarhetsanalyser, men även för att inrikta och sätta igång beredskapsåtgärder på central, regional och lokal nivå.

De samverkansansvariga myndigheterna skall vara aktiva parter i arbetet med att minska samhällets sårbarhet och förbättra krishanteringsförmågan. De bör också genom sitt agerande visa på den nationella betydelsen av att privat-offentlig samverkan kommer till stånd. Samverkan har ett egenvärde för statens möjlighet att utöva sitt ansvar, vilket är ett skäl till att staten bör avsätta resurser till området.

De samverkansansvariga myndigheterna har en viktig uppgift i att förmå de företag som berörs inom respektive sektor att aktivt söka kontakt, med varandra och med de statliga myndigheterna, för att diskutera säkerhets- och beredskapsfrågor. De samverkansansvariga myndigheterna bör även kunna överblicka behovet av privat-offentlig samverkan inom respektive sektor, och förmedla dessa kunskaper till övriga aktörer i krishanteringssystemet. Vidare bör de ha en förmåga att tillsammans med näringslivet kunna identifiera områden där konkreta sårbarhetsminskande och säkerhetshöjande åtgärder behövs. Informationsutbyte och gemensamt utarbetade förslag på beredskapsåtgärder bör prioriteras.

Energimyndighetens s.k. HEL-projekt har pekat på behovet av en central samverkansfunktion för teknisk infrastruktur, en slutsats även KBM delar. Enligt KBM:s uppfattning kan samverkansområdena utgöra sådana samverkansfora för respektive samhällsviktig verksamhet. Myndigheterna har redan i dag möjligheter att föreslå förändringar av samverkansområdenas arbetssätt. Näringslivet bör komma med i arbetet i samverkansområdena.

Samverkansområdena har dock kommit olika långt med att gemensamt utveckla arbetet med privat-offentlig samverkan. Få samverkansområden är så homogena att de förmår driva gemensamma samverkansprojekt. Det bör diskuteras om särskilda projektledaresurser kan avsättas för att bedriva och utveckla privat-offentliga initiativ inom samverkansområdena.

## 5.7 Finansiering

KBM:s förslag för att stärka privat-offentlig samverkan innebär en omfördelning av kostnader inom ramen för anslag 7:5 Krisberedskap i förhållande till vad som gäller i dag. Därutöver kräver de fördjupade utredningsbehoven ytterligare resurser, liksom uppbyggnaden av en kunskaps- och erfarenhetsbank. Detta bedöms dock innebära begränsade kostnader som borde kunna hanteras inom ramen för respektive myndighets uppdrag.

Finansiellt stöd bör förmedlas inom ramen för planeringsprocessen och befintliga strukturer. Det gör det möjligt för KBM, och för regeringen, att följa upp hur anvisade medel använts och vad som uppnåtts med dessa.

Ett kriterium för stöd till privat-offentliga projekt bör vara att det utöver samfinansiering genom anslag 7:5 Krisberedskap även samfinansieras av minst ett företag och minst ytterligare en offentlig aktör. Den andra offentliga aktören skall inte använda medel ur anslag 7:5 Krisberedskap. Samfinansieringsandelen kan variera beroende på vilka åtgärder projektet syftar till.

De samverkande aktörerna bör självständigt leda och organisera arbetet i ett projekt. En miniminivå med nationella riktlinjer och rekommendationer bör finnas för att säkerställa att offentliga medel används på avsett sätt. En grundläggande del i ett sådant stöd är att skapa enhetlighet i de risk- och sårbarhetsanalyser som görs så att det blir möjligt att jämföra olika förslag.

De 250 miljoner kronor som kommer att förmedlas till kommunerna från och med år 2006 för deras områdesansvar inbegriper privat-offentlig samverkan. På sikt bör dessa medel kunna användas lokalt för att initiera särskilda privat-offentliga projekt.

Som tidigare framhållits anser KBM att planeringsprocessen bör förkortas för att skapa förutsägbarhet och möjligheter till långsiktig planering för företagen. KBM föreslår även att möjlighet ges att tilldela privat-offentliga samverkansprojekt finansiellt stöd redan i ett inledande skede, vilket kan vara avgörande för ett samverkansprojekts framgång. Osäkerheten om framgång, och de kostnader som är förenade med samverkan, utgör i dag ett hinder för såväl privata som offentliga aktörer att avsätta resurser. Bristen på resurser minskar aktörernas vilja att noggrant undersöka gemensamma risker, identifiera sårbarheter och initiera samverkansprojekt. Samtidigt är dessa inledande kostnader sannolikt små i förhållande till kostnaden för genomförandet av ett helt projekt och de vinster eller besparingar som projektet kan medföra. KBM ser ett behov av att under de kommande åren öka satsningarna för att fler projekt skall kunna inledas, inte minst för att utveckla nya arbetsformer. KBM föreslår därför att förberedande analyser och studier för utveck-

lingsprojekt kan finansieras genom anslag 7:5 Krisberedskap. Potentialen är troligen störst på kommunnivå. Detta innebär inte med automatik att nya pengar skall tillföras. De 250 miljoner kronor som nämns ovan bör som redan sagts kunna användas för privat-offentlig samverkan i kommunerna.

Samverkansprojekten skall vid ansökan leverera ett underlag utifrån enhetligt utformade riktlinjer. Projekten skall vara tidsbegränsade, förankrade i samverkansområdena och inriktade mot särskilt betydelsefulla områden. Medlen för samverkansprojekten skall kunna utbetalas till såväl kommuner som myndigheter. För dessa medel skall staten inte kräva någon samfinansiering, men medlen bör inte kunna användas till löner.

Den samlade kunskapen om vilken eller vilka former av finansiering som är mest lämpliga för samverkansprojekt är i dag begränsad. Anslags- och avgiftsfinansiering är två metoder som har använts för åtgärder för att minska sårbarheter i samhället. Tillämpligheten av andra modeller som subventioner, avdragsrätt eller återförsäkringar är oklar. Vilka instrument som kan vara lämpliga för privat-offentliga samverkansprojekt behöver därför utredas.

## 6. Personella förstärkningsresurser

### **KBM:s slutsatser**

Frivilliga utgör en viktig resurs vid allvarliga kriser.

Förmågan att kunna ta emot och på ett bra sätt använda frivilliga vid krishanteringsinsatser är viktig både ur ett krishanteringsperspektiv och ur ett förtroende- och demokratiperspektiv.

Statligt stöd bör kunna lämnas till de ideella och demokratiska organisationer som kan bidra till samhällets krishanteringsförmåga. Det bör inrättas ett generellt system för statligt stöd till organisationer som kan genomföra insatser som är till nytta för samhällets krisberedskap. Endast sådan frivilligverksamhet som syftar till insatser för det militära försvaret bör omfattas av reglerna för frivilliga försvarsorganisationer.

Hemvärnet utgör en viktig resurs vid allvarliga kriser i fred.

Systemet med beredskapspoliser behöver reformeras så att denna resurs bättre kan utnyttjas vid allvarliga kriser i fred. Kravet på genomförd värnplikt för rekrytering till beredskapspolisen bör tas bort. Rikspolisstyrelsen bör bemyndigas att besluta om insats av beredskapspolisen.

### **KBM:s förslag**

KBM föreslår att kommuner och landsting bygger upp strukturer för att kunna utnyttja frivilliga vid allvarliga kriser.

KBM föreslår att en ny beredskapspolis inrättas med inriktning mot allvarliga kriser i fred. KBM föreslår också att beredskapspolisen rekryteras på frivillig grund och att avtal upprättas mellan den enskilde och uppdragsgivaren.

KBM föreslår att regeringen ställer sig bakom den inriktning av hur den frivilliga försvarsverksamheten bör reformeras som beskrivs i detta kapitel.

KBM föreslår att regeringen initierar en författningsöversyn när det gäller frivilligverksamheten inom krisberedskaps- och totalförsvarsområdet.

KBM föreslår att hemvärnssoldaternas tjänstgöringskontrakt kompletteras med någon form av frivilligklausul eller med ett särskilt avtal för tjänstgöring i fred.

## 6.1 Synpunkter

De myndigheter och organisationer som lämnat synpunkter på kapitel 6 ställer sig bakom beskrivningarna och är i huvudsak positiva till de förändringar som KBM förslår. Några avvikande meningar från huvudbudskapet finns inte. KBM har tagit hänsyn till ett antal synpunkter i den bearbetade texten.

## 6.2 Inledning

I samband med årsskiftet 2004/2005 drabbades Sverige av två omfattande kriser. Flodvågskatastrofen i Asien ställde plötsligt oerhört stora krav på samhällets samlade krisberedskap där olika grupper av frivilliga kom att spela en viktig roll. Stormovädret efter nyår i södra Sverige ledde till omfattande skador på skogen vilket i sin tur ledde till omfattande el- och teleavbrott. Även vid denna händelse kom frivilliga att utgöra en viktig resurs för att underlätta för ansvariga aktörer.

I samband med flodvågskatastrofen gjorde spontanfrivilliga en stor insats på plats i främst Thailand. I Sverige engagerades trossamfund, ideella organisationer samt enskilda personer med särskild kunskap inom viktiga områden. Det handlar i detta fall om frivilliga som inte tidigare funnits med som aktörer i den nationella krisberedskapen. Dessutom anmälde sig mängder av spontanfrivilliga till olika aktörer för att hjälpa till.

En delvis annorlunda bild av frivilligheten återfinns när det gäller konsekvenserna av stormen över södra Sverige. På lokal nivå engagerade sig människor för att hjälpa varandra. Företag och myndigheter utnyttjade i första hand förberedda system inklusive frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer. Det handlade exempelvis om röjningshjälp från LRF eller bandvagnsförare och sambandsoperatörer från frivilliga försvarsorganisationer samt hjälp förmedlad via Svenska Kraftnät till elföretagen. Även spontanfrivilliga anmälde sitt intresse att hjälpa till.

Sammanfattningsvis så visar båda dessa kriser ett stort engagemang av frivilliga i olika former. KBM kommer i detta kapitel att fördjupa resonemanget kring vilka behov som kan finnas och vilka resurser som finns att tillgå för den svenska krisberedskapen. Utifrån de beskrivna händelserna kan det finnas anledning att göra ytterligare överväganden för framtiden när det gäller vilken form av frivillighet som skall stödjas och vilka system och rutiner som bör utvecklas. Krishanteringssystemet måste vara förberett på att ta emot frivilligas engagemang såväl när det gäller mindre händelser lokalt som vid mer allvarliga händelser lokalt, regionalt och nationellt.

I KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut konstaterade KBM att beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred i vissa fall förutsätter att förstärkningsresurser kan tillföras en verksamhet. Detta kan ske på olika sätt. Medverkan av frivilliga är ett av dessa. Inom frivilliga organisationer finns också sammantaget en stor kompetensmässig bredd. Bland annat kan man erbjuda kompetenser som inte finns tillgängliga på arbetsmarknaden samt bidra till att skapa uthållighet.



Vid kriser i samhället i fred finns det enligt KBM:s uppfattning ingen anledning att begränsa urvalsbasen för frivillig medverkan till de frivilliga försvarsorganisationerna. Även andra frivilligorganisationer kan komma ifråga. KBM framhöll vidare i underlaget till försvarsbeslutet att kommuner, landsting och andra aktörer vid bedömningen av vilka förstärkningsresurser som krävs inom olika verksamheter bör pröva om frivilliga kan användas i större utsträckning än nu och i så fall på vilket sätt.

Redovisningen här innehåller en analys av behov, tillgång samt förslag på hur frivilligheten kan användas inom samhällets krishantering. Analysen utgår från de ansvariga aktörernas behov och förutsättningar. I enlighet med uppdraget görs en särskild redovisning av beredskapspolisen och det allmänna hemvärnet. KBM:s förslag på området innebär också att både finansieringsfrågor och nuvarande regelverk behandlas i analysen. KBM kommer inte att lämna några konkreta förslag på förändringar i nuvarande regelverk inom området. KBM:s slutsatser av behov och möjligheter innebär så omfattande förändringar av gällande system att en mer omfattande författningsöversyn i stället bör initieras av regeringen.

Självta begreppet personella förstärkningsresurser kan definieras som alla personer som genom anställning eller någon form av avtal kan tas i anspråk vid en allvarlig kris. I denna rapport förutsätts myndigheter m.fl. ha räknat med egen eller annan tillgänglig yrkespersonal innan man beräknar behov av extrapersonal. Således definieras här personella förstärkningsresurser som ett tillskott till yrkesområdet/branschen av icke yrkesverksam personal, eller som personal med kompetenser som inte finns på arbetsmarknaden. De kan också utgöras av enskilda personer som träffat överenskommelse med den verksamhetsansvarige. Dessa frivilliga är oftast organiserade i ideella organisationer.

## **6.3 Behov av personella förstärkningsresurser**

### **6.3.1 Kommuner**

KBM har under hösten 2004 undersökt kommunernas behov av personella förstärkningsresurser.

Drygt 80 procent av landets kommuner har besvarat enkäten. Enligt enkäten har cirka hälften av kommunerna övervägt ett behov av personella förstärkningsresurser inom ett eller flera kommunala verksamhetsområden. De flesta kommuner är ännu inte färdiga med sina risk- och sårbarhetsanalyser vilket bedöms vara en orsak till att halva antalet kommuner ännu inte sett över sina personalbehov. KBM bedömer att personalbehoven också kommer att öka som en följd av den nya lag som förslås träda i kraft våren 2006 som ersättning för nuvarande lagen (1994:1720) om civilt försvar och lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Även erfarenheterna från flodvågskatastrofen och stormen över södra Sverige talar för ett ökat behov av frivilliga.

Behoven på kommunal nivå finns främst inom områdena krisstöd, omsorg, information och ledningsstöd. Inom dessa områden har kommunerna kommit längst i sin krisberedskapsplanering. Andra typer av behov som också identifierats är bl.a. omhändertagande av husdjur, hjälp med provtagning, bevakning, transporter, evakuering och snöröjning.

Totalt 76 kommuner redovisar att de redan har eller håller på att bilda frivilliga resursgrupper (FRG) eller motsvarande. Förutom det samarbete kommunerna har med frivilliga via FRG förekommer i mindre utsträckning andra former av avtal med frivilliga organisationer, trossamfund och enskilda.

Ett tiotal kommuner per år har använt sig av frivilliga förstärkningsresurser vid en verklig händelse (gäller före flodvågskatastrofen och årets svåra storm). Av de kommuner som besvarat frågan anger knappt två tredjedelar att de övar de frivilliga, dock inte alla varje år. Lika många avsätter medel för övningar.

KBM anser att det bör finnas en organisationsstruktur inom varje kommun som kan kanalisera den frivilliga förstärkningspersonalen. Inom ramen för denna struktur måste det även finnas en förmåga att ta emot spontanfrivilliga. KBM anser att en viktig del av krishanteringen på kommunal nivå handlar om att kanalisera människors spontana engagemang och att bristande förmåga inom detta område riskerar att försvara den akuta krishanteringen men även minska förtroendet för ansvariga samhällsaktörer på sikt.

Ett sätt att skapa denna typ av struktur är det så kallade FRG-konceptet (Frivilliga resursgrupper) som har funnits ett par år. FRG-konceptet innebär att kommuner och landsting tecknar avtal med frivilliga, organisationer och enskilda samlade i en grupp med en samsättning av kompetenser enligt uppdragsgivarens önskemål. I FRG-konceptet ingår även att kunna ta hand om spontanfrivilliga så att de kan användas av uppdragsgivaren. KBM bör få i uppgift att verka för att fler kommuner och landsting skapar strukturer som innebär att man kan använda frivilliga i samband med kriser.

Sammantaget gör KBM bedömningen att kommunerna har och i framtiden kommer att ha ett behov av frivilliga personalresurser i händelse av en kris. Dessa personalresurser måste kunna användas i hela skalan från olyckor till svåra påfrestningar på samhället. När det gäller behoven av frivilliga framgår det tydligt av enkätsvaren att angivet behov av personella förstärkningsresurser står i relation till om kommunen har planerat ett verksamhetsområde eller inte. KBM gör därför bedömningen att behovet av frivilliga kommer att stiga allteftersom kommunerna fastställer sina behov.

### **6.3.2 Landsting och regioner**

För att få en uppfattning om behovet av personella förstärkningsresurser hos landets landsting och regioner skickade KBM i oktober 2004 ut en enkät även till dessa. Sammanlagt har 17 landsting samt ett landstingsägt fastighetsbolag, Locum, besvarat enkäten. Landstingen har i många fall ännu inte färdigställt sina risk- och sårbarhetsanalyser och kan därför inte svara på vilket behov de har av personella förstärkningsresurser.

Tolv landsting samt Locum har angett behov av frivilliga inom delar av sin verksamhet. Behovsbilden är mer splittrad än för kommunerna. Följande kompetensbehov har nämnts: personsanering, ledningsstöd, tekniskt stöd, krisstöd, vård, omsorg, trafikdirigering, transporter och radiosamband.

Tre landsting uppger att de har någon form av avtal med frivilliga försvarsorganisationer, i ett fall också med trossamfund. De frivilliga resurserna har inte vid något tillfälle under perioden 2000 – 2004 engagerats av de landsting som besvarat frågan. Landstingen har sällan eller aldrig övat sina frivilliga och inget landsting har givit bidrag till en frivillig organisation.

Med anledning av vad som anges ovan gör KBM bedömningen att landstingen bör ha ett behov av frivilliga förstärkningsresurser i händelse av en kris. Dessa förstärkningsresurser måste kunna användas i hela skalan från olyckor till svåra påfrestningar på samhället. I likhet med vad som anges i kommunavsnittet ovan framgår det av enkätsvaren att angivet behov av personella förstärkningsresurser står i relation till om landstinget har planerat ett verksamhetsområde eller inte. KBM gör därför bedömningen att behovet av frivilliga kommer att stiga allteftersom landstingen fastställer sina behov.

### **6.3.3 Statliga myndigheter på regional och central nivå**

Uppgifterna grundar sig dels på en enkät som KBM skickade ut till länsstyrelserna i oktober 2004, dels på det underlag inför försvarsbeslutet 2004 som centrala myndigheter lämnat till KBM. För många av myndigheterna gäller att det inte är de själva som behöver personalen, utan regionala och lokala organ ibland i form av företag. Andra centrala myndigheter har en egen operativ funktion och behöver den personella förstärkningen i sin egen krisorganisation. Exempel på områden där flera myndigheter har identifierat behov av frivilliga vid svåra påfrestningar är inom krisledningsfunktioner, informationsstöd, samband och transporter. Här exemplifieras några mer specifika områden där stöd av frivilliga kan behövas:

#### **Reparationer av samhällsviktig infrastruktur**

Behov finns av reparatörer inom elförsörjningen. Dessutom finns behov av extra förare till de bandvagnar som finns utplacerade hos elföretagen. Behov finns även för linjeinspektioner med flyg samt vid lednings-, sambands- och stabsfunktioner.

#### **Samhällsviktiga transporter**

Behov finns bl.a. för att stärka förmågan till drivmedelsleveranser i form av tankbilsförare. Det kan också vara aktuellt med förare med kompetens att framföra tunga transporter under särskilt svåra förhållanden.

Provtagning av farliga ämnen samt stöd vid epizootier och zoonoser

Behov finns för hjälp med enklare provtagning på marken och mätning från flyg vid lättare radioaktivt nedfall. Vid större utbrott av smittsamma djursjukdomar kan det finnas behov av stöd och hjälp med enklare provtagning och informationshantering.

Räddningstjänst, polis samt hälso- och sjukvård

Behov kan finnas för att kunna förstärka den kommunala räddningstjänsten med frivilliga för att medverka i räddningsarbete, indikering och sanering.

Behov av bevakningsresurser och förstärkning av ordinarie polis redovisas i avsnitt 6.5

För de flesta av de behov av personella förstärkningsresurser som sektorsmyndigheterna har identifierat har KBM påbörjat utbildningar av frivilliga som organiserat sig i någon av de befintliga frivilliga försvarsorganisationerna. KBM anser att de statliga myndigheter som ser behov av frivilliga i samband med allvarliga kriser bör utveckla metoder för hur de skall utbildas och övas.

De sektorsmyndigheter som framförallt har tillsynsuppgifter inom sin sektor bör verka för att de operativt ansvariga inom sektorn har system och strukturer för att kanalisera detta frivilliga engagemang såsom t.ex. elbolagen har inom energisektorn. Inom ramen för denna samverkan med näringslivet är det också viktigt att det finns en gemensam finansiering och planering av exempelvis utbildningar och övningar.

## **6.4 Tillgång på personella förstärkningsresurser**

### **6.4.1 Trossamfund**

I Sverige finns i dag ett 40-tal trossamfund. Det största är Svenska kyrkan som ungefär 80 procent av befolkningen tillhör. Av de övriga trossamfunden får så gott som samtliga statsbidrag. Utöver dessa finns det trossamfund som antingen inte är kvalificerade för bidrag eller som själva har valt att inte ansöka om statsbidrag för sin verksamhet. Trossamfunden skiljer sig mycket i omfattning, struktur och geografisk utbredning.

I storstäderna är mångfalden av trossamfund störst. Vissa samfund har endast församlingar i de större städerna eller på en viss geografisk plats. Gemensamt för de trossamfund som får statsbidrag är att de har församlingar med betjänade samt att de har tillgång till lokaler att verka i och någon form av gudstjänster. Detta gäller oavsett trosbekännelse.

Det som samfunden främst kan bidra med vid kriser och katastrofer är, utöver andlig och själslig verksamhet, psykosocialt omhändertagande. Med detta avses stödsamtal, medmänsklighet, tröst och aktivt lyssnande. En människa i kris behöver främst en medkännande medmänniska – samfundstillhörighet eller religion spelar mindre roll i själva hjälpsituationen.

I den religiösa verksamheten inkluderas bland annat gudstjänster (eller motsvarande), symboler och "riter" som kan ge trygghet, andaktsrum, minnesstunder och minnesgudstjänster samt att kyrkan (eller motsvarande) står öppen för att ta emot sörjande och bedjande människor. Utöver detta organiserar trossamfunden ofta krisgrupper och håller lokaler öppna så att hjälpbehövande kan få värme och förplägnad. Därtill kan samfundens lokaler nyttjas för informationsspridning, t.ex. på olika språk, med hänsyn till kulturer etc. Särskilt "invandrarsamfunden" har en viktig betydelse i fråga om förmedling av korrekt information. Det som utmärker trossamfunden är deras uthållighet – främst den eftersjälavård som är mycket viktig så att individen kan få hjälp att sätta punkt och sedan kunna gå vidare och återvända till livet.

Det som skiljer trossamfunden från övriga frivilliga förstärkningsresurser är att de hjälpande (präst, pastor, pater, imam, rabbin, församlingsledare, diakon eller motsvarande) gör detta i sin yrkesroll, profession eller i sin ordinarie befattning inom samfundet. Samtidigt finns det inga tvingande regler som säger att närmaste kyrka eller trossamfund i förhållande till en olycksplats måste öppna sina lokaler och starta upp sin stödjande organisation. Avtal mellan kommun och trossamfund kan dock skapa förutsättning för ett sådant tillvägagångssätt.

Eftersom skillnaderna mellan trossamfunden är stora till omfattning, geografisk utbredning, struktur och organisation kan det i många fall vara lokala avtal och överenskomelser som styr deltagandet vid kriser och katastrofer. Ett exempel på sådana lokala avtal är det som har tecknats mellan Svenska kyrkan och Lunds kommun om möjligheten att använda tre församlingshem i kommunen som samlingsplatser vid större kriser eller katastrofer. Dessa s.k. *Trygghetspunkter* bemannas med ordinarie personal som vid behov förstärks av representanter från andra trossamfund, kommunen, frivilliga försvarsorganisationer, etc. Enligt den enkät som KBM skickat till samtliga kommuner har ett 30-tal uppgett att de har någon form av samverkan med trossamfund vid större kriser och katastrofer. För att samverkan mellan trossamfund och kommun skall fungera smidigt vid en krishanteringssituation är det viktigt att kontakter är tagna och eventuella avtal och planer är upprättade i förväg. Vissa kommuner har löst detta genom en förstärkt POSOM-organisation (psykosocialt omhändertagande vid kriser och katastrofer), med flera samfund delaktiga och möjlighet till längre uthållighet.

Staten har genom KBM tecknat avsiktsförklaringar med 16 trossamfund (dec. 2004). Dessa innebär att myndigheten och ledningen för samfundet i samtal och i skrift redovisat avsikten att samverka i frågor rörande trossamfundets verksamhet inom samhällets krishantering. Det innebär bland annat att KBM erbjuder möjligheter för representanter från samfundet att delta i övningar och utbildningar, liksom i nätverk inom ämnesområdet. Samfundet å sin sida verkar för deltagande i de verksamheter som KBM erbjuder, liksom i de lokala samverkansformer som kan förekomma i en kommun, samt att hålla KBM informerad om samfundets verksamhet inom krisberedskapsområdet. Den personal inom trossamfunden som bidrar med sin kompetens i tjänsten är avlönad av samfundet. Därtill kommer oavlönade frivilliga som bidrar med sina kompetenser. Kostnader utöver de som finansieras inom samfunden får lösas i lokala avtal.

KBM slutsats är att de olika trossamfunden i Sverige har en mycket viktig roll att spela i samband med olika kriser. Denna roll bör fortsätta att utvecklas, inte minst på lokal nivå. För att samverkan mellan trossamfund och kommun skall fungera smidigt vid en krishanteringssituation är det viktigt att kontakter är tagna och eventuella avtal och planer är upprättade i förväg.

#### **6.4.2 Hemvärnet**

Hemvärnet med sin lokala förankring är en snabbt gripbar resurs och anlitas därför ofta i räddningstjänstsammanhang vid exempelvis skogsbränder, stora översvämningar och oljekatastrofer. Hemvärnet har egen ledning, vilket avlastar räddningsledaren, och personalen har god utbildning samt egna resurser i övrigt som ger dem stora möjligheter att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Hemvärnet är en del av Försvarsmakten. Deltagande i hemvärnet är frivilligt. Hemvärnet har utvecklats från att ha bedrivit bevakningsuppgifter i hembygden till att bli en mobil insatsstyrka med anpassad organisation och resurser. Personalen består dels av hemvärnssoldater, dels av personal ur frivilliga försvarsorganisationer, s.k. avtalspersonal.

Under de närmaste åren skall hemvärnets numerär minskas för att år 2008 omfatta ca 30 000 hemvärnssoldater, varav 8 000 utgörs av avtalspersonal. Hemvärnet skall rekryteras lokalt men organisationen som sådan kommer att få en större rörlighet. Detta innebär en fortsatt lokal förankring och lokalkännedom med möjligheter att göra insatser inom större geografiska områden.

Det framtida hemvärnet kommer att vara bättre utrustat och ha en bättre förmåga än dagens. Det kommer också att kunna larmas ut till tjänstgöring på mycket kort tid. Dessa beredskapsmöjligheter skulle även kunna nyttjas i samhällets krishantering t.ex. vid svåra vädersituationer eller andra allvarliga kriser.

Hemvärnsförbanden är organiserade och samövade för att kunna agera i svåra situationer och de har en ledningsstruktur som underlättar samverkan med operativa funktioner i samhällets krishantering. Hemvärnet är dessutom utrustat med fordon. Denna mobilitet gör att insatsplutoner och stödfunktioner snabbt kan förflyttas inom drabbade regioner och mellan olika insatsuppdrag.

Flexibilitet gör också att hemvärnsförbanden snabbt kan organiseras och ledas i större enheter om behov finns för detta, eller sättas in i begränsade insatser som kräver en speciell förmåga. Till exempel finns sjukvårdare, MC-ordonnanser för CBRN-provtagning/indikering, sanerare och signalister. Larmning, avlösning och egna underhållsresurser gör att förbanden kan skapa kontinuitet och stor uthållighet i verksamheten. I hemvärnets mål för 2005 ingår att det skall kunna samverka med kommuner, polis, tull och räddningstjänst och lämna stöd vad gäller ledning, samband, övervakning, bevakning, förplägnad, sjukvård och transporter.

Avtalspersonalen från de frivilliga försvarsorganisationerna fullgör bl.a. uppgifterna flygspaning, transporter, underhåll, ordonnanstjänst, samband, stabstjänst, hundtjänst, förplägnad, underrättelsetjänst, sjukvård, sjö- och båttjänst. Denna personal kan även brytas ut ur hemvärnsförbandet som en egen enhet och ställas till samhällets förfogande.

KBM gör bedömningen att hemvärnssoldaten är utbildad och tränad för olika krissituationer. Dessutom har den avtalspersonal ur de frivilliga försvarsorganisationerna som är krigsplacerad i förbanden fått en specialistutbildning som kan vara användbar även i hemvärnsförbandets stöd till samhällets krishantering. KBM gör också bedömningen att hemvärnsförbanden väl utrustade. Många hemvärnsförband och enskilda hemvärnssoldater har dessutom medverkat vid hjälpinsatser i samband med olika kriser.

KBM anser också att hemvärdet genom sin insatsförmåga, förbandsstruktur och förmåga till egen logistik är en mycket värdefull förstärkningsresurs. Hemvärdets organisation och struktur för ledning gör organisationen till en möjlig aktör när det gäller att organisera spontanfrivilliga vid en kris.

KBM föreslår att hemvärnssoldaternas tjänstgöringskontrakt kompletteras med någon form av frivilligklausul eller med ett särskilt avtal för tjänstgöring i fred. Regelverket kring hemvärdets uppgifter och tjänstgöring behöver ses över med avseende på möjligheterna att använda hemvärnsförband vid insatser i fred. KBM föreslår därför att Försvarsmakten får i uppdrag att genomföra en sådan översyn och att utarbeta en lämplig form av frivilligavtal för tjänstgöring i fred.

### **6.4.3 Organisationer och enskilda personer**

#### **Frivilliga försvarsorganisationer**

De frivilliga försvarsorganisationerna är enskilda, ideella och demokratiska organisationer vars verksamhet syftar till att stödja samhället vid kriser och höjd beredskap. Organisationerna är i princip oberoende och avgör således själva sin inriktning och verksamhet. De har dock historiskt sett ett nära samarbete med staten och för flertalet av dem är det de statliga uppdragen, och de därmed sammanhängande ersättningarna, som utgör ryggraden i såväl verksamhet som ekonomi. Statens samarbete med de frivilliga försvarsorganisationerna regleras genom förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

De uppdrag organisationerna får av staten, genom KBM och Försvarsmakten, avser befattningsutbildning av medlemmarna. Syftet är att ställa kompetenta frivilliga till samhällets förfogande vid en kris. Även kommuner och andra myndigheter kan ge utbildningsuppdrag. Det gäller då oftast en lokal komplettering till den grundläggande befattningsutbildningen och bekostas av den enskilde uppdragsgivaren.

I förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet räknas 23 organisationer upp som frivilliga försvarsorganisationer. Av dessa bedriver elva helt eller delvis civil verksamhet. Kommunerna är den dominerande avnämaren, på senare år främst genom att medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer med en grundläggande befattningsutbildning utgör stommen i de frivilliga resursgrupperna, FRG.

De frivilliga träffar någon form av avtal med civila uppdragsgivare och står till deras förfogande vid en kris. De kallas in efter det behov som finns. Några organisationer är inriktade på uppgifter som inte finns på arbetsmarknaden, som att upprätta radiosamband eller att ställa upp med räddningshundsekipage. Andra organisationers medlemmar utgör mer ett tillskott till yrkesmässig personal. Det kan gälla att verka inom en krisstab med lägesrapportering och information, transporter av skilda slag i speciella miljöer, kris-kommunikation till allmänheten, omhändertagande av drabbade och anhöriga med personligt stöd, mat och värme, låg- och precisionsflygning, veterinärassistans vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, första hjälpen, sanering av radiakontaminerade personer; det uppräknade utgör endast några få exempel.

KBM anser att de frivilliga försvarsorganisationerna har utgjort och fortfarande utgör grunden för att organisera frivilliga med förmåga att verka i totalförsvaret. I rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* konstaterade KBM dock att det inte längre finns något behov av frivillig personal inom ramen för det civila försvaret. Mot bakgrund av denna slutsats anser KBM att det i framtiden endast är relevant att kategorisera sådana organisationer som kan bidra till det militära försvarets förmåga som frivilliga försvarsorganisationer. När det gäller stöd till samhället vid fredstida kriser finns däremot inte skäl att göra skillnad på de nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna och andra ideella demokratiska organisationer som kan leverera sådant stöd.

KBM:s slutsats är att den avgörande faktorn för om en organisation skall komma i fråga för särskilt ekonomiskt stöd är om den definierar sin verksamhet så att den arbetar med att stödja samhället vid kriser. Organisationen skall också kunna bidra med frivilliga förstärkningsresurser som kan användas vid kriser lokalt och nationellt.

### **Andra ideella organisationer**

I Sverige finns ca 200 000 organisationer varav en del har medlemmar med kompetenser som kan vara värdefulla i samhällets krishantering. I detta sammanhang avses andra organisationer än frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund. Det är viktigt att de uppgifter som vid kriser skall utföras av organisationens medlemmar stämmer väl överens med organisationens kärnverksamhet och värdegrund.



Kompetenser som kan tillföras är sådana som annars inte finns tillgängliga i samhällets ordinarie verksamhet och som kan underlätta arbetet i specifika situationer. Ett typiskt exempel är att engagera snöskotrar med förare från någon lokal skoterklubb vid extrema snöfall. Även i situationer då stora resurser för okomplicerade uppgifter, "armar och ben", efterfrågas kan andra ideella organisationer bidra med personalresurser. Det kan t.ex. handla om att fylla sandsäckar vid översvämningar.

Andra kompetenser kan vara sådana som kompletterar ordinarie verksamhet. Exempel är organisationer som sysslar med frivilligt socialt arbete. Deras arbete utgår i regel från ett humanitärt eller ett religiöst mandat och kan vara till stor hjälp i traumatiska situationer för samhällets medborgare.

Organisationerna har olika spridningsgrad bland kommuner och kommundelar och det är naturligen en lokal uppgift att inventera möjligheterna att utnyttja resurserna – i de allra flesta fall har en central myndighet ingenting att tillföra. För riksomfattande organisationer med centrala kanslier kan en möjlighet vara att i likhet med trossamfundens tillsammans med exempelvis KBM avge avsiktsförklaringar på riksnivå till stöd för lokala och regionala avsiktsförklaringar eller överenskommelser om samverkan i krissituationer.

### Enskilda personer

Det kan vara av största intresse för aktörer inom krishanteringssystemet att träffa avtal med enskilda personer som har särskild kompetens. Exempel kan vara civilpliktsutbildade sanerare, kraftledningsreparatörer eller pensionärer med specifik yrkeskunskap. Grunden är att personella förstärkningsresurser ses som ett tillskott till yrkesområdet eller branschen av icke yrkesverksam personal. Det kan också röra sig om personal med kompetenser som inte finns på arbetsmarknaden.

De civilpliktiga som genomfört grundutbildning har fått gedigna kunskaper inom sina specialområden. Regelverket gör dock att utbildningen genomförs med kriget som dimensioneringsgrund, vilket som KBM nämnt i rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* begränsar möjligheten att utnyttja personalen i fredstid.

Inom de områden där det tidigare funnits en organisation för att utbilda personal som rekryteras med plikt bör man överväga om man inte genom frivilliga avtal skall bygga upp en personell förstärkningsresurs. Beredskapspolisen som behandlas mer utförligt senare i detta kapitel är en annan form av förstärkningspersonal som enligt KBM bör bemannas med frivilliga som tecknar avtal med polisen. Ytterligare ett område som KBM vill uppmärksamma är behovet av sjuktransportpersonal.

Under de senaste åren har ett stort antal unga människor utbildats med civilplikt och även i framtiden kommer en begränsad utbildning av linjereparatörer m.m. för elberedskapen att ske. Samhället har en möjlighet att tillgodogöra sig den investering som dessa utbildningar inneburit genom att teckna avtal på frivillig grund med denna grupp för att på så sätt även kunna utnyttja deras kompetens vid fredstida kriser.

En tydlig erfarenhet av större kriser är att flertalet av de spontanfrivilliga inte är organiserade i någon krisberedskapsnyttig organisation. Viljan att bidra när en större kris inträffar manifesterades på ett mycket tydligt sätt i samband med flodvågskatastrofen i Asien och stormen i södra Sverige. Erfarenheterna från dessa händelser är också att de resurser som på detta sätt kan ställas till ansvariga aktörers förfogande är av mycket varierande slag. Förmågan att ta emot och på rätt sätt utnyttja detta tillskott av resurser är i dag på det generella planet mycket begränsat, vilket riskerar att leda till en sämre förmåga att hantera en uppkommen kris. Som ett exempel på hur man kan hantera viljan att bidra kan nämnas hur de spanska myndigheterna i samband med terrordåden på järnvägsstationen i Madrid våren 2003 kanaliserade delar av de spontanfrivilliga till att lämna blod. På så sätt fick man ett stort lager blod på sjukhusen samtidigt som många människor kände att de bidrog till att minska konsekvenserna av det inträffade. På liknande sätt har det i Sverige funnits många frivilliga som hjälpt till att samla in pengar efter flodvågskatastrofen i Sydostasien.

KBM anser att det måste gå att ta hand om spontanfrivilliga i samband med kriser. I den lokala FRG-utbildningen ingår avsnitt om hur spontanfrivilliga tas om hand på ett positivt sätt. Ett hjälpmedel skulle kunna vara att inrätta en central "frivilligbank" dit intresserade frivilliga kan anmäla sig. Ur denna "frivilligbank" kan organisationer rekrytera medlemmar och myndigheter eller kommuner söka stöd. Formerna för en sådan frivilligbank måste utvecklas. En möjlighet kan vara att utnyttja befintliga IT-system och den kunskap som finns vid Pliktverket.

### **Ekonomiskt stöd**

I dag utgår statligt stöd till frivilliga försvarsorganisationer. Stödet består av organisationsstöd och uppdragsmedel.

Storleken på organisationsstödet till frivilliga försvarsorganisationer är beroende av organisationernas medlemstal, ungdomsverksamhet, medlemmarnas kompetens och organisationernas möjlighet att utbilda för totalförsvarets behov, vilket inkluderar deras möjlighet att bidra till samhällets krishantering i fred.

KBM ger för närvarande uppdrag till elva frivilliga försvarsorganisationer. Dessa organisationer är Centraförbundet för Befälsutbildning (CFB), Frivilliga Automobilkåren (FAK), Frivilliga Flygkåren (FFK), Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund (FMCK), Frivilliga Radioorganisationen (FRO), Svenska Brukshundklubben (SBK), Svenska Blå Stjärnan (SBS), Sveriges Civilförsvarsförbund (SCF), Riksförbundet Sveriges Lottakårer (SLK), Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund (SKBR) och Svenska röda korset (SRK). Uppdragen gäller utbildning av frivilliga för att sådana skall kunna tillgodose de behov av kompetenser som kan bidra till att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Uppdragsmedel till organisationerna ges till befattningsutbildningar, dvs. grundutbildning, repetitionsutbildning och kompletteringsutbildning. Uppdragsmedlen kan även ges för utvecklingsuppdrag som genomförs av de frivilliga försvarsorganisationerna.

KBM inhämtar behovsunderlag från kommuner, landsting och statliga myndigheter. Behoven vägs samman av KBM och kombineras med de utbildningsinsatser organisationerna kan erbjuda. Detta resulterar i uppdrag till organisationerna att anordna så kallade befattningsutbildningar. För lokal anpassning och specialisering av den frivilliges kompetens svarar i regel den kommun, landsting eller den myndighet som via KBM anmält ett behov av frivillig förstärkningsresurs.

KBM anser att det bör inrättas ett generellt system för statligt stöd till organisationer som kan genomföra insatser som är till nytta för samhällets krisberedskap. En del i systemet bör vara en motsvarighet till dagens frivilligförordning men endast avse Försvarsmaktens behov av frivilliga. En annan del skall däremot avse fredstida behov och inrymma särskilda medel för insatser inom krisberedskapsområdet. Formerna för detta stöd bör dock se annorlunda ut än det som i dag gäller för de frivilliga försvarsorganisationerna. Staten bör kunna lämna bidrag till de ideella och demokratiska organisationer som effektivast uppfyller behoven av frivilliga vid svåra påfrestningar på samhället. Det går inte att exakt peka ut vilka dessa organisationer är. De organisationer som är berörda förändras över tiden beroende på vilka behov som finns i samhället. Det kan t.ex. vara en lokal skoterklubb eller en sammanslutning för en viss yrkesgrupp. Även dagens frivilliga försvarsorganisationer kan självfallet ingå bland dessa organisationer. KBM föreslår därför att regeringen utvecklar ett generellt system för statligt stöd till organisationer som bedriver verksamhet som är till nytta för samhällets krisberedskap. En utgångspunkt för ett sådant system kan utgöras av de förslag som Statskontorets presenterar i sin rapport *Bidrag till ideella organisationer – kartläggning, analys och rekommendationer* (2004:17).

## Reglering

Användningen av frivilliga personella förstärkningsresurser under höjd beredskap är författningsreglerad. En utredning genomförd av KBM visar att det inte går att tillämpa det systemet i fredstid. För fredstida frivilliga insatser gäller vanlig lagstiftning, i detta fall lagen om offentlig upphandling, konkurrenslagen, lagen om anställningsskydd samt arbetsmiljölagen. När en kris väl inträffar bör juridiska och arbetsrättsliga frågor vara tydliga för att förenkla för alla inblandade.

Om en uppdragsgivare träffar avtal med en enskild så är inte lagen om offentlig upphandling tillämplig. Lagen är däremot tillämplig om man köper en tjänst av en organisation som i sin tur engagerar frivilliga för att utföra tjänsten. En jämförbar situation råder när det gäller konkurrenslagstiftningen. En ideell verksamhet där en uppdragsgivare engagerar enskilda personer utgör ingen marknad. Tveksamhet kan däremot uppstå om en hel organisation går in som aktör på en konkurrensumsatt marknad.

Avtalen mellan frivilliga och uppdragsgivare bör reglera att det är uppdragsgivaren som har ett ansvar för den frivillige. Detta ansvar bör motsvara ett arbetsgivaransvar. Det bör alltså vara uppdragsgivaren, kommunen eller myndigheten, som har det yttersta ansvaret för arbetsledningen. På samma sätt bör uppdragsgivaren ha ett ansvar för att den

enskilde har en godtagbar arbetsmiljö. Avtalet bör dessutom reglera att uppdragsgivaren också har ett ansvar för de skador som kan drabba den enskilde. Uppdragsgivaren bör därmed också ha ett ansvar för eventuella skador orsakade av den frivillige. Eventuella ersättningsanspråk för resor m.m. bör också regleras genom avtalet.

KBM har tagit fram en avtalsmall som kan användas av uppdragsgivare. Myndigheten kan endast rekommendera uppdragsgivarna att använda sig av mallen. KBM gör dock bedömningen att flertalet uppdragsgivare kommer att använda mallen. Att teckna avtal medför ett administrativt merarbete för uppdragsgivaren. KBM bedömer emellertid att detta merarbete kan hanteras i samarbete med frivilligorganisationerna. Organisationerna är i allmänhet vana vid att sköta denna typ av administration.

Med utgångspunkt i de slutsatser som KBM drar när det gäller behov och tillgång på frivilliga inom krishanteringssystemet konstaterar myndigheten att frivilligförordningen inte är anpassad för att effektivt utnyttja frivilligheten inom samhällets krishantering i fred. Förordningens syfte är att samhället skall kunna möta de behov som finns av frivilliga inom ramen för totalförsvaret. Dagens behov av frivilliga för samhällets krishantering i fred är annorlunda än behoven som gäller totalförsvaret och höjd beredskap.

KBM:s förslag innebär att man från grunden måste gå igenom vilken reglering som behövs för att hantera frågor kopplat till bl.a. uppdragsgivarens ansvar, avtal och ekonomiskt stöd.

KBM föreslår därför att regeringen initierar en författningsöversyn när det gäller frivillighetsverksamheten inom krisberedskaps- och totalförsvarsområdet.

## **6.5 Beredskapspolisen**

### **6.5.1 Inledning**

I uppdraget till KBM ingår att särskilt belysa vilka möjligheter och begränsningar som finns med det nuvarande systemet med beredskapspolisen.

Beredskapspolisen skapades 1986 med den enda uppgiften att tjänstgöra vid höjd beredskap, och då främst med anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst. Även andra lämpliga polisuppgifter kunde dock komma i fråga. Enligt försvarsbeslutet 1996 skulle de dåvarande 8 000 poliserna utökas till 15 000, varav 10 000 skulle utgöras av *allmänna* beredskapspoliser och 5 000 av *särskilda* beredskapspoliser, de senare med en betydligt bättre utbildning. Numerären har minskat betydligt med åren. Verksamheten regleras genom förordningen (1986:616) om beredskapspolisen samt av föreskrifter från Rikspolisstyrelsen.

KBM har även träffat utredaren Gunno Gunnmo som utreder en *Utökad användning av beredskapspolisen* (Ju2005/78/P) för ömsesidig information om arbetsläget.

### 6.5.2 Behov

Förutom Rikspolisstyrelsen bedömer ett flertal av de centrala myndigheterna inom kris- hanterings- systemet att det finns ett stort behov av att vid svåra påfrestningar kunna förstärka den ordinarie polisen. I samband med framtagningen av omvärldsexempel och genomförda övningar har myndigheterna också identifierat ett stort behov av polisiära resurser. I nästan samtliga omvärldsexempel visar det sig att förmågan hos polisen kan komma att utgöra en gränssättande faktor för den totala krishanteringsförmågan.

Behoven beskrivs i kvalitativa termer, dvs. inom vilka verksamhetsområden beredskaps- polis behövs, inte hur många poliser det är fråga om. Att försöka ange något bestämt antal är knappast möjligt i dagsläget. Behovet varierar kraftigt med situationen dvs. vil- ken typ av påfrestning det handlar om, hur allmänheten kan tänkas reagera i en krissitu- ation, om påfrestningen rör hela landet eller en större region. I detta sammanhang är det värt att nämna att beredskapspolisen sattes in i samband med stormen i södra Sverige tidigare i år för att evakuera människor och bevaka egendom.

Den preliminära bedömning som finns när det gäller antalet beredskapspoliser som behövs är cirka 1 500. Det kan dock krävas ytterligare underlag, bl.a. ekonomiska beräk- ningar, innan antalet kan fastställas.

KBM gör bedömningen att beredskapspolisen i samband med svåra påfrestningar på sam- hället bl.a. behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet, avspärrningar och bevak- ning, gränsbevakning, trafikdirigering samt utrymning. Sammanfattningsvis konstaterar KBM att polisinsatser är mycket viktiga för samhällets möjligheter att bemästra svåra situ- ationer och kriser av skilda slag. Är krisen omfattande kommer polisen med säkerhet att behöva omfattande personella förstärkningsresurser. KBM bedömer beredskapspolisen som en viktig personell förstärkningsresurs vid svåra påfrestningar på samhället.

### 6.5.3 Allmän och särskild beredskapspolis

Den allmänna beredskapspolisen – ursprungligen bevakningsmän inom civilförsvaret – fick två dagars grundutbildning, med två dagars repetitionsutbildning vart fjärde år inom ramen för civilplikten. Styrkan har minskat efterhand och består i dag av något tusental man i relativt hög ålder som, enligt Rikspolisstyrelsen, är otillräckligt utbildade och utrus- tade. Några nya allmänna beredskapspoliser rekryteras inte sedan flera år.

Den särskilda beredskapspolisen har också minskat i antal och omfattar sedan år 2000 en styrka på 1 500 personer. Genomsnittlig ålder är 30–35 år. Fram till år 2002 genomförde Pliktverket en utsökning av lämpliga personer ur värnpliktsregistret på nationsnivå. Ur denna grupp gjorde sedan Rikspolisstyrelsen ett urval. Numera kontaktar intresserade själva polismyndigheten och anmäler sitt intresse. Efter viss utredning skrivs de som bedöms vara lämpliga in av Pliktverket. Efter godkänd utbildning knyts de till polismyn- digheten i hemorten.

Ett grundvillkor för rekrytering är att den sökande har fullgjort värnplikt. Värnpliktsutbildningen har dock enligt Rikspolisstyrelsen inte längre någon särskild relevans. Andra kvaliteter kan betyda mer, t.ex. har de enskilda beredskapspoliserna erfarenheter och kompetenser från sina civila arbeten. Ett krav på genomförd värnplikt begränsar däremot rekryteringsbasen. Det är nämligen få män som genomför värnplikt i dag och kvinnor kommer nästan inte alls i fråga. Rikspolisstyrelsen anser att värnpliktskravet bör slopas. Detta skedde redan 1982 för yrkespoliser. KBM anser i likhet med Rikspolisstyrelsen att det inte längre finns behov av att de som rekryteras till beredskapspoliserna skall ha genomfört värnpliktsutbildning. KBM föreslår därför att detta krav tas bort.

De särskilda beredskapspoliserna får en grundutbildning om 19 dagar som följs upp av en repetitions- och vidareutbildning om fem dagar vartannat år. Både grund- och repetitionsutbildningen genomförs med civilplikt. Genom utbildningen vidgas efterhand polisernas kompetens och förmåga och kan omfatta flera verksamhetsområden såsom skydd och bevakning, avspärrning, registrering, eftersök, utrymning, åtgärder vid smittsamma djursjukdomar, utsläpp av kemikalier m.m. KBM anser att beredskapspoliserna har en adekvat utbildning. Grundutbildningen är viktig men även repetitions- och kompletteringsutbildningen har stor betydelse för beredskapspolisens förmåga. Det är i samband med denna utbildning som beredskapspoliserna breddar och stärker sin kompetens.

Insatser under en svår påfrestning fordrar en bred kompetens hos beredskapspoliserna så att den kan fungera i skiftande sammanhang. En sådan kompetens har den särskilda beredskapspoliserna. Den allmänna beredskapspoliserna saknar däremot denna breda kompetens. Rikspolisstyrelsen har också i en skrivelse till regeringen i januari 2002 (VKL-134-736/02) framfört ett förslag om en enda organisation för beredskapspoliserna där samtliga har den högre och bredare kompetensen. Man anser att den allmänna beredskapspoliserna har spelat ut sin roll.

KBM anser också att den allmänna beredskapspoliserna har spelat ut sin roll. Polisernas kompetens är otillräcklig och deras ålder genomsnittligt hög. KBM föreslår därför att den allmänna beredskapspoliserna läggs ner. Därmed bildas en ny och enhetlig organisation med kompetenser som behövs för att hantera en svår påfrestning ur polisär synpunkt.

I den fortsatta framställningen är det den särskilda beredskapspoliserna som avses när det endast står beredskapspolis.

#### 6.5.4 Befogenheter och arbetsformer

Beredskapspolisens har i allt väsentligt samma utrustning som den vanliga yrkespolisen. Den har också samma befogenheter under sin tjänsteutövning, och samma skyldigheter, som yrkespolisen. Denna legalitet under ansvar är mycket viktig. Det är en nödvändig förutsättning för att beredskapspolisens skall kunna vara en bra personalförstärkning för den ordinarie polisen.

Emellertid har beredskapspolisens en mycket kort utbildning jämfört med yrkespoliserna, om än med god bredd. Det medför att beredskapspoliser aldrig skall verka ensamma utan alltid stå under befäl av yrkespolis. Man arbetar gruppvis, med en ordinarie polis i ledningen. Grupperna är samlade i troppar, också ledda av yrkespoliser. På det sättet kvalitetssäkras man beredskapspolisens verksamhet och ger den samtidigt legitimitet.

I en svår krissituation när många poliser behövs för en rad mer eller mindre svåra uppgifter kan beredskapspoliserna frigöra professionella poliser för de mer krävande uppgifterna genom att lösa uppgifter av typen vakthållning, avspärning, visst omhändertagande etc. Även inför hot om svåra påfrestningar kan beredskapspolisens vara en värdefull förstärkning. Exempelvis genom att tillsammans med tullen "stänga gränserna" mot en epizooti, vilket skulle fordra stor uthållighet och därmed mycket personal.

Beredskapspolisens är i dag civilpliktig och kan kallas in med plikt endast vid höjd beredskap. Därför har regeringen genom ett tillägg (1999:726) till förordningen om beredskapspolisens gjort det möjligt för beredskapspoliser att frivilligt teckna ett avtal med Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring även under fred "då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt". Av de 1 500 särskilda beredskapspoliserna har i dag ca 1 000 ett sådant frivilligavtal. Rikspolisstyrelsen siktar mot att år 2008 ha slutit frivilligavtal med samtliga beredskapspoliser. Vid nyrekrytering ställs numera som villkor att den intresserade också tecknar ett avtal om tjänstgöring under fred. Dagens system innebär att det är regeringen som fattar beslut om när beredskapspoliser får tas i anspråk i fredstid.

KBM anser att det är viktigt att Rikspolisstyrelsen fullföljer sin plan att samtliga beredskapspoliser skall ha tecknat ett frivilligavtal om att tjänstgöra även under fred. Därmed faller även behovet av att utnyttja civilplikten som grund för rekrytering av beredskapspoliser. KBM anser att det är hög tid att förändra beredskapspolisens. De förändrade förutsättningarna kräver en beredskapspolis som är frivilligt rekryterad och utbildad med inriktning att användas i fredstid.

KBM anser också att det vid en krissituation är viktigt att beslut om insats ligger på en organisatorisk nivå som befinner sig tillräckligt nära händelserna. Det är också viktigt att den som fattar beslut om insats har överblick över de samlade resurserna. KBM föreslår därför att Rikspolisstyrelsen bemyndigas att fatta sådana beslut. Detta ligger i linje med

vad som Rikspolisstyrelsen föreslår i en skrivelse till regeringen i september 2003 (POL-134-3891/03). Rikspolisstyrelsen går där igenom under vilka omständigheter myndigheten skall kunna sätta in beredskapspolis, samt föreslår att det är Rikspolisstyrelsen, och inte regeringen, som fattar beslut om insats av beredskapspolis.

## **6.6 Räddningsverkets insatsteam**

KBM redovisar här en form av personell förstärkningsresurs som ligger utanför den definition som används i övriga kapitlet. Det handlar här om yrkesverksamma personer som på frivillig basis tecknar avtal om att ställa upp vid i första hand internationella katastrofer genom Statens Räddningsverks försorg.

Regeringen gav den 17 februari 2005 Statens räddningsverk i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda för att kunna lämna stöd vid en katastrof i utlandet som berör många människor med hemvist i Sverige.

Den resurs i form av insatsteam som därmed byggs upp kommer att bli en kvalificerad resurs inom landet för att verka utomlands. KBM anser att denna resurs bör utnyttjas även för nationellt bruk och organiseras så att den kan utnyttjas även vid allvarliga nationella katastrofer.

Utgångspunkten är att ansvarsprincipen skall gälla och att det är samhällets normala beredskap som skall hantera kriser som kan uppstå. KBM bedömer dock att det kan finnas situationer som är så allvarliga att den egna beredskapen och normala system för resursförstärkning inte räcker till. Det kan ytterst handla om att kunna ta emot utländsk hjälp för sådana situationer. Den resurs som Räddningsverket bygger upp för internationell hjälp bör därför kunna utnyttjas även nationellt. System för att kunna ta emot utländsk hjälp måste självklart även fortsättningsvis finnas.

KBM föreslår att Räddningsverket i samverkan med KBM får i uppdrag att utreda formerna för hur dessa insatsteam skall kunna utnyttjas även nationellt.



## 7. Användningen av totalförsvarets resurser vid kriser

### **KBM:s slutsatser**

Försvarmakten kommer även fortsättningsvis att vara en viktig förstärkningsresurs vid allvarliga kriser i fredstid. Försvarmaktens användbarhet begränsas dock av gällande regelverk, ökad internationell verksamhet och av att huvuduppgiften är väpnad strid.

Försvarmaktens möjlighet att anställa soldater förbättrar förutsättningarna att lämna stöd vid allvarliga kriser. Detta eftersom de anställda soldaterna både har en högre kompetens och en bättre tillgänglighet över tiden än värnpliktiga.

Försvarmakten har kvalificerade resurser som kan fungera som stöd till de brottsbekämpande myndigheterna vid terroristangrepp.

Det är angeläget att den särskilda utredare som regeringen tillkallat för att utreda Polisens behov av stöd i samband med terroristattentat (dir. 2004:119) även utreder Försvarmaktens möjlighet till stöd vid omhändertagande av oexploderad ammunition, både till lands och till sjöss.

### **KBM:s förslag**

KBM föreslår att civila myndigheter m.fl. inom krishanteringssystemet i ökad omfattning ansluts till Försvarets telenät (FTN) i syfte att minska sårbarheten i kommunikationsvägarna.

KBM föreslår att Försvarmakten och KBM får i uppdrag att utreda ägarförhållandena för Försvarets telenät (FTN). Orsaken är dels att FTN kommer att vara en viktig komponent i RAKEL-systemet, dels att FTN i allt högre grad används som alternativ kommunikationsväg för myndigheter m.fl. i krishanteringssystemet.

KBM föreslår att förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet ses över med anledning av dels det senaste försvarsbeslutet, dels erfarenheterna från det stöd som Försvarmakten har lämnat till samhället under de senaste åren.

### 7.1 Synpunkter

De remissinstanser som har lämnat synpunkter på kapitel 7 stödjer i huvudsak grundtankarna i kapitlet. Samråd har skett med Försvarmakten. KBM har tagit hänsyn till ett antal synpunkter i den bearbetade texten.

## 7.2 Inledning

Totalförsvaret består av det civila försvaret och det militära försvaret. Eftersom satsningar som enbart syftar till att förbättra förmågan i det civila försvaret kommer att vara mycket begränsade i framtiden behandlar KBM endast resurser inom det militära försvaret i detta kapitel.

I KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut, *Nya villkor för samhällets krisberedskap*, konstaterar myndigheten att det finns militära resurser som kan ge ett avgörande bidrag till samhällets samlade förmåga vid svåra påfrestningar. Det som identifierades var bevakningsresurser, viss CBRN-förmåga, transportflyg samt helikoptrar. KBM redovisar här ett fördjupat underlag avseende tänkbara resurser mot bakgrund av det senaste försvarsbeslutet.

Utgångspunkten för analysen har varit att det militära försvarets resurser endast kan användas i sådan utsträckning att det inte inverkar på den militära verksamheten och inte avser det uppdrag som den utredare som regeringen tillkallat för att utreda Polisens behov av stöd i samband med terroristattentat (dir. 2004:119) kommer att behandla.

Konsekvensen av detta är att analysen kring behovet av bevakningsresurser och kvalificerade förstärkningsresurser för terrorbekämpning inte fördjupas i detta underlag. Dessutom har resurser som inte bedömdes kunna ge avgörande bidrag till förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred utelämnats i denna redovisning. I något fall har resurser, såsom ammunitions- och minröjningsförmåga som inte fanns med i förra rapporten tillkommit med anledning av försvarsbeslutet.

I dag stödjer Försvarsmakten samhället operativt i vardagen med bl.a. omhändertagande av oexploderad ammunition, transport med helikoptrar och transportflyg samt bistånd vid räddningstjänstinsatser såsom vid eftersökning och översvämningar. Vid lokala och regionala kriser som exempelvis vid den svåra stormen i januari 2005 kan Försvarsmakten lämna stöd. Förutom personella resurser, främst ur hemvärnet, kan det handla om viss utrustning som finns lätt tillgänglig. Det kan exempelvis handla om reservkraftsaggregat, sambandsutrustning, sandsäckar och transportresurser. Omfattningen av detta stöd bedöms vara av karaktären normalt stöd vid händelser som inte kan anses nå upp till omfattningen av en svår påfrestning. När det gäller Försvarsmaktens stöd vid svåra påfrestningar på samhället i fred är det framförallt i ett förberedande skede och under ett senare skede av krishanteringen eller i efterarbetet som Försvarsmakten kan utgöra ett stöd till samhället.

I ett förberedande skede kan Försvarsmakten i många fall stödja samhället. På begäran av andra myndigheter och organisationer kan Försvarsmakten lämna stöd vid planering, genomförande av utbildningar, övningar samt informations- och underrättelseutbyte. Vid vissa situationer kan dock Försvarsmakten, med begränsade resurser, utgöra ett stöd

redan i ett inledande operativt skede. En anledning till Försvarsmaktens begränsade möjlighet att stödja i ett inledande operativt skede är, förutom lång insatstid, begränsningen i gällande lagstiftning bl.a. avseende Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen vid bevakning och terroristbekämpning.

En försvårande faktor i detta sammanhang är att Försvarsmakten i några fall är den enda aktören i samhället som förfogar över en resurs eller förmåga. Ett sådant exempel är Försvarsmaktens förmåga att marint omhänderta oexploderad ammunition. Ett annat exempel är Försvarsmaktens förmåga att med transportflyg fälla förnödenheter och utrustning över ett avskuret område.

### 7.3 Försvarspolitisk inriktning 2005–2007

I 2004 års försvarsbeslut befäster statsmakterna att huvuduppgiften för det militära försvaret är att föra väpnad strid. Försvarsmakten skall dock med befintliga förmågor och resurser, efter beslut av regeringen eller på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer, kunna bistå andra myndigheter vid skyddandet av viktiga samhällsfunktioner och infrastruktur vid hot och insatser mot civila mål, terroristbekämpning samt även i övrigt kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred. Denna möjlighet att merutnyttja de resurser som skapats för att uppfylla de försvarspolitiska målen skall inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. Detta innebär att utgångspunkten är att det militära försvarets resurser kan användas endast i sådan utsträckning att det inte inverkar på den militära verksamheten. En geografisk lokalisering av Försvarsmaktens förband efter den fredstida krisberedskapens behov är därför inte heller aktuell. Ambitionsnivån för Försvarsmaktens internationella förmåga skall fortsätta att öka såväl kvalitativt som kvantitativt.

Detta innebär att Försvarsmakten vid allvarliga kriser kommer att lämna det stöd som är möjligt. Gällande regelverk, den ökade internationella verksamheten och att huvuduppgiften är väpnad strid begränsar användbarheten och tillgängligheten vid allvarliga kriser i fred.

När det gäller regelverket så kan Försvarsmaktens resurser utnyttjas för stöd till samhället i fred utifrån tre grundläggande principer:

- vid räddningstjänst inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor,
- på begäran stödja statliga myndigheter samt kommuner, landsting och enskilda enligt de bestämmelser som framgår av förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet samt
- efter särskilt regeringsbeslut bistå andra myndigheter.

I förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet finns i dag begränsningar som kan försvåra möjligheten till stöd från Försvarsmakten vid en svår påfrestning. Det handlar dels om att Försvarsmaktens personal inte får användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas, dels om att Försvarsmakten inte får lämna stöd om det allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet. KBM anser att förhållandena vid en svår påfrestning kan vara så allvarliga att dessa två begränsningar kan leda till att samhället inte utnyttjar tillgängliga resurser på bästa sätt. KBM anser därför att regeringen bör initiera en översyn av berörd förordning. Erfarenheterna från de tillfällen då Försvarsmakten, i enlighet med gällande förordning, har lämnat stöd till civil verksamhet bör ingå som ett viktigt underlag i en sådan översyn.

#### **7.4 Civil användning av anställda soldater**

Regeringen föreslår i propositionen *Vårt framtida försvar* (2004/05:05) att Försvarsmakten ges möjlighet att anställa personal som nyligen fullgjort värnplikt. Syftet är att uppfylla de beredskapskrav som ställs i den internationella verksamheten. Detta innebär att det kommer att finnas åtminstone ett par hundra s.k. beredskapssoldater, anställda på kontrakt inom Försvarsmakten. Tillgängligheten kommer att variera beroende på den beredskap som förbanden har och i vissa lägen kan hela eller delar av förbanden vara engagerade i insatser utanför Sveriges gränser.

Regeringen föreslår i samma proposition att värnpliktstiden delas in i tre terminer. Termin ett och två är obligatoriska medan den tredje om tre till fem månader är frivillig och syftar till förberedelser inför internationell tjänstgöring.

KBM menar att dessa båda kategorier av soldater kan utgöra en resurs vid svåra påfrestningar som inte tidigare funnits. Både anställningsformen, utbildnings- och kompetensnivån skiljer sig från den resurs som värnpliktiga i dag utgör. De kontraktsanställda soldaterna kommer att ha en fördjupad kompetens som kan vara till gagn för samhället vid en påfrestning. De kontraktsanställda soldaterna har till skillnad från de värnpliktiga slutfört sin utbildning. Dessutom bedöms tillgängligheten i vissa avseenden bli högre än i dag.

Det finns för beredskapssoldaterna precis som för huvuddelen av övriga militära resurser begränsningar i användningen. Främst handlar det om att internationella uppdrag, övningar och utbildningar i andra länder gör att soldaterna/förbanden inte finns i Sverige när behovet uppstår.

KBM kan dock konstatera att om antalet anställda soldater i Försvarsmakten ökar i framtiden så byggs det samtidigt upp en användbar resurs för samhället. Erfarenheter från länder med anställda soldater, bl.a. Storbritannien, talar för att dessa går att använda som en resurs vid svåra påfrestningar på samhället.

Mot bakgrund av vad som redovisades i kapitel 6 om behov av förstärkningspersonal så kan man i framtiden överväga om man med kortare kompletteringsutbildningar skulle kunna utnyttja denna resurs på ett mer systematiskt sätt även inom krisberedskapsområdet. När det gäller övriga typer av personella resurser, exempelvis hemvärnssoldater, så hänvisas till kapitel 6.

## 7.5 Helikopterkapacitet

Även under den närmaste framtiden kommer Försvarmaktens helikopterkapacitet att vara en viktig förstärkningsresurs till samhället, både i vardagen och vid svåra påfrestningar. Anledningen till detta är att Försvarmaktens helikopterkapacitet med främst medeltunga helikoptrar utgör en relativt stor andel av samhällets samlade förmåga inom området. Regeringen beslutade den 2 december 2004 att ge Sjöfartsverket i uppdrag att utreda vilka konsekvenser som minskningarna i Försvarmaktens grundorganisation kan få för sjöräddningsverksamheten med helikoptrar.

KBM anser att det endast i undantagsfall kan finnas särskilda behov av kompletteringar i främst helikoptrarnas utrustning för att kunna vara en resurs vid svåra påfrestningar. Det kan exempelvis handla om gemensamma kommunikations- och ledningssystem eller olika typer av samövningar för komplicerade scenarier.

## 7.6 Resurser för ammunitions- och minröjning

I den försvarspolitiska inriktningen framhålls att förmågan att omhänderta oexploderad ammunition bör förbättras ytterligare. Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC) är den samlade nationella kompetensresursen dit olika aktörer vänder sig till i ammunitions- och minröjningsrelaterade frågor. Det kan handla om utbildning, metodutveckling, forskning, teknikutveckling och materielanskaffning samt vissa personalfrågor.

Försvarmakten stödjer framförallt Polisen och Kustbevakningen vid omhändertagande av oexploderad ammunition både till lands och till sjöss. Utvecklingen kring antagonistiska hot och i dessa sammanhang användandet av hemmagjorda bomber har tydligt framhävt behovet att se över samhällets samlade förmåga inom området. KBM ser det som angeläget att den särskilda utredare som regeringen tillkallat för att utreda Polisens behov av stöd i samband med terroristattentat (dir. 2004:119) även utreder denna resurs.

## 7.7 Resurser för att hantera en CBRN-händelse

KBM kompletterar här den redovisning som gjorts i rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap*.

Inom ramen för nuvarande samverkan mellan civila myndigheter och Försvarmakten pågår verksamhet i syfte att förbättra Sveriges beredskap på området. KBM anser att den samverkan som pågår leder till att flera praktiska problem hanteras på ett bra sätt.

Den nationella NBC-insatsstyrkan är en del av Försvarsmaktens beredskapsorganisation och skall senast inom två dygn kunna verka inom Sverige. Delar av eller hela styrkan kan påbörja sitt arbete snabbare beroende på behov i kombination med aktuell beordrad beredskap. I det akuta skedet på en skadepplats är det i huvudsak samhällets normala räddningstjänst, akutsjukvård och polis som kan agera. Förstärkningsresurser från annat håll inklusive Försvarsmakten är främst användbara i ett senare skede av krishanteringen eller i efterarbetet. De resurser som Försvarsmakten främst kan ställa till förfogande vid en CBRN-händelse är olika former av transportresurser, stöd vid sanering, stöd med viss expertis, personlig skyddsutrustning, indikering och viss annan NBC-utrustning

Räddningsverket har av regeringen fått uppdraget att fortsätta analysera på vilket sätt Försvarsmakten kan stödja samhället vid en CBRN-händelse.

## **7.8 Civil användning av Försvarets telenät**

Försvarets telenät (FTN) skapades för att stödja Försvarsmaktens behov av säker telekommunikation. Kapaciteten i systemet har fortlöpande förbättrats utifrån Försvarsmaktens krav och ingår i dag som en del i det nätverksbaserade försvaret. När det gäller kopplingen mellan nätverksbaserat försvar och ledningssystemområdet för samhällets krisberedskap så behandlas detta område i ett särskilt uppdrag till KBM. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 mars 2005 (KBM:s dnr 0223/2004).

Ett antal statliga myndigheter, såväl centrala som regionala, har under lång tid varit anslutna till FTN. Syftet har varit att dels säkerställa deras ledningsmöjligheter, dels ge möjlighet till samverkan med Försvarsmakten vid ett väpnat angrepp. Med tiden har FTN utvecklats till att ses som ett reservsystem för statliga myndigheter för att skapa redundans och säker kommunikation även vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta faktum har lett till att det tillkommit fler och fler användare till systemet. Dessutom kommer FTN nyttjas i det nät som byggs upp inom ramen för utbyggnaden av RAKEL-systemet (Radiokommunikation för effektiv ledning). KBM konstaterar med anledning av ovanstående att FTN kommer att utgöra en viktig del i samhällets kommunikation såväl i vardagen som vid en svår påfrestning på samhället och vid höjd beredskap. Erfarenheterna från den orkan som drabbade södra Sverige vid nyår visar att FTN fungerade utan problem i de drabbade områdena samtidigt som andra teleoperatörer hade mycket omfattande störningar eller avbrott.

Försvarsmakten ser positivt på ett merutnyttjande av FTN under förutsättning att Försvarsmaktens egna behov även fortsättningsvis tillgodoses. Försvarsmakten ser i likhet med KBM ett behov av att fastställa vilka aktörer i krishanteringssystemet, utöver dagens, som skall ha möjlighet att ansluta sig till FTN. I detta arbete är det viktigt att beakta frågor som rör FTN:s status som icke allmänt kommunikationsnät. Vidare är det viktigt att fastställa vilka tjänster dessa aktörer skall kunna nyttja dels vid svåra påfrestningar på samhället i fred, dels vid höjd beredskap. Det krävs även en fördjupad översyn av frågor rörande finansiering av anslutning, drift och underhåll.

KBM anser slutligen att det i samband med att ett stort antal civila myndigheter ansluts till nätet, inklusive att RAKEL-systemet kommer att utnyttja FTN, behövs en analys och en prövning av det framtida ägandet samt drifts- och underhållsansvaret för FTN.

## **7.9 Försvarsmaktens möjligheter till stöd vid terrorhändelser**

KBM har tillsammans med Försvarsmakten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Tullverket tagit fram en promemoria om Försvarsmaktens möjlighet att stödja de brottsbekämpande myndigheterna vid en terrorhändelse. Promemorian har lämnats som underlag till utredningen (dir 2004:119) om Polisens behov av stöd i samband med terroristattentat m.m.

Sammanfattningsvis så konstaterar myndigheterna gemensamt att när det gäller Försvarsmaktens bidrag så är det framförallt tre resurser som bör provas inom ramen för en försöksverksamhet. Dessa är medeltunga helikoptrar och snabbgående båtar (båda med besättningar) samt en del av specialförbandet Särskilda skyddsgruppen (SSG) som Försvarsmakten har organiserat. Helikoptrar och båtar skulle avsevärt kunna öka den operativa rörligheten vid polisinsatser. SSG skulle kunna minska sårbarheten samt öka handlingsfriheten och uthålligheten vid en insats.

För att dessa resurser skall bli möjliga att använda krävs att ett antal förutsättningar i form av bland annat författningsstöd, utbildning och övning är uppfyllda.

## 8. Det civila försvarets stöd till Försvarsmakten

### KBM:s slutsatser

Genom att bygga upp en förmåga att kunna hantera allvarliga kriser i fredstid skapas även goda förutsättningar för det civila försvaret.

Vissa verksamheter bör vidmakthållas och i vissa fall utvecklas för att det civila försvaret skall kunna uppfylla målet att bidra till Försvarsmakten vid angrepp eller krig i vår omvärld. Det handlar t.ex. om krigskirurgi, signalskyddsverksamhet, viss tidigare anskaffad utrustning, vissa anläggningar samt krigsspecifik utrustning och anläggningar som inte hinner anskaffas under en tioårsperiod. Omfattningen av detta är dock mycket begränsad.

Inom sjukvårdsområdet måste en fortsatt noggrann genomgång göras av behov av och möjligheter till stöd. Eventuella gränssättande faktorer bör löpande analyseras och värderas.

### 8.1 Synpunkter

Flertalet remissinstanser har valt att inte lämna synpunkter på kapitel 8. KBM har tagit hänsyn till de synpunkter som Socialstyrelsen har lämnat.

### 8.2 Inledning

Redovisningen av det civila försvarets verksamhet begränsas här till att endast omfatta verksamhetsmålet att *bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld*. Verksamhetsmålen *värna civilbefolkningen* och *säkerställa de viktiga samhällsfunktionerna* redovisas inte här. Inte heller redovisas civila myndigheters stöd till Försvarsmaktens internationella insatser. I arbetet har samverkan skett dels med Försvarsmakten, dels med civila myndigheter. I KBM:s rapport *Nya villkor för samhällets krisberedskap* (avsnitt 10) finns en övergripande beskrivning av hur KBM ser på det civila försvaret.

### 8.3 Verksamheter som bör vidmakthållas

KBM konstaterar att utifrån beslutad försvarspolitisk inriktning kommer det civila försvaret, jämfört med tidigare förhållanden, endast att kunna ge ett mycket begränsat stöd till Försvarsmakten. Genom arbetet med att bygga upp en förmåga att kunna hantera allvarliga kriser i fredstid skapas dock även goda förutsättningar för det civila försvaret att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.



För att det civila försvaret skall kunna uppfylla detta mål bör vissa verksamheter vidmakthållas och i vissa fall utvecklas. Viss krigsspecifik kompetens bör upprätthållas och utvecklas. Det gäller t.ex. krigskirurgi och signalskyddsverksamhet. Frågor om signalskydd hanteras emellertid av den pågående informationssäkerhetsutredningen (dir 2002:103 och 2004:46)

Tidigare anskaffad utrustning och anläggningar som bedöms kunna ha ett stort värde i ett framtida krig bör bevaras. En prövning måste dock ske inom olika sektorer och mellan olika former av åtgärder. Utveckling och anskaffning av krigsspecifik utrustning och anläggningar kan i undantagsfall komma i fråga. Det handlar då om krigsspecifik utrustning och anläggningar som inte hinner anskaffas under en tioårsperiod. Huvuddelen av den utrustning och de anläggningar som kommer att användas inom det civila försvaret hinner dock anskaffas under en tioårsperiod.

Omfattningen av dessa åtgärder är begränsad och en noggrann prövning måste göras årligen i samband med arbetet inom planeringsprocessen.

Dagens och morgondagens Försvarsmakt är i betydligt större omfattning än tidigare beroende av stöd från samhället när det gäller att långsiktigt upprätthålla sin förmåga. Beroendet av t.ex. fungerande bränsleförsörjning och elförsörjning har ökat liksom beroendet av civil infrastruktur för kommunikation. Utvecklingen på dessa områden är dock sådan att det är svårt att vidta särskilda åtgärder redan i dag. Här krävs en allmänt hög säkerhets- och beredskapsnivå samt en insikt kring sårbarhet och beroende hos alla berörda aktörer.

Kostnaderna för att uppfylla målet om att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld har beräknats för åren 2002 och 2003. Underlaget från myndigheterna har summerats och i några fall har ett antagande om fördelningen mellan verksamhetsområdena civilt försvar och svåra påfrestningar fått göras. För år 2002 summeras underlaget till 133,8 miljoner kronor och för år 2003 summeras underlaget till 130,9 miljoner kronor. För år 2004 och framförallt år 2005 kommer kostnaderna att minska i förhållande till åren 2002 och 2003.

#### **8.4 Verksamhetsområden där särskilda förberedelser för stöd kan behövas**

Försvarsmakten har avvecklat huvuddelen av sina egna sjukvårdsresurser och kommer under överskådlig tid att vara helt beroende av den civila sjukvården för all form av sjukvård. Även inom smittskyddsområdet behöver Försvarsmakten stöd från det civila samhället. Socialstyrelsen bedömer att sjukvårdens beredskapslager i dag inte är dimensionerade efter det behov som skulle uppstå vid ett väpnat angrepp. Det finns vidare ett behov av att vidmakthålla vissa register över hälso- och sjukvårdspersonal och deras aktuella kompetens.

Inom sjukvårdsområdet måste en fortsatt noggrann genomgång göras av behov av och möjligheter till stöd. Eventuella gränssättande faktorer bör löpande analyseras och värderas. Berörda myndigheter gör i dag bedömningen att dagens sjukvård inte är tillfredsställande dimensionerad för att hantera stora skadeutfall, oavsett om de är civila eller militära. Bristerna gäller främst brännskadeplatser men även intensivvårdsplatser mer generellt.

## Bilaga 1. Exempel på antagonistiska angrepp

Exemplen i den följande redovisningen har tagits fram av KBM för att åskådliggöra svårigheten att hantera antagonistiska angrepp om de skulle inträffa i Sverige och där konsekvenserna av en händelse kan bli svåra eller övermäktiga att hantera för enskilda myndigheter. Det är händelsernas dignitet avseende skador och konsekvenser som har varit urvalskriterium. För tydlighetens skull bygger flertalet exempel på händelser som inträffat utomlands. De här exemplifierade händelserna är inte mer sannolika än några andra händelser och beskrivningen av konsekvenserna gör inga anspråk på att vara heltäckande. Flera av de exemplifierade händelserna skulle om de drabbar ett stort antasvenskar utomlands även få konsekvenser för det svenska krishanteringssystemet.

### Exempel 1: Attacker mot elförsörjningen

Infrastrukturen har länge betraktats som ett mål för militära angrepp och för attacker från terroristorganisationer. Vid mitten av 1990-talet stoppades provisoriska IRA innan de lyckades slå ut elförsörjningen till London genom samordnade sabotage mot nyckelpunkter i elförsörjningen. Om attentaten hade lyckats hade London blivit utan elförsörjning under längre tid. Den svenska elförsörjningen har vid flera tillfällen utsatts för sabotage. Hittills har sabotagen inte lett till några större konsekvenser för elförsörjningen. De sårbara styr- och reglersystemen för elförsörjningen är enligt myndigheterna i länder som Storbritannien, Kanada och USA möjliga att exploatera av en angripare så att elförsörjningen hotas.

Vid ett längre elavbrott vintertid utsätts samhället för svåra påfrestningar. Södra Sverige och delar av Danmark drabbades av ett elavbrott i september 2003. Det finns exempel på längre elavbrott som inträffat vintertid. Under 1970-talet var Härnösand utan el i två dagar på grund av en brand i en kabeltunnel. I samband med en isstorm i delar av Kanada och USA var flera miljoner hushåll utan el i 2–4 veckor. Det omfattande och långvariga (1–5 veckor) elavbrottet i södra Sverige som förorsakades av en storm den 8 januari i år har mycket tydligt visat på störningskänsligheten i el- och teleinfrastrukturerna, och konsekvenserna därav.

### Exempel överfört till svenska förhållanden

Under en period av sträng kyla vintern 200X, genomförs ett samordnat sabotage med sprängämnen mot utvalda nyckelpunkter av stor betydelse för eldistributionen till Stockholmsområdet. Samtidigt genomförs IT-relaterade angrepp som försvårar övervakning och styrning av elförsörjningen. Konsekvenserna blir mycket omfattande.

Stockholmsområdet blir utan yttre eltillförsel. Bortfallet bedöms inledningsvis få en varaktighet på några dagar. Den stränga kylan och bristen på möjligheter till reservalternativ för uppvärmning av bostäder gör att mycket stora evakueringar till värmestugor, offentliga lokaler och närliggande tätorter måste genomföras. Koncentrationen av samhällsviktiga funktioner och resurser till Stockholmsområdet gör att sabotagen får konsekvenser i hela Sverige.

Mycket stora transportresurser sätts in för att skyndsamt transportera reparationsresurser och reservkraftverk till Stockholmsområdet. Reservkommunikationsmedel är helt nödvändiga för återställning och upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner. Samhällsviktig verksamhet som inte kan fortsätta att verka i Stockholmsområdet flyttas till närliggande län. Elavbrottet får förödande konsekvenser för transport- och distributionssektorn. Den svåra kylan gör att rör för värme, vatten och avlopp fryser sönder.

En kombination av vad som misstänks vara avsiktliga skadehändelser och oförutsedda konsekvenser, leder till att elavbrottet inte är avhjälp den första veckan. Massevakueringar påbörjas med äldre och svaga grupper men fortsätter med stora delar av invånarna i området. Ansvariga myndigheter och företag har tidigt använt sig av nödvändiga resurser både i Sverige och andra länder. Den svenska regeringen begär nu hjälp från andra medlemsländer i EU och från Norge.

KBM bedömer att händelsen skulle få bland annat följande konsekvenser för ansvariga myndigheter:•

- att de samhällsekonomiska konsekvenserna av produktionsbortfall och påverkan på den finansiella sektorn är omfattande och betydande,•
- att en stor resursmobilisering till Stockholmsområdet måste ske, att omfattande spontanevakueringar och planerade evakueringar måste hanteras,•
- att befolkningsgrupper med särskilda behov inom vård och omsorg kommer att drabbas i betydande omfattning,•
- att Försvarsmakten måste stödja samhället i stor omfattning med främst transporter, utkörning av reservkraftsaggregat, reservkommunikationsmedel samt ledningsstöd,•
- att ett stort behov finns av prioriteringar av försörjning med kvarvarande el- och telesystem,•
- att polisen måste kalla in särskilda beredskapspolisen och omprioritera polisresurser inom landet,•
- att stöd kommer att krävas från andra medlemsländer i EU.

**Exempel 2: Angreppsförsök mot vatten- och avloppsanläggningar**

Under de senaste åren har ett antal terroristangrepp mot eller via vatten- och avloppsanläggningar genomförts eller hindrats. I Australien planerade en person som avskedats att hämnas genom att leda in avloppsvatten i en lågvattenreservoar för dricksvatten. Han upptäcktes innan han kunde genomföra gärningen. Terroristnätverket Al Qaida har visat intresse för att förstöra eller angripa dricksvattenförsörjningen i bland annat USA. Terrorister med koppling till Al Qaida greps i Rom 2002. Hos terroristerna återfanns planer och underlag samt ämnen för att angripa den amerikanska ambassaden via dricksvattenförsörjningen. I Storbritannien framfördes år 2003 hot om att förgifta dricksvatten. Myndigheterna uppmanade till förstärkning av skalskyddet av dricksvattenförsörjningen. Under samma år beslagtogs giftet ricin i samband med gripandet av terrorister.

**Exempel överfört till svenska förhållanden**

I augusti 200X, under en period av högsommarvärme med medeltemperaturer på upp till 30 grader, genomförs ett terroristangrepp med masskadesyfte mot vattenförsörjningssystemet i en större stad. En orsak till angreppet kan vara det viktiga internationella möte som samtidigt genomförs på en välbevakad konferensanläggning. Sjukdomsalstrande bakterier och/eller virus orsakar ett större vattenburet smittutbrott. Analyser av smittan tar viss tid. Under tiden insjuknar en mycket stor del av befolkningen. Den höga värmen leder till vätskebrist och uttorkning hos svaga grupper.

Samhällsviktiga verksamheter och företag som är beroende av rent vatten drabbas också. Fallet kräver mycket stora insatser från hela landet. Evakuering av sjukhus måste ske. På grund av det mycket stora antalet insjuknade måste betydande resurser tillföras för att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. Konferensen måste avbrytas eftersom de flesta deltagarna vårdas för svåra sjukdomstillstånd. I övriga landet sker en ryktesspridning om att vattnet skulle vara förorenat även i andra kommuner.

KBM bedömer att händelsen skulle få bland annat följande konsekvenser för ansvariga myndigheter:

- att även om krisen är lokal, får den nationella konsekvenser och kräver nationell krishantering och samordning,
- att sjukvården snabbt överbelastas och drabbas av driftstörningar, resurser i övriga landet måste tas i anspråk,
- att omfattande provtagning av smittskyddsansvariga myndigheter krävs i övriga landet, ev. med stöd från internationella nätverk, för att bl.a. motverka ryktes-spridning,
- att nödvattenförsörjning snabbt måste upprättas,

- att det, eftersom nyckelpersonal i samhällsviktiga funktioner också drabbas, finns behov av personalförstärkningar från icke drabbade områden.

### **Exempel 3: IT-attacker i Holland**

Den 10 oktober 2004 utsattes flera holländska myndigheter för överbelastningsattacker (så kallade DDoS-attacker; Distributed Denial of Service). DDoS-attacker genomförs genom att en mycket stor mängd trafik riktas mot ett specifikt mål. Syftet är och effekten blir att nätverket, eller till exempel en server, överbelastas och inte kan användas för det den är till för.

Attacken mot Holland genomfördes med hjälp av 10 000-tals datorer runt om i världen vars riktade och kraftsamlade attacker gjorde att myndigheternas webbsidor inte var tillgängliga på flera dygn. Efter bland annat internationell hjälp med att blockera den trafik som riktades mot Holland från utlandet fick man så småningom situationen under kontroll. Bland annat bistod Sveriges IT-incidentcentrum, SITIC, sin holländska motsvarighet i att avbryta attackerna genom att kontakta de svenska Internettjänstleverantörer vars nät utnyttjades. En polisiär förundersökning inleddes mot den individ som tagit på sig ansvaret för attackerna och angivit missnöje med aviserade sociala reformer som motiv.

Flera ministrar i Holland tvingades byta mobiltelefonnummer sedan deras telefonnummer hade publicerats på Internet med en uppmaning om att skicka sms till dem, vilket också skedde. Detta visar att också andra tekniska system än Internet kan utsättas för DDoS-attacker.

### **Exempel överfört till svenska förhållanden**

En möjlig händelse är att en framtida nationell krisportal, eller regeringens hemsida, utsätts för en DDoS som gör att webbplatsen ligger nere under flera dygn, kanske veckor. Om detta sker under en kris då många vänder sig till den icke-fungerande portalen/webbplatsen för att få information förstärks allvaret i situationen.

En riktad attack mot en myndighets eller ett företags samtliga Internetanslutningar skulle göra att organisationens in- och utgående Internettrafik inte fungerar. Möjligheterna att avbryta attacken är begränsade, komplicerade och långsamma. Företag skulle kunna drabbas av ekonomisk skada. Internetbaserade spelföretag och andra företag utsätts redan i dag för DDoS attacker i kombination med utpressning. I slutet av december 2004 utsattes Datainspektionen för en DDoS attack som under cirka 10 dagar medförde kraftiga begränsningar i Datainspektionens möjlighet att fullgöra sin verksamhet över Internet. Detta avser bland annat tillgängligheten till webbplatsen samt möjligheten att utnyttja tjänster, ladda ned material och produkter. Attacken är särskilt allvarlig då den drabbar medborgarnas möjlighet att interagera med en statlig myndighet och ta del av dess information, ett beroende och behov som kommer att öka i och med 24-timmarmyndighetens införande i samhället.

Förutom de drabbade myndigheterna skulle SITIC sannolikt beröras för att, med hjälp av sina internationella nätverk, bistå i hanteringen av attacken. Rikskriminalpolisens IT-brottsrotel skulle sannolikt bli inblandad i syfte att utreda den eventuellt brottsliga handlingen.

Distribuerade attacker kommer från väldigt många datorer som kan vara spridda i många länder. En stor del av svårigheten i att avbryta attackerna ligger just i den internationella aspekten, då olika länders jurisdiktion skiljer sig åt och de bilaterala kontakterna är etablerade i varierande grad.

För att begära rättshjälp internationellt krävs formellt att en åklagare gör detta.

Till detta kommer en mängd andra problem. I dagsläget är det oklart om DDoS över huvud taget är brottsligt. Om en samhällsviktig funktion drabbas skulle sabotage kunna prövas. Annars är skadegörelse eller egenmäktigt förfarande tänkbara brottsrubriceringar, men straffvärdet är mycket lågt. Försvarets Radioanstalt besitter en djup teknisk kompetens och skulle möjligtvis kunna, och i enlighet med sitt uppdrag, tillåtas, "stödjande insatser vid nationella kriser med IT-inslag samt medverka till identifieringen av inblandade aktörer vid IT-relaterade hot mot samhällsviktiga system". Den berörda myndigheten eller företaget skulle naturligtvis också agera genom egna kanaler.

Ingen myndighet har i dag det självklara ansvaret att operativt leda samlade åtgärder för avbryta attackerna, inte heller för att i efterhand dra erfarenheter av det inträffade och på bredden i samhället vidta åtgärder för att reducera sannolikheten för att det inträffar igen.

KBM bedömer att händelsen skulle få bland annat följande konsekvenser för ansvariga myndigheter:

- att polisen saknar resurser för att utreda brott, dessutom är rättsläget oklart om huruvida det är ett brott och i så fall vilket,
- att det sammantaget saknas mandat och förmåga att samordna och leda samhällets resurser för att spåra och avbryta en attack och lagföra den bakomliggande aktören,
- att samhället drabbas genom dels den konkreta skada som attacken innebär, dels skadad tillit till informationssamhället.

**Exempel 4: Kapningen av det italienska fartyget Achille Lauro**

I oktober 1985 kapades det italienska kryssningsfartyget Achille Lauro av fyra tungt beväpnade terrorister från Palestine Liberation Front (PLF). Ombord fanns mer än 400 passagerare plus besättning. Terroristerna krävde att 50 palestinska fångar skulle frisläppas från Israel. De tog även livet av en amerikansk turist och slängde kroppen överbord. Efter två dagars förhandling kunde egyptisk polis gripa förövarna som lämnades ut till Italien. På väg till Italien tvingades transportflyget ner av amerikanskt flyg till en amerikansk flygbas.

**Exempel överfört till svenska förhållanden**

Den 24 oktober 200X kapas det svenska passagerarfartyget Norden strax efter att det har lämnat hamnen i Göteborg. Det är då på väg till Kiel men upptäcks av en fiskare när det passerar utanför Ängelholm i riktning mot Öresundsbron. Fartyget har kapats av 40 tungt beväpnade personer som hotar att spränga fartyget om inte 20 personer släpps från Guantánamobasen på Kuba. Ombord finns 2400 passagerare plus besättning. Fartyget går på grund på den svenska sidan i Öresundskanalen vid en av de skyddsöar som skyddar bron från fartygskollisioner. Förhandlingar inleds som dock efter fyra dygn bryter samman. Gärningsmännen börjar avrätta gisslan och hotar att spränga fartyget och bron. Den 28 december beslutar polisledningen att Nationella insatsstyrkan skall genomföra en aktion mot fartyget. Aktionen genomförs under kraftiga explosioner och skottlossning och pågår under fyra timmar.

Konsekvensen av aktionen är 300 döda, 600 mycket svårt skadade, 350 lättare skadade och 1350 oskadade. De oskadade är chockade och behöver olika grader av psykologisk behandling. De skadade har kylskador, brännskador, skador på grund av explosioner, splitter och skottskador.

**Exempel 5: Gisslantagandet vid Dubrovkateater i Moskva**

Den 23 oktober 2002 trängde cirka 50 beväpnade tjetjener in i Dubrovkateatern i Moskva, mitt under en föreställning av musikalen "Nord-Ost", och tog närmare 1 000 människor som gisslan. De hotade att spränga huset om inte deras enda krav – slut på kriget i Tjetjenien – uppfylldes. Terroristerna leddes av Movsar Barajev, en beryktad krigsherre. Teatern omringades av ryska specialförband och en belägring inleddes. I gryningen den 26 oktober sprutade säkerhetstjänsten in en giftgas i teatern. Alla terrorister sköts ihjäl av specialförbandet, 128 i gisslan dog och flera hundra skadades svårt.



**Exempel överfört till svenska förhållanden**

Den 15 oktober 200X tränger närmare 50 beväpnade personer in i en stor teater i Stockholm och tar 720 människor som gisslan. De hotar att spränga huset om inte deras enda krav – slut på kriget i landet X – uppfylls. Terroristerna minerar byggnaden och hotar att utlösa dessa om en stormning genomförs av polisen. Teatern omringas av polisiär personal och Nationella insatsstyrkan. Förhandlingar inleds som efter två dygn bryter samman. Gärningsmännen börjar avrätta tio personer ur gisslan varje hel timme. Den 17 oktober tar polisledningen beslut att Nationella insatsstyrkan skall genomföra en inbrytning i byggnaden. Inbrytningen sker under kraftiga explosioner och skottlossning och pågår under ett flertal timmar.

Konsekvensen av inbrytningen är 200 döda, 300 mycket svårt skadade, 50 lättare skadade och 130 oskadda. De oskadda är chockade och behöver olika grader av psykosocialt omhändertagande. De skadade har brännskador, skador på grund av explosioner, splitter och skottskador.

KBM bedömer att båda exemplen ovan skulle få bland annat följande konsekvenser för ansvariga myndigheter:

- att polisen, inklusive Nationella insatsstyrkan, inte klarar av denna typ av händelser på grund av brist på personal och utrustning,
- att sjukvårdens personalresurser är otillräckliga och omfördelning inom landet kan krävas,
- att det inte finns tillräckligt med operations- och intensivvårdsplatser, och att utnyttjande av vårdplatser utomlands krävs,
- att mark- och flygtransporter för skadade är en gränssättande faktor,
- att Sverige inte ensamt klarar av att hantera konsekvenserna av en storskalig terroristattack.

**Exempel 6: Pendeltågsprängningarna i Madrid**

På morgonen klockan 07:39–07:42 den 11 mars 2004 genomförde islamistiska extremister en terroristattack mot tre olika fullsatta pendeltåg i Madrid mitt i rusningstrafiken. Attacken genomfördes genom sprängning av tåg med konventionella sprängmedel och försakade 200 dödsfall och 1400 skadade. Avsikten med attentaten var troligtvis att påverka Spaniens engagemang i Irakkriget.

### Exempel överfört till svenska förhållanden

På morgonen den 11 januari 200X genomförs en terroristattacker mot två olika fullsatta tunnelbanetåg och ett pendeltåg i Stockholm mitt i rusningstrafiken. Attacken genomförs genom sprängning av tåg med konventionella sprängmedel och förorsakar 200 dödsfall och 1400 skadade, bland dem många med brännskador. Ett av tågen sprängs på bron mellan Stockholms centralstation och Södermalm. Avsikten med attentaten är troligtvis att påverka Sveriges engagemang i de internationella insatserna i Afghanistan.

En KBM-studie från 2004 (dnr 0355/2004) visar att det finns en rad faktorer som begränsar Stockholmsregionens förmåga att hantera konsekvenserna efter en motsvarande terroristattacker. Exempelvis skulle inte ens hela Nordens resurser räcka till för att hantera alla brännskadade. Vidare skulle förmågan till myndighetsöverskridande samverkan vara begränsad till följd av bristande övningsverksamhet. Det snabba skadeförloppet innebär att händelsen och den akuta konsekvenshanteringen i allt väsentligt måste hanteras med lokalt gripbara resurser, vilket understryker begränsningarna.

### Exempel 7: Gasattacker

Den japanska terroristorganisationen Aum Shinrikyo använde 1995 nervgasen sarin vid ett angrepp mot resenärer i Tokyos tunnelbana. Vid attentatet dödades 12 personer och 6 000 skadades. I april 2002 attackerades en synagoga på den tunisiska ön Jarba med ett fordon lastat med naturgas varvid över 20 personer dog. Terroristnätverket Al Qaida har visat tydliga tecken på intresse för kemiska vapen. I januari 2003 greps sex algerier i en lägenhet i London där man även fann giftet ricin.

Kemiska vapen är förhållandevis svåra att tillverka och användningen kräver särskild teknisk och operativ kunskap. Det finns dock många medel som är enklare att använda, t.ex. vanliga sprängämnen, men som ändå ger önskvärd effekt. Terrorister använder huvudsakligen de medel som finns tillgängliga i samhället. Farliga ämnen och farligt gods har använts vid terroristattacker i andra länder. I samhället finns farligt gods och farliga ämnen i mycket stor mängd. Bränsle, naturgas, industrikemikalier och sprängämnen fraktas dagligen på fartyg, järnväg och med lastbil.

### Exempel överfört till svenska förhållanden

Vid ett större evenemang samlas ca 50 000 människor på en plats. Platsen är belägen i ett storstadsområde. En tankbil med en giftig gas för industriändamål kör in på platsen för arrangemanget. Gas töms ut under tankbilen. Utrymningen av platsen tar förhållandevis lång tid på grund av mängden människor och paniken som uppstår. Polis, räddningstjänst och ambulans-sjukvård kallas snabbt till platsen. De har svårt att genomföra sina insatser på grund av alla panikslagna människor och det kaos som råder.

När den akuta händelsen är över är 30 000 skadade, varav 12 000 svårt skadade. 2 000 människor är avlidna. Det snabba skadeförloppet innebär att händelsen och den akuta konsekvenshanteringen i allt väsentligt måste hanteras med lokalt gripbara resurser, vilket understryker begränsningarna.

KBM bedömer att båda exemplen ovan skulle få likartade konsekvenser för ansvariga myndigheter som i exempel 4 och 5. Därutöver skulle konsekvensen bli:

- att underrättelse- och säkerhetsorganisationer, polis, tull, kustbevakning engageras i och sätts under hård press för att finna gärningsmännen och organisationen bakom.

## **Bilaga 2: Exempel på grundläggande säkerhetskrav: försörjningen med dricksvatten**

### **1 Bakgrund**

Underlaget för det resonemang som redovisas i det följande utgörs dels av diskussioner som har förts med företrädare för Livsmedelsverket, dels av den rapport om dricksvattenberedskapen som har utarbetats av Livsmedelsverket och Naturvårdsverket i samråd med Krisberedskapsmyndigheten. I en bilaga till denna rapport finns en redogörelse för det beredskapsarbete som Livsmedelsverket har genomfört vad gäller dricksvattenförsörjningen sedan år 1992.

### **2 Verksamhetsbeskrivning**

Med dricksvattenförsörjning avses i detta sammanhang försörjningen med dricksvatten från s.k. allmänna va-anläggningar (ej privata brunnar). Till dricksvattenförsörjningen räknas hela försörjningskedjan från vattentäkten fram till avloppssystemet.

Dricksvattenförsörjningen från allmänna va-anläggningar är ett kommunalt ansvar. Tillsyn över verksamheten utövas av Livsmedelsverket samt av kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Livsmedelsverket har föreskriftsrätt inom området. Verksamheten regleras i livsmedelslagen (1971:511) och i va-lagen (1970:244).

Naturvårdsverket har på central nivå ansvar för frågor om skydd för vattentäkter och vattenförekomster samt för frågor om avloppsanläggningar. Detta ansvar regleras i miljöbalken (1989:808). På lokal nivå har kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder ansvar för tillståndsgivning, m.m.

I lagstiftningen finns ett krav på att en allmän va-anläggning skall tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Livsmedelsverket har som framgått ovan genomfört beredskapsåtgärder inom området under lång tid. Dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap samt nu Krisberedskapsmyndigheten lämnar dessutom bidrag till bl.a. reservkraft för kommunernas dricksvattenförsörjning.

### **3 Risker och störningar som kan drabba dricksvattenförsörjningen**

Alla människor måste ha tillgång till dricksvatten av god kvalitet för personligt bruk. Dessutom är många samhällsverksamheter beroende av tillgång till dricksvatten för olika typer av produktionsprocesser. Vissa av dessa processer, t.ex. vissa tillverkningsprocesser inom livsmedelsindustrin, ställer höga krav på vattenkvaliteten.

Dricksvattenförsörjningen utsätts för såväl oavsiktliga som avsiktliga hot. Till de förstnämnda hör naturhändelser som kan påverka råvattenkvaliteten, föroreningar och smittor orsakade av olyckor, oavsiktliga felgrepp, olyckor med farligt gods eller industriell verksamhet, driftstörningar och haverier i vattenverken samt störningar eller avbrott i

elförsörjningen och tillgången på datakraft. De avsiktliga hoten utgörs bl.a. av spridning av smitta eller gift i sabotage- eller terrrorsyfte. Sådana åtgärder kan rikta sig mot hela befolkningen inom ett område eller sättas in selektivt mot ett punktmål, t.ex. en ambasad eller en regeringsbyggnad.

Till de allvarligaste hoten mot dricksvattenförsörjningen hör långvariga elavbrott, utslagning av vattentäkt p.g.a. smitta eller förorening, avbrott i huvud- eller råvattenledning samt sabotage och terrorhandlingar. Till de vardagsnära händelserna hör kortvariga elavbrott (upp till några timmar), läckor i sidoledningar, begränsade försämringar i vattenkvaliteten, enklare skadegörelse samt haverier i pumpar och annan teknisk utrustning.

#### **4 Åtgärder för att motverka störningar i dricksvattenförsörjningen**

Normal drift av va-anläggningar förutsätter att man har tillgång till utbildad och erfaren personal, moderna och väl underhållna anläggningar, möjligheter till provtagning samt kemikalier för behandling av råvatten. Dessutom måste elförsörjningen och IT-stödet fungera. Huvuddelen av dessa produktionsfaktorer är interna i den meningen att de kontrolleras av anläggningsägaren. De säkerhetsåtgärder som vidtas omfattar bl.a. skalskydd för berörda anläggningar, tillgång till reservförfaranden och reservsystem samt sekretesskydd för känslig information. Utbildning och övning av driftpersonal samt dokumentation av arbets- och skötselrutiner inom verksamheten har också betydelse för möjligheterna att motverka störningar.

Även relevanta och uppdaterade skyddsområden för vattentäkt, kännedom om föroreningsrisker vid vattentäkt och i tillrinningsområden – både av karaktären risk för olyckor och risk för utsläpp – har betydelse för att motverka störningar. Om en utslagen vattentäkt måste ersättas med en ny vattentäkt kan detta bli mycket kostsamt. För Uppsala kommun har man räknat ut att kostnaden för en ny vattentäkt (1995) låg på runt 1 miljard kronor. Nödvattenförsörjning under den tid det tar att ordna annan vattentäkt kan komma att bli en mycket svår situation att hantera under månader, kanske närmare ett år. För att motverka att en mindre störning eskalerar till en samhällsövergripande störning är förberedelser i form av genomarbetade handlingsplaner mot olika typer av scenarier, och med uppdaterade jourlistor oftast en nödvändighet.

Av de yttre faktorer som dricksvattenförsörjningen är beroende av torde, förutom tillgång till råvara i form av en användbar vattentäkt, tillgången på el ha störst betydelse. Pumpar och annan utrustning i vattenverken är eldrivna. Om reservkraft saknas upphör vattenflödet i nätet när vattentornen är tömda. Detta kan ske efter några timmars elavbrott. De bidrag som staten har lämnat till anskaffning av reservkraft i vattenverk har dock gjort det möjligt att väsentligt minska känsligheten för elavbrott. Långvariga elavbrott kan dock vålla stora problem till följd av svårigheter att upprätthålla kontinuerlig drift i full skala med de reservkraftverk som har anskaffats. Gränssättande är, vid utdragna förlopp, även tillgång till dieselolja för drift av reservkraftverk.

## **5 Acceptabel störningsnivå och befintliga säkerhetskrav inom dricksvattenförsörjningen**

Någon acceptabel störningsnivå har inte definierats inom dricksvattenförsörjningen. Allmänheten klarar ett antal timmar utan tillgång till dricksvatten – betydligt längre tid om nödvattenförsörjning kan anordnas. Dock kan den vattenmängd som behövs för att motverka att hälso- och smittskyddsläget förändras i negativ riktning hos befolkningen vara svår att producera. Vattenberoende industrier kan dock mycket snabbt tvingas till produktionsstopp om vattenförsörjningen upphör eller om kvaliteten på vattnet försämras. Det gäller inte minst livsmedelsproducenter som enbart vid misstanke om tveksam kvalitet avbryter sin produktion. Även sjukvård och övrig omsorg kommer att få stora problem om dricksvattnet misstänks vara förorenat eller om distributionen upphör.

I va-lagen ställs krav på att en allmän va-anläggning skall tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Säkerhetskraven har dock inte preciserats. Preciserade krav finns inte heller i livsmedelslagen. Dessutom saknas ett tydligt ansvar för någon myndighet att utfärda föreskrifter inom området.

Den utredning om dricksvattenberedskapen som Livsmedelsverket och Naturvårdsverket har genomfört föreslår att Livsmedelsverket skall ges möjlighet att utfärda föreskrifter om skälig säkerhet och åtgärder för att skydda dricksvattnet mot sabotage, terrorism eller annan kriminell verksamhet. Vidare föreslås att Socialstyrelsen skall ges rätt att föreskriva vad som skall anses vara tillräcklig försörjningssäkerhet (dvs. leveranskvantitet) inom dricksvattenförsörjningen (inklusive lägsta nivåer för nödvattenförsörjningen).

Om utredningens förslag genomförs ges berörda myndigheter rätt att genom föreskrifter precisera vad som avses med skälig säkerhet inom dricksvattenförsörjningen. Därmed skapas formella förutsättningar för att ställa grundläggande säkerhetskrav på den dricksvattenförsörjning som tillgodoses via allmänna va-anläggningar.

## **6 Exempel på grundläggande säkerhetskrav på dricksvattenförsörjningen**

De grundläggande säkerhetskraven syftar till att skapa en tillräcklig förmåga att förebygga och hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar inom berörda verksamheter. Ansvaret för att tillgodose de grundläggande säkerhetskraven och för att skapa denna förmåga åvilar den som är huvudman för eller ägare till verksamheten.

Till de grundläggande säkerhetskraven på dricksvattenförsörjningen bör räknas tillgång till ett elementärt skalskydd för vattenverk, pumpar och andra anläggningar inom va-systemet, avsättning av skyddsområden för vattentäkter och reservvattentäkter samt åtgärder för att bygga upp kunskaper om föroreningsrisker genom olyckor och diffusa utsläpp. Vissa förberedelser behöver göras för oförutsägbara naturolyckor som kan påverka dricksvattenförsörjningen. Till de grundläggande säkerhetskraven bör också räknas begränsade åtgärder för att skapa redundans i va-systemet. Satsningar på reservkraft för att klara kortvariga elavbrott samt sedvanliga IT-säkerhetsåtgärder bör också räknas till den grundläggande säkerheten.

Åtgärder som går utöver de grundläggande säkerhetskraven omfattar bl.a. särskilt långtgående och kostnadskrävande reservåtgärder, t.ex. sammanbindningsledning mellan kommuner eller mellan separata försörjningsystem i en kommun, åtgärder för att möjliggöra nödvattenförsörjning och reservkraft med kapacitet att klara ett längre elavbrott samt i vissa fall, dubblerat IT-stöd, etc. Hit kan också räknas förmåga att bedöma vad som behöver göras för att möta kvalificerade sabotageåtgärder och terrordåd. Beträffande sådana hot kan expertstöd krävas för riskbedömningar och för åtgärder för att upptäcka och avlägsna CBRN-ämnen som kan ha spritts i va-systemet. Till mer långtgående åtgärder bör också räknas utbildning och information till t.ex. driftpersonal i vattenverken och lokala inspektörer om möjliga säkerhetshot samt en restriktiv policy för utlämning av ledningskartor och annan känslig information om va-systemet. Denna typ av åtgärder vidtas i första hand för att försvåra för terrorism, sabotage och avsiktlig skadegörelse.

Kännetecknande för dricksvattenområdet är att åtgärder som bidrar till att skapa grundläggande säkerhet kan utvecklas och anpassas för att skapa en viss tilläggförmåga att möta allvarigare händelser. Ett exempel på detta är de reservkraftsatsningar som har gjorts inom dricksvattenförsörjningen. Detta har motiverat de statliga bidragen till dessa satsningar. Staten har i vissa fall också bidragit till satsningar på huvudvattenledningar som regionalt har kunnat minska sårbarheten i dricksvattenförsörjningen. Detta har bl.a. skett i Mälardalen.

Nuläget inom dricksvattenförsörjningen karakteriseras av att nivån på de säkerhets- och beredskapsåtgärder som har vidtagits är mycket ojämn. Detta kan bl.a. bero på prioriteringar, kompetens och kommunal ekonomi. Detta innebär att vissa anläggningsägare redan har genomfört de åtgärder som krävs för att tillgodose grundläggande säkerhetskrav av det slag som definierades ovan. Andra kan behöva genomföra ytterligare åtgärder för att uppnå denna säkerhetsnivå. De åtgärder som föreslås i den tidigare nämnda utredningen om dricksvattenberedskapen gör det möjligt för myndigheterna att ställa krav på en viss miniminivå säkerhetsmässigt. Dessa möjligheter kan utnyttjas för att etablera en grundläggande säkerhetsnivå inom dricksvattenförsörjningen.

## **Bilaga 3: Exempel på grundläggande säkerhetskrav: betalningssystemet**

### **1 Bakgrund**

Underlaget för det resonemang som redovisas i det följande utgörs av intervjuer med företrädare för Finansinspektionen, Riksbanken och Bankföreningen. Dessutom har utredningsmaterial med anknytning till området gåtts igenom. Bl.a. har Finansinspektionens dokumentation från myndighetens scenarioövningar med finansmarknadens aktörer gåtts igenom. Sådana övningar har hållits vid flera tillfällen under de senaste åren.

### **2 Verksamhetsbeskrivning**

Till betalningssystemet har i detta fall räknats tre funktioner: clearing/avveckling, betalningsförmedling och kontanthantering. Med clearing/avveckling avses den reglering av transaktioner mellan bankerna som sker i Riksbankens regi. Betalningsförmedling omfattar betalningar mellan myndigheter, företag och privatpersoner på annat sätt än genom kontanter (girering, m.m.). Kontanthantering omfattar dels Riksbankens distribution av sedlar till bankerna dels betalningar i samhället där betalningsmedlet är sedlar och mynt. Bankomatsystemet är en viktig del av kontanthantering.

Finansinspektionens uppgift är att övervaka företagen på finansmarknaden. Uppdraget innebär att bidra till att det finansiella systemet fungerar effektivt och uppfyller kravet på stabilitet. Härutöver skall Finansinspektionen verka för ett gott konsumentskydd i finanssektorn. Myndigheten har dessutom uppgifter enligt krisberedskapsförordningen. Dessa uppgifter utövas inom ramen för samverkansområdet Ekonomisk säkerhet. Riksbanken har numera en renodlad centralbanksfunktion. De uppgifter som Riksbanken har i denna egenskap skall dock också kunna upprätthållas under en kris.

### **3 Risker och störningar som kan drabba betalningssystemet**

Betalningssystemet måste ha tillgång till el, telekommunikationer och IT-stöd för att fungera. På senare år har Internetberoendet ökat starkt. Störningar i dessa funktioner medför att betalningssystemet helt eller delvis slutar att fungera. Den starka geografiska koncentrationen av viktiga aktörer inom finanssektorn till delar av Stockholmsområdet medför också att störningar i elförsörjningen eller telekommunikationerna inom detta område kan få långtgående konsekvenser för betalningssystemet inom landet som helhet. Betalningssystemet är också utsatt för hot genom olika former av kriminell verksamhet (rån, bedrägerier och IT-intrång).

### **4 Åtgärder för att motverka störningar i betalningssystemet**

Clearing/avveckling berör endast ett fåtal aktörer (bankerna). Denna funktion är säkrad genom olika typer av reservförfaranden. Störningskänsligheten är därför begränsad.



Bankernas centrala IT-funktioner har tillgång till reservkraft. IT-säkerheten är i regel god. På denna nivå kan betalningsförmedlingen därför fungera också vid relativt långvariga elavbrott. Störningar i tele- och datakommunikationerna kan delvis motverkas genom reservförbindelser och reservförfaranden. Omfattande och långvariga elavbrott medför dock att flertalet kunder inte kan komma i kontakt med betalningssystemet p.g.a. bortfall av gireringsfunktioner och stängda bankkontor.

Kontanthanteringen drabbas också vid elavbrott. Bankomater och bankkontor saknar reservkraft och upphör snabbt att fungera. Å andra sidan tvingas flertalet butiker och andra köpställen att stänga om de inte har tillgång till el till kassafunktioner och IT-system. I vissa lägen kan behovet av kontanter komma att minska vid omfattande elavbrott. Detta gäller dock endast om störningarna omfattar hela landet och om avbrottet inte är alltför långvarigt. Ett mycket besvärligt läge kan uppstå vid ett långvarigt elavbrott som endast omfattar Stockholmsområdet.

Generellt gäller således att centrala funktioner inom betalningssystemet har relativt god motståndskraft mot infrastrukturella störningar i den meningen att man har tagit fram olika typer av reservförfaranden. Elavbrott och störningar i tele- och IT-funktioner medför dock att kundernas möjligheter att använda betalningssystemet begränsas eller bortfaller. Denna effekt är svår att motverka genom reservförfaranden. Allvarliga störningar uppstår därför i betalningssystemets totalfunktion vid avbrott i elförsörjningen och telekommunikationerna.

## **5 Acceptabel störningsnivå och befintliga säkerhetskrav beträffande betalningssystemet**

Med undantag för clearing/avveckling har acceptabla störningsnivåer inte fastställts för betalningssystemet. Avbrott i funktionen clearing/avveckling får inte vara längre än två timmar. Ursprunget till detta krav är den Europeiska centralbanken.

I de scenarioövningar som har anordnats av Finansinspektionen har vissa aktörer efterlyst tydligare riktlinjer från statens sida om vilka funktioner inom betalningssystemet som bör betraktas som samhällsviktiga och vilka tjänster som är särskilt angelägna att säkra mot störningar. Föreskrifter och/eller riktlinjer som klargör detta saknas dock för närvarande. Finansinspektionen avser dock att utarbeta någon typ av riktlinjer.

För ett antal år sedan fanns ett system med prioriterade postgirokonton som skulle kunna användas vid höjd beredskap av myndigheter, K-företag och annan samhällsviktig verksamhet. Detta system är sedan länge avvecklat.

## **6 Exempel på grundläggande säkerhetskrav på betalningssystemet**

De grundläggande säkerhetskraven syftar till att skapa en tillräcklig förmåga att förebygga och hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar inom berörda verksamheter. Ansvar för att tillgodose de grundläggande säkerhetskraven och för att skapa denna förmåga åvilar den som är huvudman för eller ägare till verksamheten.

Detta medför att man till den grundläggande säkerheten inom betalningssystemet bör kunna räkna åtgärder som syftar till att ge verksamheten förmåga att klara kortare elavbrott, begränsade störningar i IT-verksamheten samt effekterna av olika typer av kriminell verksamhet. Kraven kan också uttryckas i funktionstermer, dvs. att särskilt viktiga tjänster skall kunna upprätthållas trots långtgående störningar i den tekniska infrastrukturen. Detta kan innebära att en viss grundservice skall kunna erbjudas alla kunder också under störda förhållanden eller att den kvarvarande förmågan används för att betjäna särskilt viktiga kunder medan andra stängs av.

Oavsett hur de grundläggande säkerhetskraven formuleras krävs ett preciserat underlag i form av kompletterande utredningar och en fördjupad dialog med finansmarknadens aktörer för att tydliga krav skall kunna ställas på betalningssystemet. Det är bl.a. nödvändigt att belysa kostnaderna för sådana krav och att precisera de ambitionsnivåer som bör eftersträvas. Denna typ av underlag skulle kunna tas fram i de genomgångar av samhällsviktig verksamhet som KBM föreslår i kapitel 4. Det underlag som redan nu finns i form av dokumentation från utredningar och scenarioövningar är en värdefull utgångspunkt för detta arbete.

## **Bilaga 4: Exempel på grundläggande säkerhetskrav: elförsörjningen**

### **1 Bakgrund**

Elförsörjningen är en verksamhet som direkt eller indirekt påverkar alla människor i ett modernt samhälle. Det är därför en verksamhet som kan bedömas från många olika utgångspunkter. De exempel på grundläggande säkerhetskrav som redovisas i det följande avser försörjningssäkerheten för samhällsviktiga elanvändare. Med samhällsviktiga elanvändare avses i detta sammanhang elanvändare som bedriver en verksamhet som har stor betydelse i samhället och som i väsentlig grad påverkar samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga kriser.

Underlaget för den text som redovisas i det följande utgörs bl.a. av en promemoria som har utarbetats av Svenska Kraftnät. Promemorian bygger på utredningar och annat material som har framtagits av Svenska Kraftnät i samverkan med andra organ. Också annat utredningsmaterial har använts, bl.a. underlag som har framtagits inom ramen för Energimyndighetens HEL-projekt.

### **2 Verksamhetsbeskrivning**

Elförsörjningen omfattar produktion, överföring och användning av el. Hit kan också räknas ekonomiska funktioner som försäljning och köp av el och elrelaterade tjänster på monopol-, oligopol- och konkurrensmarknader. Det svenska elsystemet är sammanlänkat med grannländernas elsystem vilket möjliggör import och export av el beroende på efterfrågesituationen och prisbilden. Överföringen av el från producent till konsument sker via stam-, region- och lokalnät. Nätverksamheten på samtliga nivåer bedrivs i monopolform. Produktion och försäljning av el till slutanvändarna är konkurrensutsatt.

Produktion, överföring och försäljning av el utförs av elföretag med eller utan statliga ägarintressen. Stamnätet, inklusive utlandsförbindelserna, ägs och förvaltas direkt av staten genom Svenska Kraftnät. Den statliga regleringen av elförsörjningen utövas bl.a. med stöd av ellagen (1997:857). Med stöd av denna lag har regeringen utfärdat ett antal förordningar som reglerar olika aspekter på elförsörjningen. I författningarna ställs bl.a. krav på att överföringen av el skall hålla god kvalitet och på att elektriska starkströmsanläggningar skall ge betryggande säkerhet för människor, husdjur och egendom. Elberedskapslagen (1997:288) reglerar vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka elsystemets förmåga att tillgodose samhällets behov av el vid höjd beredskap och krig. För vissa kategorier av elanvändare, t.ex. mjölkbönder och djuruppfödare, ställer djurskyddslagen (1988:534) krav som medför att dessa måste ha tillgång till reservkraft.

Tre statliga myndigheter har uppgifter inom elförsörjningen: Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket och Energimyndigheten. Svenska Kraftnäts förvaltnings- och driftansvar för stamnätet har redan nämnts. Härutöver har Svenska Kraftnät systemansvar för det svenska elsystemet. Detta innebär att myndigheten ansvarar för att det kortsiktigt råder

balans mellan tillförd och uttagen el i detta system. Till systemansvaret hör också att se till att elsystemets anläggningar samverkar på ett driftsäkert sätt. Svenska Kraftnät är också elberedskapsmyndighet, dvs. svarar för planering, ledning och samordning av elförsörjningens resurser i syfte att tillgodose samhällets behov av el i kriser och krig.

Elsäkerhetsverket arbetar för att förebygga att människor och egendom skadas av el. Myndigheten skall också verka för att elektriska apparater och elinstallationer är konstruerade och utförda på ett sådant sätt att de inte stör utrustning för radio och telekommunikation och andra apparater. Verksamheten bedrivs i första hand genom föreskrifts- och tillsynsarbete. Elsäkerhetsverket har föreskrifter om hur elektriska anläggningar skall vara utförda från elsäkerhetssynpunkt, vem som får utföra elinstallationer, vilken materiel som får användas samt hur reparationer får utföras och av vem. I kriser och i krig skall Elsäkerhetsverket utöva tillsyn över de reparationer och provisoriska åtgärder som framtvings vid omfattande skador på elnätet och anläggningar i detta.

Energimyndigheten ger koncessioner, svarar för normgivning och utövar tillsyn över nätverksamheten inom elområdet. Nätverksamheten utövas som nämnts fortfarande av företag i monopolställning. Energimyndighetens tillsyn syftar till att se till att nätverksamheten bedrivs effektivt, att nättarifferna är skäliga och att nätföretagen tillämpar villkor så att konkurrensen inom elhandeln främjas. På senare tid har Energimyndigheten utvecklat den s.k. Nätnyttomodellen som är ett hjälpmedel i myndighetens prövning av skäligheten i de avgifter som nätföretagen tar ut från konsumenterna. Energimyndigheten har också ett övergripande ansvar för beredskapsförberedelserna inom energiförsörjningen. Detta ansvar berör samtliga energislag inklusive el. Utgångspunkten är den utbytbarhet som i viss utsträckning finns mellan energislagen. Energimyndighetens ansvar omfattar bl.a. planerings- och utredningsuppgifter vad gäller energiberedskapen som helhet samt förberedelser för den förbrukningsreglering avseende samtliga energislag som kan komma ifråga i kriser eller krig.

Av ovanstående beskrivning framgår att ingen myndighet har ett samlat ansvar för försörjningssäkerheten inom elområdet. Samtliga myndigheter har dock uppgifter som i större eller mindre grad påverkar försörjningssäkerheten. Huvudansvaret för försörjningssäkerheten ligger med nuvarande lagstiftning på elföretagen.

Regeringen har i februari 2005 lämnat i uppdrag till Energimarknadsinspektionen inom Statens Energimyndighet att föreslå åtgärder för att säkerställa en driftsäker elöverföring. Uppdraget skall redovisas dels den 30 april, dels den 30 oktober 2005.

### **3 Risker och störningar som kan drabba elförsörjningen**

Allvarliga störningar i elförsörjningen orsakas vanligtvis av skador på elnätet eller anläggningar i detta, dvs. vid överföringen av el mellan producenter och användare. Däremot är det ovanligt att haverier och störningar i produktionsanläggningar får större konsekvenser för elanvändarna. Detta kan dock inträffa om ett större produktionsbortfall inträffar då kapacitetsutnyttjandet i produktionssystemet ligger nära maximum eller om en stor del av produktionen måste ställas av samtidigt. Det sistnämnda inträffade år 1993 då fem kärn-

kraftsaggregat samtidigt drabbades av likartade kylvattenproblem. På en konkurrensutsatt elmarknad finns också risk för att producenterna inte skaffar sig tillräckliga produktionsreserver för att kunna hantera förbrukningssituationer som företagen anser vara osannolika.

Störningar vid överföringen av el mellan producenter och användare kan uppstå p.g.a. svåra oväder, tekniska fel i nätet eller i nätanläggningar, felaktiga åtgärder av driftpersonal som övervakar nätet, samtidig utslagning av flera av varandra oberoende kommunikationssystem, otillbörligt intrång i och manipulering av datorbaserade processtyrningssystem samt andra typer av avsiktligt framkallade störningar. De senare kan t.ex. omfatta sabotage- och terrorhandlingar mot viktiga anläggningar i elsystemet.

Konsekvenserna av en störning i elnätet beror på en rad omständigheter, bl.a. vilken tid på året som störningen inträffar, vilken del av landet som drabbas, hur långvarig störningen blir och vilken nivå i elsystemet som drabbas. De allvarligaste konsekvenserna uppstår vid långvariga och omfattande störningar i stamnätet. Störningar i stamnätet som i större utsträckning påverkar slutanvändare av el är dock mycket ovanliga. Under de senaste 30 åren har endast två sådana störningar inträffat (1983 och 2003). Stormen i januari 2005 orsakade endast mindre skador på stamnätet. Det allvarligaste hotet mot stamnätet torde i stället vara samordnade sabotage- och terrorattacker mot vitala och svårärsatta anläggningar i detta nät. Skador på ledningar och stolpar repareras relativt snabbt om inte stora områden drabbas samtidigt. Från utlandet finns dock exempel på stormskador som har drabbat stamnät med mycket allvarliga konsekvenser som följd.

Stam- och regionnäten har en maskad uppbyggnad. I de flesta fall är det därför möjligt att koppla sig förbi enstaka störningspunkter i dessa nät. Detta är en väsentlig anledning till att störningar i stam- och regionnäten relativt sällan drabbar slutanvändaren av el. Frekvensen av störningar i regionnäten är dock högre än i stamnätet. Elavbrott som kan hänföras till störningar i regionnäten brukar inträffa med 5 – 8 års intervall. Vid stormen i januari 2005 drabbades regionnäten i Sydsverige av relativt omfattande skador. Detta medförde att vissa mindre tätorter blev utan ström.

Lokalnäten (distributionsnäten) består delvis av radiella ledningar vilket medför att alternativa matningsvägar ofta saknas då en skada uppstår på en ledning. De flesta störningarna i lokalnäten orsakas av naturhändelser och sker på landsbygden. Störningar som orsakas av svåra väderförhållanden kan få stor omfattning och vara långvariga. Vid stormen i januari 2005 drabbades lokalnäten i Sydsverige av mycket omfattande skador. Även moderna luftledningar med isolerade ledare slogs ut inom stora områden. I större tätorter är elnäten i regel byggda med jordkabel. Här är störningar mer sällsynta än på landsbygden och orsakas sällan av naturhändelser. Å andra sidan kan det ibland ta relativt lång tid att reparera skador på kabelnät. Ett exempel på detta är branden i kabeltunneln i Kista för några år sedan.

Sammanfattningsvis orsakas de vanligast förekommande störningarna i elförsörjningen av svåra väderförhållanden som drabbar de lokala distributionsnäten. Dessa störningar kan vara omfattande och långvariga. Störningar på högre nivåer i nätet drabbar relativt sällan slutanvändare av el. Kvalificerade sabotage- och terrordåd som riktas mot vitala anläggningar i stamnätet kan dock få mycket allvarliga konsekvenser för samhället som helhet.

#### **4 Åtgärder för att motverka störningar i elförsörjningen**

Att helt eliminera störningar i elförsörjningen är inte möjligt. Däremot kan åtgärder vidtas för att göra elavbrott mer sällsynta och för att förkorta längden på de avbrott som trots vidtagna åtgärder inträffar. Det rör sig då om åtgärder på olika nivåer i elsystemet. Härutöver kan åtgärder vidtas hos elanvändarna för att minska konsekvenserna av elavbrott. För verksamhet som måste upprätthållas omfattar dessa åtgärder bl.a. installation av reservkraft. Av praktiska och ekonomiska skäl är det dock sällan möjligt att kompensera mer än en mindre del av effektbortfallet i en verksamhet genom reservkraft.

En rad åtgärder har vidtagits eller planeras för att minska elsystemets sårbarhet och för att öka förmågan att snabbt reparera skador på elnätet. Vad gäller lokalnäten planeras en omfattande ombyggnad av blanktrådsledningar till isolerad ledare eller jordkabel. Beträffande stamnätet planeras tekniska förbättringsåtgärder och ombyggnad av vissa anläggningar. Dessutom kommer en ny stamledning att byggas från Hallsberg till Skåne. Dessa åtgärder kommer väsentligt att minska risken för allvarliga störningar i stamnätet. Vidare pågår en utredning om de viktigaste driftcentralerna i elsystemet. Utredningen förutsätts resultera i förslag till ökad säkerhet vid styrningen av olika anläggningar i elsystemet. Utredningsarbete pågår också om möjligheterna att långsiktigt förbättra säkerheten i Stockholmsområdets elförsörjning.

Möjligheterna att snabbt återställa elsystemet efter olika typer av skador och störningar är bl.a. beroende av tillgången på reparations- och underhållspersonal. I syfte att förkorta avbrotts- och reparationstiderna vid omfattande skador på elnätet har ett samarbetsavtal slutits mellan nätföretagen om samutnyttjande av reparationsresurser. Detta avtal har samtidigt fungerat som utgångspunkt för den krishanteringsorganisation som har byggts upp inom elförsörjningen. Stormen i januari 2005 visade dock att det i vissa lägen kan ta mycket lång tid att återställa elnätet efter omfattande skador. Storleken på de reparationsresurser som totalt kan uppåddas, inklusive resurser för röjning av nedblåst skog, vägröjning m.m., har därför stor betydelse för möjligheterna att inom rimlig tid reparera skador på elnätet. Vid omfattande skador har också möjligheterna att genomföra provisoriska reparationer och att göra avsteg från vissa behörighetsregler för elmontörer stor betydelse för återställningstiden.

På användarsidan kan som nämnts satsningar på reservkraft minska konsekvenserna av ett elavbrott. Många samhällsviktiga verksamheter har också försetts med reservkraft och andra typer av backup-system. I många fall är reservkraftsystemens kapacitet dock mycket begränsad i förhållande till de normala effektbehoven. Detta medför att endast en min-

dre del av verksamheten kan upprätthållas vid ett strömbrott trots att reservkraft har installerats. Reservkraftsystemens uthållighet kan också vara begränsad till följd av att användarna inte har byggt upp fungerande drift- och underhållsorganisationer för reservkraften.

Totalförsvarets forskningsinstitut har i en rapport föreslagit att vissa typer av samhällsviktiga användare bör ha förmåga att på egen hand klara elavbrott som är kortare än 6 timmar. För övriga användare sattes gränsen till 24 timmar eller längre. Utan att gå närmare in på detta förslag kan konstateras att satsningar på reservkraft hos större användargrupper måste vägas mot åtgärder som vidtas i elsystemet. Sådana åtgärder kan bl.a. omfatta bättre möjligheter att vid omfattande skador på elnätet styra begränsade tillgångar av el till samhällsviktiga användare. Detta förutsätter dock att åtgärder vidtas för att göra det tekniskt och juridiskt möjligt att prioritera sådana användare i en krissituation.

Sammanfattningsvis kan en rad åtgärder vidtagas för att motverka störningar i elförsörjningen. Dessa omfattar sårbarhetsreducerande åtgärder i elsystemet, åtgärder för att tillräckligt snabbt reparera uppkomna skador på elnätet samt satsningar på användarsidan för att minska samhällsviktiga användares känslighet för elavbrott. Kostnaderna för de åtgärder som aktualiseras är ofta mycket stora. Det är därför väsentligt att väga olika typer av satsningar mot varandra och att göra samhällsekonomiska kalkyler i syfte att identifiera de lösningar som är mest kostnadseffektiva.

## **5 Acceptabel störningsnivå och befintliga säkerhetskrav inom elförsörjningen**

Någon acceptabel störningsnivå har inte definierats inom elförsörjningen. Det allt större elberoendet i samhället torde dock ha minskat störningstoleransen hos flertalet elanvändare jämfört med tidigare. För många samhällsviktiga elanvändare gäller att vissa delar av verksamheten måste ha ständig tillgång till el.

Som framgått av ett tidigare avsnitt ger ellagen med tillhörande förordningar vissa myndigheter rätt att utfärda föreskrifter, utöva tillsyn och att ge tillstånd till olika delverksamheter inom elförsörjningen. Sådana befogenheter har tilldelats Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket och Energimyndigheten. Lagstiftningen ger dock inte myndigheterna rätt att ställa generella krav på försörjningssäkerheten, dvs. krav som uttrycker en maximalt tillåten avbrottsfrekvens eller avbrottstid oavsett orsak till störningen. Risk kan också finnas för konflikter mellan de intressen som myndigheterna har att företräda och kravet på försörjningssäkerhet. En alltför stark prioritering av åtgärder som leder till låga nättariffer kan ge effekter som ökar risken för elavbrott. På motsvarande sätt kan mycket stränga krav på personsäkerhet vid reparationer av elnätet medföra att återställningstiden förlängs vid omfattande skador på nätet. Nuvarande regelverk klargör inte hur denna typ av målkonflikter skall hanteras vid omfattande fredstida skador på elsystemet.

Nuvarande förhållanden innebär att staten i huvudsak har överlåtit till elbranschen att avgöra vilken försörjningssäkerhet som skall råda inom elförsörjningen. I praktiken medför detta att varje nätföretag självt beslutar vilken säkerhetsnivå som skall gälla för överföringen av el i det egna nätet. På motsvarande sätt avgör elleverantörerna själva hur stor

produktionskapacitet som måste säkras för att elleverantören skall kunna leverera den i elabonnemangen överenskomna effekten till abonnenterna. Abonnemangsavtalen har dessutom försetts med forcemajeurklausuler som i många fall befriar elföretagen från skadeståndsansvar vid uteblivna elleveranser.

För att skapa en viss enhetlighet i elbranschens bedömning av behovet av försörjningssäkerhet har Svenska Kraftnät i samverkan med branschorganisationen Svensk Energi arbetat med att ta fram förslag till branschstandards för försörjningssäkerheten i elsystemet. Med utgångspunkt från detta arbete redovisade Svensk Energi hösten 2004 en branschrekommendation för leveranssäkerhet i region- och lokalnäten. Arbetet pågår med att förankra denna rekommendation hos företagen. Bedömningen är dock att stormen i januari 2005 kommer att nödvändiggöra en översyn av framtagna standards och rekommendationer för nätverksamheten. Vid sidan av detta arbete har elföretagen bedrivit ett gemensamt projekt som benämns Nätkunden i centrum (NÄTKIC). Detta projekt har medfört att flertalet elföretag har beslutat att betala en viss ersättning till elkunder som drabbas av längre avbrott än 24 timmar.

Vad gäller produktions- och leveranskapaciteten inom elförsörjningen råder oklarhet om branschens ansvar för att klara höga förbrukningsnivåer i elsystemet. Erfarenheterna från vintern 2000/2001 visar att det kan uppstå effektbrist i situationer med mycket låga temperaturer och med full verksamhet i industri och samhälle. Svenska Kraftnät föreslog hösten 2002 att effektbalansen långsiktigt skall upprätthållas med marknadsekonomiska medel, dvs. att det är elleverantörernas sak att skaffa sig den produktionskapacitet som krävs för att klara de förbrukningstoppar som kan uppträda. Under en övergångsperiod ansågs det dock nödvändigt att upprätthålla en statligt upphandlad reservkapacitet i elproduktionen. Svenska Kraftnät skall därför fram till våren 2008 upprätthålla en effektreserv på maximalt 2000 MW. Dessutom skall utvecklingen på marknaden följas i syfte att bedöma om elföretagen anpassar produktionskapaciteten så att en tillräckligt god effektbalans erhålles.

## **6 Exempel på grundläggande säkerhetskrav på elförsörjningen**

De grundläggande säkerhetskraven syftar till att skapa en tillräcklig förmåga att förebygga och hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar inom berörda verksamheter. Ansvar för att genomföra och bekosta de åtgärder som krävs för att uppnå den grundläggande säkerhetsnivån åvilar den som är huvudman för eller ägare till verksamheten.

Elförsörjningen har en unik ställning i samhället. Knappast någon samhällsverksamhet kan fungera utan tillgång till el. Många samhällsviktiga verksamheter behöver ha kontinuerlig tillgång till el för delar av verksamheten. Ett omfattande och långvarigt elavbrott lamslår samhället som få andra händelser. Detta medför att det finns anledning att ställa väsentligt högre krav på den grundläggande säkerheten inom elförsörjningen än vad som är motiverat beträffande flertalet andra samhällsviktiga verksamheter.



Grundläggande säkerhetskrav kan ställas på all verksamhet inom elförsörjningen oavsett konkurrensförhållanden. Vid utformningen av grundläggande säkerhetskrav på konkurrensutsatt verksamhet måste säkerhetskraven dock utformas så att de inte snedvrider konkurrensförhållandena mellan elföretag som är verksamma på samma marknad. Detta krav bortfaller av naturliga skäl då grundläggande säkerhetskrav ställs på monopolverksamheter inom elsektorn (nätverksamhet).

Tidigare har konstaterats att många av de åtgärder som leder till ökad säkerhet inom elförsörjningen är kostsamma och att det är nödvändigt att göra ekonomiska kalkyler innan en viss åtgärd rekommenderas. Några sådana kalkyler har inte kunnat göras vid framtagningen av de exempel på grundläggande säkerhetskrav som redovisas i det följande. Som tidigare har framhållits skall exemplen dock inte uppfattas som färdiga förslag utan just som exempel på hur grundläggande säkerhetskrav på elförsörjningen skulle kunna konstrueras. Det bör också betonas att exemplen inte gäller alla aspekter på elförsörjningen utan att de avser försörjningssäkerheten och samhällsviktiga användares behov av el.

Grundläggande säkerhetskrav kan ställas på samtliga led i elförsörjningen, dvs. produktion, överföring och användning av el. Som tidigare har nämnts är det viktigt att krav som ställs på olika led i elförsörjningen vägs mot varandra och att hänsyn tas till de samhälls-ekonomiska kostnads- och nyttoaspekterna på olika satsningar.

### **Exempel på grundläggande säkerhetskrav: produktion av el**

Motivet för att ställa grundläggande säkerhetskrav på produktionen av el är att samhällsviktiga elanvändare inte skall drabbas av elavbrott till följd av att effektbrist uppstår i elsystemet.

Grundläggande säkerhetskrav på elproduktionen kan utformas som ett krav på elleverantörerna att dessa skall kunna visa att de har kapacitet att leverera en tillräckligt stor andel av den totala effekt som de har erbjudit elkunderna genom abonnemangsavtal. Elleverantören skall således kunna visa att företaget har egen produktionskapacitet samt leveransavtal eller optioner på elleveranser som svarar mot en viss andel av den totala effekt som bundits upp genom abonnemangsavtalen. Storleken på denna andel bör avvägas så att elleverantören så gott som alltid kan leverera erforderlig effekt.

Den tillfälliga lösning som nu har valts innebär att staten genom Svenska Kraftnät har åtagit sig att hålla en effektreserv om maximalt 2000 MW. Lagen är dock tillfällig i avvaktan på att elbranschen skall vidta åtgärder för att se till att det finns tillräcklig effekt för att på kommersiella villkor klara de förbrukningstoppar som kan inträffa.

### **Exempel på grundläggande säkerhetskrav: överföring av el**

Syftet med att formulera grundläggande säkerhetskrav på överföringen av el är att minimera antalet avbrott i elleveranserna till samhällsviktiga elanvändare som beror på fel i eller skador på elnätet och att begränsa avbrottstiderna i de fall som avbrott inträffar.

Grundläggande säkerhetskrav på överföringen av el kan uttryckas som tillförlitlighetskrav på överföringstjänsten som sådan och som dimensionerings- och utförandekrav på system och resurser som påverkar säkerheten i överföringen. Tillförlitlighetskraven bör grunda sig på de behov som samhällsviktiga elanvändare har av pålitlighet i elleveranserna. Problemet är dock att dessa krav varierar från användare till användare och från delsystem till delsystem också inom samhällsviktig verksamhet. Det är därför svårt att uttrycka tillförlitlighetskraven i generella termer, dvs. krav på att avbrott på en viss nivå i eller i en viss del av elnätet endast får förekomma x gånger per år och ha en varaktighet på maximalt y timmar.

Av dessa skäl kan det ligga närmare till hands att uttrycka de grundläggande säkerhetskraven som dimensionerings- och utförandekrav på elnätet eller på delar av detta. För stamnätet finns ett antal sådana krav. För region- och lokalnäten finns en början till sådana krav i form av de branschstandards och branschrekommendationer som tidigare har nämnts. De nu gällande branschrekommendationerna kom dock hösten 2004 och har ännu inte hunnit genomföras. Från branschens sida har också markerats att de framtagna kriterierna i rapporten är långsiktiga planeringsmål snarare än något som skall förknippas med kvalitetskrav på kort sikt.

Grundläggande säkerhetskrav på lokalnäten skulle t.ex. kunna uttryckas som krav på att specificerade delar av nätet också utanför större tätorter skall utföras som jordkabel. Krav kan också ställas på dimensioneringen av nätföretagens reparations- och underhållsorganisationer. Sådana krav kan uttryckas som en skyldighet för nätföretagen att bemanna reparations- och underhållsorganisationen på ett specificerat sätt i förhållande till storlek, typ och lokalisering av det nät som företaget äger (x linjemontörer per kilometer lokalnät i småländsk glesbygd).

### **Exempel på grundläggande säkerhetskrav: användning av el**

Oavsett hur omfattande åtgärder som vidtas i elsystemet kan avbrottsfrihet inte garanteras. Samhällsviktiga elanvändare som måste ha tillgång till avbrottsfri el för vissa verksamheter måste därför förse dessa med reservkraft eller andra typer av backup-system.

Ett grundläggande säkerhetskrav på samhällsviktiga elanvändare skulle kunna utformas som ett krav på att vissa specificerade verksamheter skall vara försedda med reservkraft eller andra backup-system och att dessa system skall vara dimensionerade för att upprätthålla vitala delar av verksamheten vid ett elavbrott. I vissa fall kan reservsystem också behövas för att möjliggöra en kontrollerad nedstängning av verksamheten vid ett elavbrott.

Många samhällsviktiga verksamheter är försedda med reservkraft. Det finns dock inga generella krav på att sådan verksamhet skall vara försedd med reservkraft eller andra reservsystem. Det är därför varje användares eget ansvar att bedöma om reservkraft behövs, hur den bör vara dimensionerad och vilken uthållighet som är nödvändig. Eftersom många samhällsverksamheter är beroende av varandra kan detta ge upphov till problem. Grundläggande säkerhetskrav på elanvändningen skulle kunna uttryckas som enhetliga normer för vilken samhällsviktig verksamhet som bör vara försedd med reservkraft samt riktlinjer för hur denna reservkraft bör vara dimensionerad.

### **Relationen mellan den grundläggande säkerheten inom elförsörjningen och de tilläggskrav som avser allvarliga kriser och krig**

Inledningsvis nämndes att det finns anledning att ställa högre krav på grundläggande säkerhet på elförsörjningen än på annan samhällsviktig verksamhet. Trots att kraven härigenom läggs på en hög nivå finns situationer och åtgärder som inte kan räknas till den grundläggande säkerheten. Hit kan räknas kompletterande åtgärder för att motverka omfattande skadegörelse genom krigshandlingar och särskilda åtgärder som vidtas för att skydda elsystemet mot kvalificerade och samordnade sabotage- och terroraktioner som genomförs med politiska syften i fredstid. Den sistnämnda typen av hot torde i första hand komma att riktas mot vitala anläggningar i stamnätet och mot lednings- och driftcentraler på övergripande nivåer i elsystemet.

Med denna utgångspunkt kommer de grundläggande säkerhetskraven att omfatta huvuddelen av de åtgärder som krävs för att öka försörjningssäkerheten inom elförsörjningen. De kompletterande åtgärder som krävs för extrema situationer som krig och terroråd kommer att vara mer begränsade än inom vissa andra områden. Detta är en återspeglning av elförsörjningens betydelse för det svenska samhället.

## En ny krisberedskapsförordning

Återrapportering av uppdrag att  
se över förordningen (2002:472)  
om åtgärder för fredstida krishantering  
och höjd beredskap

0409/2004



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>143</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>145</b>
1.1 Uppdraget .....	145
1.2 Genomförande och avgränsning .....	145
1.3 Andra utredningar .....	146
1.4 Läsanvisning .....	146
<b>2 Krisberedskapsmyndighetens förslag .....</b>	<b>147</b>
2.1 Förslag till nya förordningar .....	147
2.2 Förslag till ny förordning om samhällets krisberedskap .....	147
2.2.1 Helhetssyn .....	147
2.2.2 Olika ansvar och roller .....	150
2.2.3 Tydligare samordning .....	154
2.3 Genomgång av KBM:s förslag .....	156
2.3.1 Tillämpningsområde .....	156
2.3.2 Risk- och sårbarhetsanalyser .....	158
2.3.3 Samverkansområdenas roll och skillnaden mellan olika myndigheters ansvar .....	163
2.3.4 Myndigheternas ansvar att hålla regeringen informerad i en kris ....	176
2.3.5 Säkerhet i dator- och kommunikationssystem och särskilda krav vad avser signalskydd .....	178
2.3.6 Beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap .....	182
2.3.7 Hur höjd beredskap tillkännages och åtgärder vid höjd beredskap 14–21 §§ .....	186
2.3.8 Verkställighetsföreskrifter .....	187
2.3.9 Samverkansansvariga myndigheter och samverkansområden enligt bilaga till förordningen .....	187
<b>3 Övriga frågor och fortsatt arbete .....</b>	<b>214</b>
3.1 Aktörer utanför planeringssystemet och krisberedskapsförordningen .....	214
3.2 Samverkan .....	217
3.3 Beredskapsnivåer .....	217
3.4 Informationsförmedling och rapportering .....	218
3.5 Ekonomiadministration .....	219
3.6 Begreppet svår påfrestning på samhället i fred .....	220
3.7 Fortsatt arbete .....	220
<b>Bilaga 1 Förslag till ny förordning: Krisberedskapsförordningen .....</b>	<b>222</b>
<b>Bilaga 1.1 Samverkansområden och myndigheter med särskilt ansvar enligt 6–8 §§ .....</b>	<b>227</b>
<b>Bilaga 2 Förslag till ny förordning: Förordningen om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap .....</b>	<b>228</b>
<b>Bilaga 3 Intervjuade myndigheter .....</b>	<b>231</b>

0409/2004

## Sammanfattning

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har i sitt regleringsbrev för år 2004 fått i uppdrag att analysera behovet av ändringar i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida kris- hantering och höjd beredskap. Eventuella förslag till ändringar ska redovisas senast den 1 mars 2005.

KBM har i översynen identifierat tre övergripande frågor som gör att det finns behov av ändringar i nuvarande förordning.

- Det behövs en tydligare helhetssyn för krishantering vid svåra påfrestningar och vid höjd beredskap.
- Myndigheterna har olika typer av ansvar och uppgifter, något som bör framgå av förordningen.
- Det behövs en tydligare samordning och inriktning av krisberedskapsarbetet.

I gällande förordning finns en uppdelning i samverkansansvar (som gäller för fredstida krishantering) respektive bevakningsansvar (som gäller höjd beredskap). Under arbetet med översynen av förordningen har det framgått alltmer tydligt att det arbete som bedrivs inom ramen för samverkansansvaret och bevakningsansvaret i allt väsentligt är samma sak, och åtskillnaden mellan samverkansansvaret och bevakningsansvaret bör därför enligt KBM:s mening försvinna.

KBM anser att förordningen idag inte på ett korrekt sätt beskriver hur förmågan att hantera fredstida kriser och höjd beredskap faktiskt skapas. Förordningen behöver justeras för att förmedla en bättre helhetssyn och visa tyngdpunktsförskjutningen mot fredstida kris- hantering. KBM föreslår därför att en ny förordning – krisberedskapsförordningen – beslutas. KBM föreslår också att de nuvarande 14–21 §§ lyfts ur dagens förordning och bildar en egen förordning om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap.

KBM:s bedömning är att förordningen idag på ett otillräckligt sätt speglar de olika roller och ansvar som olika myndigheter har i samhällets krisberedskapsarbete. Exempelvis kan en tydlig skillnad i uppgift och ansvar skönjas mellan länsstyrelserna, KBM respektive övriga utpekade myndigheter. Vidare finns det anledning att skilja mellan å ena sidan myndigheter som har ansvar för frågor som på ett naturligt sätt kan knytas till ett samverkansområde, och å andra sidan myndigheter som visserligen är viktiga för samhällets krisberedskap men som bara har en begränsad koppling till ett samverkansområde. Denna skillnad i ansvar och roller framgår inte av förordningstexten idag.

KBM föreslår därför att förordningen utökas med en särskild paragraf som beskriver länsstyrelsernas uppgifter som geografiskt områdesansvariga myndigheter i krishanteringssys- temet. KBM föreslår också att länsstyrelserna pekas ut i samtliga samverkansområden utifrån det geografiska områdesansvaret i syfte att underlätta samverkan mellan de sek- torsansvariga myndigheterna och länsstyrelserna samt synliggöra områdesperspektivet i sektorsdiskussionerna.



KBM föreslår att KBM:s roll i krishanteringssystemet beskrivs i en särskild paragraf och att KBM pekas ut i samtliga samverkansområden utifrån detta ansvar.

KBM föreslår vidare att en särskild myndighetskategori inrättas i förordningen. Denna kategori bör benämnas stödmyndigheter. En särskild paragraf som beskriver stödmyndigheternas roll och ansvar bör införas. De myndigheter som ska ingå i kategorin bör pekas ut i anslutning till denna paragraf. Rollen som stödmyndighet innebär att myndigheten deltar i samverkansområdenas arbete i de frågor där myndigheten berörs.

För att kunna erbjuda en tydligare samordning av krisberedskapsarbetet bör KBM kunna meddela verkställighetsföreskrifter. Att KBM föreslås få en utökad rätt att meddela föreskrifter innebär inte att KBM anser att föreskrifter är det enda instrumentet för att uppfylla intentioner bakom förordningen. KBM avser att även i fortsättningen företrädesvis arbeta med olika typer av inriktningsdokument och vägledningar.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har i sitt regleringsbrev för år 2004 fått i uppdrag att analysera behovet av ändringar i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Eventuella förslag till ändringar ska redovisas senast den 1 mars 2005.

Förordningen trädde i kraft den 1 juli 2002. Förordningen innehåller föreskrifter som reglerar fredstida krishantering och höjd beredskap och omfattar alla statliga myndigheter under regeringen, med undantag för Regeringskansliet och Försvarsmakten. Särskilda krav ställs på de myndigheter som pekas ut i bilagan till förordningen. Vidare ansluter förordningen till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Samtidigt som förordningen började gälla, sattes en ny struktur för samhällets krisberedskap, som bland annat omfattar de i förordningen föreskrivna samverkansområdena, och KBM etablerades som myndighet. Förordningen omfattar framförallt bestämmelser avseende förberedande aktiviteter hos statliga myndigheter. I krishanteringssystemet ingår dessutom ett stort antal andra aktörer, såsom regeringen, kommunerna, landstingen, trossamfund, frivilliga försvarsorganisationer och näringslivet. Aktörerna har gemensamt ansvar för samhällets krishanteringsförmåga.

## 1.2 Genomförande och avgränsning

Regeringen har i uppdraget gett KBM ett relativt öppet mandat att se över förordningen och föreslå ändringar. Under de två och ett halvt år som förordningen har varit i kraft, har de aktörer som berörs av förordningen identifierat ett antal problem och andra förbättringsbehov. De frågor som identifierats är framförallt kopplade till de delar av förordningen som behandlar fredstida krishantering, samverkansområdenas roll och vilka myndigheter som ska ingå i dessa områden. Förklaringen till detta är att det framförallt är inom området fredstida krishantering som myndigheterna har arbetat sedan förordningen trädde i kraft. Den fortsatt positiva säkerhetspolitiska utvecklingen har inneburit att myndigheterna inte behövt arbeta med frågor kopplade till höjd beredskap.

Fokus i översynen av förordningen har därför legat på de delar i förordningen som behandlar fredstida krishantering, medan mindre vikt lagts vid att se över de paragrafer som reglerar beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap. En del förändringar i de bestämmelser som rör planering för höjd beredskap föreslås dock.

Förordningen är ett centralt verktyg för krisberedskapsarbetet hos de statliga myndigheterna. Därför har KBM gjort bedömningen att det har varit nödvändigt att föra en omfattande dialog med de utpekade myndigheterna för att KBM ska kunna föreslå välgrundade och behovsstyrd ändringar i förordningen. I detta syfte har KBM intervjuat alla de 31

centrala samverkansansvariga myndigheterna, sex länsstyrelser samt ett tiotal andra myndigheter och organisationer. Syftet med intervjuerna har varit att diskutera berörda myndigheters och organisationers inställning till förordningen och olika alternativa ändringsförslag.

KBM:s förslag har också remitterats till de berörda myndigheterna och aktörerna.

### 1.3 Andra utredningar

Samtidigt som KBM arbetat med översynen av förordningen har det pågått arbete med ett antal andra utredningar och uppdrag som på olika sätt berört utredningsarbetet. KBM fick i augusti 2004 regeringens uppdrag att inför den planerade krisberedskapspropositionen hösten 2005, utreda ett flertal frågor som på olika sätt har anknytning till denna översyn. Detta uppdrag redovisas den 18 mars till regeringen i rapporten *En utvecklad krisberedskap – KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap*<sup>1</sup>.

En utredning om lagen om civilt försvar har pågått parallellt med KBM:s arbete. Förslag på ändringar i lagen lämnades av utredaren till regeringen i december 2004 i rapporten *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU: 2004:134). Utrednings förslag får konsekvenser för krisberedskapsarbetet, eftersom lagförslagen bland annat reglerar det geografiska områdesansvaret på lokal nivå och de åtgärder kommuner ska vidta för att kunna hantera kriser och svåra påfrestningar på samhället i fred.

Den pågående utredningen om informationssäkerhet kan också påverka förordningen eftersom utredaren bland annat har i uppdrag att lämna förslag på vilka myndigheter som ska ha ansvar för samhällets informationssäkerhet. Detta påverkar sammansättningen i samverkansområdet Teknisk infrastruktur, samt det framtida ansvaret för informationssäkerhetsfrågorna. Utredningen ska lämna sin slutrapport till regeringen den 6 maj 2005.

### 1.4 Läsanvisning

I kapitel 2 presenteras KBM:s förslag till ändringar i förordningen. En diskussion förs om motiv och bakgrund till dessa ändringar. Vidare presenteras i tillämpliga fall alternativa lösningar och dessas förtjänster samt eventuella begränsningar. En sammanfattning av inkomna remissyttranden presenteras också i anslutning till respektive avsnitt. I kapitel 3 avhandlas frågor kopplade till krishanteringssystemet i allmänhet och förordningen i synnerhet som framkommit under arbetets gång, inte regleras i förordningen, samt behovet av fortsatt arbete. I bilaga 1–2 till rapporten presenteras författningsförslagen. I bilaga 3 bifogas en lista på de intervjuade myndigheterna.

---

1. KBM dnr 0931/2004

## 2 Krisberedskapsmyndighetens förslag

### 2.1 Förslag till nya förordningar

KBM föreslår att förordningen (2002:472) om fredstida krishantering och åtgärder vid höjd beredskap ersätts av två nya förordningar: krisberedskapsförordningen och förordningen om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap. De förändringar som KBM föreslår i förordningstexten är så omfattande att det är olämpligt att enbart justera nuvarande förordning. De nya förordningarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

KBM:s förslag till nya förordningar presenteras i sin helhet i bilagorna 1 och 2. I avsnitt 2.3 presenteras KBM:s ändringsförslag och nuvarande lydelse i anslutning till respektive textavsnitt.

### 2.2 Förslag till ny förordning om samhällets krisberedskap

KBM har i översynen identifierat tre övergripande frågor som gör att det finns behov av ändringar i nuvarande förordning.

- Det behövs en tydligare helhetssyn för krishantering vid svåra påfrestningar och vid höjd beredskap.
- Myndigheterna har olika typer av ansvar och uppgifter, något som bör framgå av förordningen.
- Det behövs en tydligare samordning och inriktning av krisberedskapsarbetet.

Övriga förslag på ändringar i förordningen är i stor utsträckning konsekvenser av de ändringar som gjorts med anledning av dessa tre övergripande förändringsbehov. I detta avsnitt diskuteras de tre förändringsbehoven övergripande och i de följande avsnitten presenteras vilka konkreta konsekvenser ändringarna får för utformningen av själva förordningstexten.

#### 2.2.1 Helhetssyn

Samhällets krisberedskap vilar på hela samhällets resurser och på att beredskapen ska byggas underifrån. I propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:05) skriver regeringen att krishanteringsförmågan i samhället skapas med utgångspunkt i de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten. Kompletterande åtgärder vidtas därutöver för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att kunna motstå krig. Civil verksamhet inom totalförsvaret (civilt försvar) utgör en del av samhällets samlande krishanteringsförmåga. Regeringen gör också bedömningen att ett väpnat angrepp i någon form från en annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid. Detta får konsekvenser för kraven på förmåga för det civila försvaret. Samtidigt har kraven på att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred inte på något sätt minskat. Det har således skett en tyngdpunktsförskjutning mot fredstida händelser.

I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) skriver regeringen att man i syfte att förbättra resursanvändningen bör samordna åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap både vad avser verksamhet och finansiering. KBM skriver i rapporten *Nya villkor för samhällets beredskap – KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut*<sup>2</sup> att det finns tydliga inbördes samband mellan de åtgärder som vidtas för svåra påfrestningar på samhället i fred och de som vidtas för höjd beredskap. Satsningar på åtgärder som stärker den förstärkta fredstida förmågan medför att mindre resurser behöver satsas på det civila försvaret, och tvärtom. Dessa två verksamheter är på många sätt kommunicerande kärl. På samma sätt som varje aktörs vardagsförmåga utgör grunden för förmågan att hantera en större kris utgör förmågan att hantera en fredstida svår påfrestning grunden för att hantera de påfrestningar som är förknippade med höjd beredskap.

För samhällets krisberedskap är tre principer centrala: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha ansvaret under kris- och krigssituationer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara den samma under fredstida förhållanden som under kris eller krig. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda.

Krisberedskapsförordningen består av 22 paragrafer varav tre reglerar åtgärder för fredstida krishantering, och 17 avser åtgärder för höjd beredskap<sup>3</sup>. Detta ger ett intryck av att myndigheter med särskilt ansvar för att planera för krisberedskap och höjd beredskap framförallt arbetar med det senare perspektivet. Den skarpa skiljelinjen mellan förberedelserna för fredstida krishantering och de åtgärder de statliga myndigheterna ska vidta inför höjd beredskap, ger också intrycket av att det rör sig om två separata processer. Den uppdelning i olika slags ansvar som görs i förordningen mellan fredstida krishantering (samverkansansvar) och höjd beredskap (bevakningsansvar) strider mot de tre centrala principerna för samhällets krisberedskap som beskrivits ovan. Detta i den bemärkelsen att det skapas två separata processer för att hantera fredstida kriser och höjd beredskap, vilket ger olika ansvarsförhållanden och organisation beroende på krisens art.

Under arbetet med översynen av förordningen har det framgått alltmer tydligt att det arbete som bedrivs inom ramen för samverkansansvaret och bevakningsansvaret i allt väsentligt är samma sak. Många av de särskilda uppgifter som enligt förordningen ska göras inför höjd beredskap, till exempel att upprätthålla tillfredsställande säkerhet i dator- och kommunikationssystem, har också ett stort värde för hanteringen av en fredstida kris. KBM anser därför att flertalet av de uppgifter som tilldelas de bevakningsansvariga myndigheterna i 6–13 §§ är sådana att de kan föras samman med det ansvar myndigheterna har att planera för fredstida krishantering. Detta innebär att åtskillnaden mellan samverkansansvaret och bevakningsansvaret enligt KBM:s mening bör försvinna.

---

2. KBM dnr 0753/2003

3. Två paragrafer i förordningen är inledande bestämmelser.

KBM anser att förordningen idag inte på ett korrekt sätt beskriver hur förmågan att hantera fredstida kriser och höjd beredskap faktiskt skapas. Förordningen behöver justeras för att förmedla en bättre helhetssyn och svara upp mot tyngdpunktsförskjutningen mot fredstida krishantering. KBM föreslår därför att en ny förordning – krisberedskapsförordningen – beslutas.

Sex remissinstanser har kommenterat förslaget att skapa en tydligare helhetssyn, samtliga är positiva. De som kommenterat förslaget delar KBM:s uppfattning att flertalet av de uppgifter som ska lösas med anledning av bevakningsansvaret också är uppgifter som måste bearbetas inom ramen för samverkansansvaret. Uppdelningen i två typer av ansvar behövs alltså inte.

Så som förordningen är uppställd idag ger den, som påpekas ovan, intryck av att myndigheterna framförallt ska arbeta med att förbereda sig inför en krigssituation. Flera av de myndighetsrepresentanter som KBM intervjuat upplever i den bemärkelsen förordningen som opedagogisk och tung. Det kan till exempel vara svårt att motivera aktörerna "ute på fältet" att arbeta med krisberedskap när det framstår som att huvudsyftet är förberedelser för krig.

Från och med 14 § behandlar förordningen beredskapslarm och de åtgärder som ska vidtas då beredskapen har höjts, medan 3–13 §§ reglerar ansvar och förberedelser inför fredstida kriser och höjd beredskap. Bestämmelserna i 14–21 §§ omfattar också en bredare skala av aktörer, från Försvarsmakten till landstingen, trossamfundet och motorreparationstjänsten. Dessa bestämmelser innehåller ett mycket större mått av detaljreglering, till exempel hänvisning till vilka lagar som ska sättas i tillämpning vid höjd beredskap. Den detaljregleringen orsakar två problem. Det ena är att det idag är svårt att förutsäga vilka behov av särskilda bestämmelser som kommer att finnas vid höjd beredskap i ett framtida krig. I regeringens proposition Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) görs till exempel den säkerhetspolitiska bedömningen att ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Det andra är att de många hänvisningarna till andra författningar gör att det krävs återkommande justeringar av förordningstexten när dessa författningar ändras.

KBM föreslår därför att 14–21 §§ lyfts ur krisberedskapsförordningen, och bildar en egen förordning om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap.

Sjutton remissinstanser har kommenterat förslaget att dela förordningen. Av dessa är 15 instanser är positiva till att dela förordningen i två enligt KBM:s förslag. Kustbevakningen kommenterar till exempel att dagens förordning är både svårtillämpad och otydlig och ger sken av en verksamhetsbalans som inte återfinns i verkligheten. Luftfartsstyrelsen menar att uppdelning i två förordningar bedöms skapa tydligare förutsättningar för att utveckla samhällets krisberedskapssystem. Två instanser tycker det är bra att dela förordningen, men inte riktigt på det sätt som KBM föreslår, utan i en förordning för fredstida krishantering och en förordning för åtgärder inför höjd beredskap.

### **2.2.2 Olika ansvar och roller**

Krishanteringssystemet bygger på sektors- och områdesansvar. De hot och påfrestningar som kan drabba samhället berör ofta flera samhällssektorer. Därför är det viktigt att samhället utvecklar och förbättrar förmågan till tvärssektoriell krishantering. För att möjliggöra en flexibel och effektiv planering av beredskapsförberedelser skapades en struktur med samverkansområden i det nya krishanteringssystemet.

KBM:s bedömning är att förordningen idag på ett otillräckligt sätt speglar de olika roller och ansvar som olika myndigheter har i samhällets krisberedskapsarbete. Exempelvis kan en tydlig skillnad i uppgift och ansvar skönjas mellan länsstyrelserna, KBM respektive övriga utpekade myndigheter. Vidare finns det anledning att skilja mellan dels myndigheter som har ansvar för frågor som på ett naturligt sätt kan knytas till ett samverkansområde, och dels myndigheter som visserligen är viktiga för samhällets krisberedskap men som bara har en begränsad koppling till ett samverkansområde. Denna skillnad i ansvar och roller framgår inte av förordningstexten idag.

#### **Samverkansansvar och geografiskt områdesansvar**

Krishanteringssystemet bygger på sektors- och områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället nämligen lokalt, regionalt och nationellt. På lokal nivå har kommunerna områdesansvaret, på regional nivå länsstyrelserna och på nationell nivå regeringen. Länsstyrelserna är statliga myndigheter på regional nivå och berörs därmed av förordningen, till skillnad från kommunerna och regeringen som inte är statliga myndigheter. Länsstyrelserna ska som geografiskt områdesansvariga verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas mellan alla berörda aktörer inom länet. Länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser ska därför vara tvärssektoriella.

Sektorsansvaret, eller det uttalade ansvar som en myndighet har för en viss verksamhet, är varje myndighets eget ansvar. Det ansvaret gäller alltid och i alla situationer. Områdesansvaret pekar ut en aktör som ska verka för att samverkan kommer till stånd mellan de aktörer som har att hantera den inträffade händelsen. En förutsättning för områdesansvaret är att alla klarar sitt verksamhets- och sektorsansvar. Det innebär därför inte att den som har ett geografiskt områdesansvar tar över ansvaret från någon annan.

Samhällets krisberedskap bygger på att båda dessa perspektiv och ansvar tillvaratas och att samverkan sker mellan dem. I förordningen uppmärksammas dock inte skillnaden mellan länsstyrelsernas ansvar och de sektorsansvariga myndigheternas ansvar. Det har inneburit att länsstyrelsernas särskilda roll och förutsättningar framstått som otydlig i systemet.

KBM föreslår därför att förordningen utökas med en särskild paragraf som beskriver länsstyrelsernas uppgifter som geografiskt områdesansvariga myndigheter i krishanteringssystemet.

De centrala myndigheterna tycker i sina remissyttranden i princip att det är bra att det geografiska områdesansvaret kommenteras i en egen paragraf, men några anser att ansvarsfördelningen mellan de samverkansansvariga och de geografiskt områdesansvariga myndigheterna fortfarande inte är tillräckligt tydligt. Länsstyrelserna tycker också att det är ett steg i rätt riktning med en särskild paragraf om områdesansvaret, men att den måste kompletteras och utvecklas.

Länsstyrelsernas ansvar som geografiskt områdesansvarig aktör på regional nivå beskrivs mer i detalj i förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. För att undvika att samma sak regleras i två olika förordningar – med den uppenbara risken att de kommer att motsäga varandra – bör krisberedskapsförordningen enligt KBM:s mening bara innehålla en kortare beskrivning av länsstyrelsernas uppgifter i krishanteringssystemet.

I princip alla länsstyrelser framför i sina remissyttranden att översynen alltför lättvindigt avfärdar frågan om det geografiska områdesansvaret på nationell nivå. Majoriteten tycker att Regeringskansliet i förordningen ska utpekas som områdesansvarig på nationell nivå.

Eftersom det är regeringen och inte Regeringskansliet som är geografiskt områdesansvarig på nationell nivå, och regeringen inte reglerar sitt eget arbete genom förordningar, föreslår KBM inte en sådan lösning. KBM delar dock självfallet uppfattningen att det är viktigt att det geografiska områdesansvaret på nationell nivå är tydligt definierat (se vidare avsnitt 3.1).

Bristerna i utbytet mellan sektorsansvaret och områdesansvaret har förstärkts av att länsstyrelserna enbart har varit utpekade i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. För att åstadkomma en bättre samverkan har länsstyrelserna dock deltagit i arbetet i samverkansområdena i form av en slags kontaktfunktion. Kontaktfunktionen har inneburit att länsstyrelserna låtit sig representeras av fem försvarsdirektörer, som deltagit i möten i de fem övriga samverkansområdena. På så sätt har länsstyrelserna bättre kunnat tillgodogöra sig kunskap om sektorsperspektivet och återföra detta till länet/regionen i syfte att utveckla den regionala krisberedskapen samtidigt som de samverkansansvariga myndigheterna har fått ta del av länsstyrelsernas perspektiv.

KBM föreslår att denna länsstyrelserepresentation formaliseras och att länsstyrelserna pekas ut i samtliga samverkansområden utifrån det geografiska områdesansvaret (se vidare avsnitt 2.3.3) i syfte att underlätta samverkan mellan de sektorsansvariga och länsstyrelserna samt synliggöra områdesperspektivet i sektorsdiskussionerna.

De flesta länsstyrelser som kommenterat förslaget i remissyttrande anser att det är bra att renodla samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information till ett samverkansområde för det geografiska områdesansvaret, men huvuddelen påpekar också att deltagandet i samverkansområdena och planeringsprocessen är mycket resurskrävande. Några anser att frågan bör utredas mer innan förordningen ändras.



Huvuddelen av de centrala myndigheterna som kommenterat förslaget i remissyttrande anser att det är bra att länsstyrelserna pekas ut i alla samverkansområden. Innan detta sker bör det dock närmare utredas hur det ska ske praktiskt till exempel vilka principer som ska gälla för att "fördela" länsstyrelserna på samverkansområdena (flera myndigheter påpekar att det i vissa fall kan ha betydelse vilken länsstyrelse som deltar i ett specifikt samverkansområde), samt vilka konsekvenser det får på arbetet i samverkansområdena.

### **KBM:s roll att samordna krisberedskapsarbetet**

KBM:s roll i krishanteringssystemet skiljer sig från de andra aktörernas roller på flera punkter. Enligt sin instruktion är KBM en central förvaltningsmyndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar. Myndigheten ska i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga inom detta område. KBM har alltså i uppdrag att vara motor i krishanteringssystemet och att, som länsstyrelserna, verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas mellan aktörerna i krishanteringssystemet. KBM har också ett särskilt ansvar för att samordna informationssäkerhetsfrågorna och beredskapen mot farliga ämnen i samhället, samt för uppbyggnaden av kommunikationssystemet RAKEL<sup>4</sup>. KBM har alltså, vid sidan om vissa specifika uppgifter, en tvärssektoriell samordningsroll.

KBM:s roll i samverkansområdena bör vara att stödja och samordna arbetet och att uppmärksamma frågor av övergripande karaktär. KBM ska däremot inte ha ordförandeskapet i samverkansområdena. De goda erfarenheter som hittills gjorts i arbetet i samverkansområdena beror enligt KBM:s bedömning på att de deltagande myndigheterna gemensamt tagit ansvar för att driva arbetet framåt. Det roterande ordförandeskapet är viktigt för att skapa detta gemensamma ansvar.

KBM bör också ha en tydlig roll i att stötta stödmyndigheterna (se nedan).

KBM föreslår att KBM:s roll i krishanteringssystemet beskrivs i en särskild paragraf. KBM föreslår också att KBM pekas ut i samtliga samverkansområden utifrån detta ansvar.

Ett stort antal myndigheter har anmält att KBM bör ha en kanslifunktion i samverkansområdena. Myndigheterna menar att arbetet i samverkansområdena generellt är mycket resurskrävande och att det skulle underlätta arbetet avsevärt om en sådan resurs ställdes till förfogande. KBM ställer sig i princip positivt till att erbjuda samverkansområdena mer kvalificerat stöd, trots att myndigheten för närvarande inte har tillräckliga resurser för att kunna ta på sig en sådan uppgift. KBM avser dock vidareutveckla förslaget.

Tjugofyra remissinstanser har kommenterat förslagen om KBM:s roll, varav 17 centrala myndigheter. De centrala myndigheterna ställer sig i huvudsak tveksamma till att KBM ska vara med i alla samverkansområden och de flesta är negativa till att KBM får en mer styrande roll inom samverkansområdena. Flera menar att KBM:s uppgift att samordna bör ta

---

4. RAKEL står för radiokommunikation för effektiv ledning.

fokus på att samordna *mellan* samverkansområdena och inte *inom*. Många tycker också att det bör göras en åtskillnad mellan uppgiften att besluta om medelstillelning och uppgiften att vara utpekad myndighet i ett samverkansområde, vilket gör KBM:s deltagande olämpligt. Majoriteten tycker dock att det är bra att KBM:s roll förtydligas, och de som kommenterat frågan om utökat stöd från KBM till samverkansområdena är positiva. Av länsstyrelserna är alla som kommenterat det positiva till att KBM får ett utökat mandat.

KBM:s bedömning kvarstår dock att det är nödvändigt med en tydlig samordnande funktion i krishanteringssystemet och att denna funktion bör ha ett mandat i form av förordningsstöd samt närvaro i samverkansområdena.

### Stödmyndigheter

Flera samverkansområden har sett ett behov av att adjungera ytterligare myndigheter och organisationer till arbetet i samverkansområdena som inte är utpekade i krisberedskapsförordningen. De har därför deltagit i arbetet med ett odefinierat och otydligt mandat. De har även i vissa fall haft svårt att motivera sitt deltagande för den egna myndighetsledningen. Exempel på myndigheter som är adjungerade idag är Kemikalieinspektionen och SMHI.

I flera samverkansområden finns myndigheter utpekade som endast undantagsvis berörs av diskussionerna i samverkansområdena. Deras myndighetsansvar ligger inte inom kärnverksamheten i samverkansområdet. Exempel på sådana myndigheter är Migrationsverket i samverkansområde Skydd, undsättning och vård och Ekonomistyrningsverket inom samverkansområde Ekonomisk säkerhet.

Vidare är vissa myndigheter utpekade i ett specifikt samverkansområde trots att de egentligen har kompetens, resurser och information som borde kunna vara en resurs för hela krishanteringssystemet. De har en slags sektorsövergripande kompetens. Exempel på myndigheter av den här typen är Lantmäteriverket och Statistiska centralbyrån.

Det finns också några myndigheter som är utpekade i ett samverkansområde främst utifrån en uppgift som föreligger i höjd beredskap. Dessa uppgifter behandlas inte i samverkansområdena idag. Fokus ligger istället på den fredstida krishanteringen. Exempel på detta är den enda myndighet som enbart är bevakningsansvarig, det vill säga Arbetsmarknadsstyrelsen. Andra exempel är Jordbruksverket i samverkansområde Ekonomisk säkerhet, som där har till uppgift att bevaka försörjningen med livsmedel. Sverige kan dock inte, efter inträdet i EU, ha en egen policy på detta område isolerat från EU:s övriga jordbrukspolitik. Alltså är uppgiften omöjlig utan den särskilda lagstiftning som finns för detta i krig.

Det ovan beskrivna visar på att det finns ett antal myndigheter som arbetar i samverkansområdena utan ett formellt mandat eller med en oklar uppgift. KBM menar dock att flertalet av dessa myndigheter har mycket viktiga roller att fylla i krishanteringssystemet. Deras medverkan bör formaliseras på något sätt även om de inte behöver knytas till något särskilt samverkansområde.

KBM föreslår därför att en särskild myndighetskategori inrättas i förordningen. Denna kategori bör benämnas stödmyndigheter. En särskild paragraf som beskriver stödmyndigheternas roll och ansvar bör införas. De myndigheter som ska ingå i kategorin bör pekas ut i anslutning till denna paragraf. Rollen som stödmyndighet innebär att myndigheten deltar i samverkansområdenas arbete i de frågor där myndigheten berörs. Stödmyndigheterna har också eget ansvar för krisberedskapsfrågor inom sina respektive sektorer och ska ta egna initiativ till sårbarhetsreducerande åtgärder. De krav som ställs på de samverkansansvariga myndigheterna i den föreslagna 10 § gäller därför också för stödmyndigheterna. En stödmyndighet bör också kunna äska medel ur anslag 7:5 Krisberedskap för att delta i samverkansprojekt som initieras i ett samverkansområde eller som stödmyndigheterna själva sätter igång.

KBM:s bedömning är att de så kallade totalförsvarsgemensamma myndigheterna generellt sett inte ska vara utpekade som samverkansansvariga myndigheter i samverkansområdena enligt 6 §. De bör istället utgöra stödmyndigheter och på så sätt kunna erbjuda sin kompetens och sitt stöd till alla samverkansområden. Dessa myndigheter är Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets pliktverk.

Tjugofyra av remissinstanserna har kommenterat förslaget med stödmyndigheter, varav 20 centrala myndigheter. Tjugo av instanserna är positiva till förslaget att inrätta en sådan myndighetskategori. Av de som föreslås bli stödmyndigheter har 13 stycken kommenterat förslaget och 10 av dem är positiva. Flera instanser påpekar dock att formerna för detta måste utredas vidare och förtydligas, och att KBM måste erbjuda ett tydligt stöd till stödmyndigheterna. Delade meningar råder kring finansieringsfrågan och vilka möjligheter stödmyndigheterna ska ha att äska medel ur anslag 7:5 Krisberedskap.

Sammanfattningsvis ser KBM ett behov av att göra en skillnad mellan de myndigheter som pekas ut i förordningen. KBM föreslår därför att förordningen kompletteras med nya bestämmelser som reglerar de olika roller som de samverkansansvariga myndigheterna, de geografiskt områdesansvariga myndigheterna, stödmyndigheterna och KBM har i krishanteringssystemet.

### **2.2.3 Tydligare samordning**

KBM:s roll i samverkansområdena och i krishanteringssystemet i stort bör vara att stödja, samordna och vid behov inrikta krisberedskapsarbetet samt uppmärksamma frågor av sektorsövergripande karaktär. KBM ska tillföra ett mervärde i krishanteringssystemet. En majoritet av de myndigheter som KBM har intervjuat i samband med översynen av förordningen, har framfört önskemål om en tydligare vägledning i krisberedskapsarbetet från KBM:s sida. I enlighet med detta föreslår KBM ovan (i avsnitt 2.2.2) att förordningen kompletteras med en särskild paragraf som beskriver KBM:s roll och ansvar. För att kunna erbjuda en tydligare samordning av krisberedskapsarbetet bör dock KBM också kunna meddela verkställighetsföreskrifter.

KBM får redan idag meddela föreskrifter för de frågor som regleras i 6–12 §§ i förordningen. Detta innebär i princip att KBM kan ge ut de föreskrifter som behövs för verkställigheten av myndigheternas uppgifter inför höjd beredskap. KBM:s anser dock att KBM:s bemyndigande att meddela tillämpningsföreskrifter bör utvidgas till att omfatta flera delar av förordningen. Mot bakgrund av det resonemang som förs i avsnitt 2.2.1 om helhetssyn, skulle det också vara den logiska konsekvensen av att bestämmelserna som rör fredstida krishantering slås samman med planeringen inför höjd beredskap.

KBM menar att föreskriftsrätt behövs bland annat för att uppnå en god kvalitet och jämförbarhet i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Detta är nödvändigt om analyserna ska kunna fungera som underlag för beslut om exempelvis framtida beredskapsåtgärder och resursfördelning. Formerna för myndigheternas samverkan och arbetet i samverkansområdena kan också behöva regleras i föreskrifter i särskilda fall. Samverkansformer m.m. kan i och för sig regleras direkt i förordningen. KBM förordrar dock att KBM bemyndigas att meddela föreskrifter, eftersom detta är en mer flexibel möjlighet än reglering direkt i förordningen. Även formerna för myndigheternas rapportering under en kris kan behöva preciseras och samordnas genom föreskrifter.

Att KBM föreslås få en utökad rätt att meddela föreskrifter innebär inte att KBM anser att föreskrifter är det enda instrumentet för att uppfylla intentioner bakom förordningen. KBM avser att även i fortsättningen företrädesvis arbeta med olika typer av inriktningsdokument och vägledningar.

Arton remissinstanser har kommenterat förslaget. De länsstyrelser som kommenterat förslaget är positiva. Bland de centrala myndigheterna är ungefär hälften av dem som kommenterat förslaget för och hälften emot. Invändningarna rör framförallt KBM:s mandat att föreskriva arbetet i samverkansområdena. Räddningsverket menar till exempel att det finns en risk att KBM genom att utfärda föreskrifter likriktar arbetet på ett sådant sätt att områdes- och myndighetsspecifika förhållanden och problem inte framträder tillräckligt tydligt. Det kan också få till följd att andra myndigheters vilja att utveckla, rationalisera och förfina arbetsmetoder avstannar på grund av begränsningar i systemet. Rikspolisstyrelsen menar att krishanteringssystemet bygger på samverkan och ett underifrånperspektiv, och att föreskrifter motverkar detta.

KBM har full förståelse för dessa farhågor. KBM gör dock bedömningen att tydliga föreskrifter, i kombination med annat stöd (till exempel vägledningar, m.m.), snarare underlättar arbetet hos de berörda myndigheterna och i samverkansområdena. Detta eftersom det då kan finnas tydligt definierade krav och förväntningar på vad som ska presteras och vad det gemensamma arbetet ska resultera i.

Flera remissinstanser påtalar också vikten av att KBM samråder med de aktörer som berörs av föreskrifterna innan sådana ges ut. Socialstyrelsen säger i sitt yttrande att i den mån KBM ges föreskriftsrätt bör föreskrifterna utformas i dialog med övriga myndigheter inom planeringssystemet. KBM håller naturligtvis till fullo med om detta.

## 2.3 Genomgång av KBM:s förslag

I detta avsnitt presenterar KBM förslag till ny lydelse i den nya krisberedskapsförordningen jämfört med de bestämmelser som finns idag. Understruken text i rutan *föreslagen lydelse* markerar de ändringar som gjort jämfört med nuvarande lydelse. KBM:s förslag till nya förordningar presenteras i sin helhet i bilagorna 1 och 2.

### 2.3.1 Tillämpningsområde

<b>Nuvarande lydelse</b>	<b>Föreslagen lydelse</b>
<p><b>Inledande bestämmelser</b></p> <p><b>1 §</b> Denna förordning innehåller föreskrifter som dels reglerar fredstida krishantering, dels ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.</p> <p>Bestämmelserna i denna förordning skall tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning.</p> <p><b>2 §</b> Bestämmelserna i 3–12 och 22 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Regeringskansliet och Försvarsmakten.</p>	<p><b><u>Tillämpningsområde</u></b></p> <p><b>1 §</b> Denna förordning innehåller föreskrifter som reglerar <u>samhällets krisberedskap, inklusive förberedelser för höjd beredskap</u>.</p> <p>Bestämmelserna i denna förordning skall tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning.</p> <p><b>2 §</b> Bestämmelserna i 3–18 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen, med undantag för Regeringskansliet. <u>Bestämmelserna i 3–12 § och 15–18 §§ gäller dock inte för Försvarsmakten.</u></p>

De inledande bestämmelserna i 1 § reglerar vad förordningen omfattar i stort, och i 2 § vem förordningen avser. Rubriken inledande bestämmelser i nuvarande lydelse är missvisande eftersom de första två paragraferna egentligen inte innehåller några bestämmelser utan snarare anger förordningens tillämpningsområde. KBM föreslår därför att rubriken ersätts med uttrycket *tillämpningsområde*.

KBM föreslår att begreppet *samhällets krisberedskap* används som ett samlingsbegrepp för krishantering i fred och förberedelser inför höjd beredskap. Detta för att tydligare markera den helhetssyn som enligt KBM:s mening bör prägla arbetet inom ramen för krishanteringssystemet.

I avsnitt 2.2.1 föreslår KBM att 14–21 §§ lyfts ur krisberedskapsförordningen, och bildar en egen förordning om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap. I nuvarande lydelse anges i 1 § att föreskrifterna i förordningen ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Eftersom dessa föreskrifter främst avser

åtgärder vid höjd beredskap och liksom 14–21 §§ i förordningen omfattar en bredare skala av aktörer än de statliga myndigheterna, föreslår KBM att hänvisningen till lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap flyttas till den föreslagna nya förordningen om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap.

Från och med 2005 ingår de allmänna försäkringskassorna tillsammans med Riksförsäkringsverket i en ny myndighet kallad Försäkringskassan. Då denna myndighet pekas ut i sin helhet i förordningen finns inget behov av att särskilt nämna försäkringskassorna i de inledande bestämmelserna. Förordningen har därför redan ändrats den 1 januari 2005<sup>5</sup>.

Två remissinstanser anser att det tydligare bör framgå av 1 § att förordningen enbart avser förberedelser för fredstida kriser och höjd beredskap, och inte ansvaret när en kris har uppkommit.

KBM delar inte den bedömningen, eftersom det finns bestämmelser i förordningen som ska tillämpas under en kris – till exempel myndigheternas ansvar att hålla regeringen informerad.

---

5. Se ändring i förordning (2004:998).

## 2.3.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

<b>Nuvarande lydelse</b>	<b>Föreslagen lydelse</b>
<p><b>Risk- och sårbarhetsanalys</b></p> <p><b>3 §</b> Varje myndighet skall i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga årligen analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.</p> <p>Vid denna analys skall myndigheten särskilt beakta</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,</li> <li>2. situationer som kräver brådskanie beslut och samverkan med andra samhällsorgan,</li> <li>3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser, och</li> <li>4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.</li> </ol>	<p><b>Risk- och sårbarhetsanalys</b></p> <p><b>3 §</b> Varje myndighet skall i syfte att stärka sin <u>egen och samhällets</u> krishanteringsförmåga <u>fortlöpande</u> analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.</p> <p><u>De myndigheter som inom sitt ansvarsområde har verksamhet som har betydelse för samhällets krisberedskap skall ta hänsyn till detta i analysen.</u></p> <p>Myndigheterna skall <u>årligen</u> värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall lämnas till Regeringskansliet <u>och Krisberedskapsmyndigheten</u> vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen.</p> <p><b>4 §</b> <u>I sin</u> analys skall myndigheterna särskilt beakta</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,</li> <li>2. situationer som kräver brådskanie beslut och samverkan med andra samhällsorgan,</li> <li>3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser, och</li> <li>4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.</li> </ol>

Myndigheten skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall lämnas till Regeringskansliet vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen.	<u>De myndigheter som enligt 6–9 §§ har ett särskilt ansvar för krishantering skall vid sin analys särskilt beakta den verksamhet som beskrivs i dessa bestämmelser.</u>
--	--

Myndigheterna har sedan drygt två år haft till uppgift att årligen göra risk- och sårbarhetsanalyser. KBM kan konstatera att en del arbete återstår innan det mervärde som risk- och sårbarhetsanalyserna är tänkta att tillföra samhället får genomslag. De myndigheter som KBM intervjuat efterlyser ett tydligare metodstöd och en bättre vägledning för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. KBM har också fått i uppdrag i regleringsbrevet för 2004 att analysera ett urval av de risk- och sårbarhetsanalyser som lämnades till Regeringskansliet i samband med årsredovisningen för 2003<sup>6</sup>. Liknande synpunkter kommer till uttryck i denna skrivelse.

### Vad ska analyseras?

I vissa fall verkar det vara oklart för myndigheterna vilken typ av händelser och situationer som avses i nuvarande 3 §, och analyserna handlar därför ofta om händelser som istället bör behandlas i andra typer av riskanalyser. Det bör därför tydligt framgå av förordningen att risk- och sårbarhetsanalyserna ska ta sikte på de risker och sårbarheter som kan ha påverkan på samhällets funktion vid en allvarlig samhällskris.

KBM föreslår därför att det i 3 § bör anges uttryckligen att syftet är att både den egna myndighetens och samhällets krishanteringsförmåga ska stärkas av analysarbetet. Det bör också anges att de delar av en myndighets ansvarsområde som har betydelse för samhällets funktion eller krishanteringsförmåga ska beaktas särskilt. Det vill säga om en myndighet äger, förvaltar eller har tillsyn över en verksamhet eller funktion som är av väsentlig betydelse för samhällets förmåga att hantera en kris, eller som kan påverka krisens förlopp, så ska myndigheten ta särskild hänsyn till detta i sin risk- och sårbarhetsanalys. Syftet med detta är att försöka urskilja vilka myndigheter förutom de som nämns särskilt i förordningen som bör göra en mer grundlig risk- och sårbarhetsanalys.

Av remissinstanserna anser de flesta att det är positivt att det blir tydligare vad som ska analyseras och att det anses att det är samhällets krishanteringsförmåga som man ska ta sikte på. Bland annat Nutek delar KBM:s uppfattning att förordningen bör ta sikte på de risker och sårbarheter som kan påverka samhällets funktion vid en allvarlig samhällskris. Andra tycker att det inte är tillräckligt tydligt vad som avses i nuvarande förslag heller. SMHI menar till exempel att den föreslagna förordningstexten i 3 § "*verksamhet som har betydelse för samhällets krisberedskap*" fortfarande ger möjlighet till tolkningar.

6. *En analys av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser avseende analyskvalitet och metodik* (KBM dnr 0417/2004).



Detta understyrker enligt KBM:s mening behovet av att ytterligare förtydliga detta i vägledningar och i föreskrifter.

### **Rapportering av risk- och sårbarhetsanalyser**

Under de intervjuer som KBM genomfört har många myndigheter haft synpunkter på sammanställningen och rapporteringen av risk- och sårbarhetsanalyserna. Många menar att arbetet med att identifiera risker och sårbarheter inom ansvarsområdet är ett kontinuerligt arbete där bara små förändringar kan noteras mellan åren. Den årliga rapporteringen upplevs därför inte som meningsfull av alla. Samtidigt är det svårt att bestämma ett annat rapporteringsintervall som skulle vara lämpligare.

Ett alternativ som många myndigheter har lyft fram är att lämna en risk- och sårbarhetsanalys till Regeringskansliet vart tredje år i samband med regeringens krisberedskapspropositioner. Eftersom det inte finns något som säger att sådana propositioner även fortsättningsvis kommer att läggas fram vart tredje år är det enligt KBM:s bedömning olämpligt att i en förordning lägga fast ett sådant intervall. Ett annat problem med en redovisning vart tredje år är att man bygger in en fördröjning i systemet, där nya risker och sårbarheter kanske inte upptäcks förrän efter 2–3 år. Eftersom planeringssystemet redan idag dras med vissa fördröjningar orsakade av att verksamhetsplaneringen ligger så pass långt före själva genomförandet av åtgärder, finns det en uppenbar risk för att samhällets krisberedskap skulle försämrats av en sådan ordning.

Ett annat alternativ är att ha olika tema för analyserna olika år. Exempel på fokusområden skulle kunna vara varierande geografiska eller tematiska fokus. Då håller man fast vid den årliga rapporteringen, och istället tar KBM initiativ till skilda tema för analyserna olika år. Detta kan göras i till exempel den årliga planeringsinriktningen. I övrigt kan analyserna i huvudsak bestå av avvikelserapportering. KBM bedömer att detta är ett bättre alternativ än redovisning vart tredje år.

Av remissinstanserna har några centrala myndigheter åter påpekat att de tycker att årlig rapportering är onödigt. Socialstyrelsen menar att rapportering kan ske med längre mellanrum. Socialstyrelsen genomför vart fjärde år en fördjupad genomgång av sina olika verksamheter och lämnar däremellan årligen en lägesrapport. Motsvarande skulle kunna göras på detta område. Svenska kraftnät håller med om att om underlaget från risk- och sårbarhetsanalyserna ska användas i planeringsprocessen och KBM:s planeringsinriktning, bör de följa samma tidsintervall som denna. Svenska kraftnät föreslår dock att planeringsinriktningarna istället blir treåriga. Jordbruksverket ifrågasätter också om det är nödvändigt att göra analyserna varje år. De flesta verksamheter uppvisar små förändringar mellan åren. Risken med teman är att vissa myndigheter inte blir berörda av dessa teman.

KBM föreslår dock att den årliga rapporteringen kvarstår i enlighet med KBM:s resonemang ovan. För att förtydliga detta föreslår KBM att detta också tydligt anges i 3 §, tredje stycket.

Arbetet med att klarlägga vilka risker och sårbarheter som finns är på många sätt ett kontinuerligt arbete som är nära kopplat till exempelvis arbetet med omvärldsanalyser. Därför bör ordet "*årligen*" bytas ut mot "*fortlöpande*" i beskrivningen av själva analysarbetet i första stycket i 3 §.

Enligt nuvarande bestämmelser ska risk- och sårbarhetsanalyserna lämnas till Regeringskansliet. I KBM:s instruktion framgår att KBM ska "*sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser och genomföra övergripande analyser av dessa*". Därför bör även KBM erhålla myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, vilket bör framgå av förordningen. KBM föreslår därför att KBM också står som mottagare av risk- och sårbarhetsanalyserna i 3 §, tredje stycket.

Under de intervjuer som KBM genomfört har även sekretessfrågan varit uppe för diskussion. Majoriteten av myndigheterna upplever dock att de problem som funnits med att förmedla den information som sammanställs i risk- och sårbarhetsanalyserna på många sätt löses av ändringen i sekretesslagen som föreslås i regeringens proposition Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:05). Därför ser KBM inga behov av att ytterligare uppmärksamma den frågan.

### **Myndighetens ansvarsområde**

I redovisningen av regleringsbrevsuppdraget (att analysera myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser enligt ovan) kunde KBM bland annat konstatera att det har varit tydligt vad som menas med begreppet *myndighetens ansvarsområde* så som det beskrivs i förordningen idag. Således omfattar analyserna ett mycket varierande omfång av ansvar. De analyser som KBM har tagit del av omfattar risker och sårbarheter

- inom den egna myndigheten,
- inom den sektor som myndigheten ansvarar för,
- inom det egna länet, eller
- i det samhälleliga perspektivet.

Krisberedskapsförordningen bör justeras för att det ska bli tydligt vad som gäller särskilt för de geografiskt områdesansvariga aktörerna, de utpekade sektorsansvariga och övriga myndigheter. KBM föreslår därför att 3 § kompletteras så att det framgår att det ställs särskilda krav på de utpekade myndigheterna, och att det i den nya förordningen görs en åtskillnad mellan sektorsansvariga och områdesansvariga myndigheter. Se vidare avsnitt 2.3.3. I övrigt bör detta utvecklas i föreskrifter.

I princip alla länsstyrelser påtalar i sina remissyttranden vikten av en nationell sammanhållen process för risk- och sårbarhetsanalysarbetet där sektorsmyndigheterna bryter ner sina analyser till regionala delar som länsstyrelserna sen sammanställer i regionala risk- och sårbarhetsanalyser. För detta krävs att förordningen säkerställer att den regionala nivån beaktas i de centrala myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsfrågor, och att länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser lämnas in någon månad senare än sektorsanalyserna.

KBM menar att detta lämpligen regleras av KBM i föreskrifter istället för i förordningstext.

### **Jämförbarhet och samordning**

Efter KBM:s analys av risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med regleringsbrevsuppdraget kan KBM konstatera att analyserna måste få en jämnare kvalitet och en ökad spårbarhet samt ett tydligare samhällsperspektiv för att de ska kunna användas som ett gemensamt underlag i krishanteringssystemet. Resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna bör redovisas på ett mer enhetligt sätt än idag. Syftet med analyserna och vad som ska ingå i redovisningen till regeringen behöver göras tydligare.

KBM ska enligt sin instruktion utveckla metoder för risk- och sårbarhetsanalyser. Det är dock svårt att i förordningstext förklara, definiera och exemplifiera detta på ett sådant sätt att myndigheterna får en riktig och ändamålsenlig vägledning för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna. Detta bör istället göras på annat sätt.

KBM bör därför ha föreskriftsrätt inom detta område. Se vidare avsnitt 2.2.3 och 2.3.8. Föreskriftsrätt är dock inte det enda instrumentet för att utveckla metoder för risk- och sårbarhetsanalyser. KBM kommer att fortsätta att i nära samverkan med berörda myndigheter lyfta fram goda exempel och att löpande lämna stöd i analysarbetet.

Många remissinstanser har kommenterat förslaget att KBM ska få en utökad föreskriftsrätt (se avsnitt 2.2.3 och 2.3.8). Majoriteten har dock förståelse för att föreskrifter kopplade till risk- och sårbarhetsanalysarbetet är motiverat. Några anser att jämförbarhet viktigt, men att det går lika bra att åstadkomma genom ökad tydlighet i till exempel vägledningen, och genom en tätare dialog med myndigheterna.

KBM menar att en kombination av dessa förslag och ändamålsenliga föreskrifter är det optimala.

### 2.3.3 Samverkansområdenas roll och skillnaden mellan olika myndigheters ansvar

<b>Nuvarande lydelse</b>	<b>Föreslagen lydelse</b>
<p><b>4 §</b> Myndigheterna som anges i bilagan till denna förordning skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom de samverkansområden som anges i bilagan.</p> <p>Myndigheterna skall därvid särskilt</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,</li> <li>2. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, samman- slutningar och näringsidkare som är berörda,</li> <li>3. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskaps- inhämtning, och</li> <li>4. beakta säkerhetskraven för de tekniska system som är nödvändiga för att de skall kunna utföra sitt arbete.</li> </ol>	<p><b><u>Samverkansområden</u></b></p> <p><b>5 §</b> För att främja en helhetssyn på sam- hällets säkerhet och beredskap skall <u>åtgärder för samhällets krisberedskap planeras och vidtas inom samverkansom- rådena teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, skydd, undsättning och vård samt geo- grafiskt områdesansvar.</u></p> <p><b>Myndigheter med samverkansansvar</b></p> <p><b>6 §</b> I bilagan till denna förordning anges <u>de myndigheter (samverkansansvariga myndigheter) som har ett särskilt ansvar för att inom samverkansområdena tek- nisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, samt skydd, undsättning och vård förebygga, mot- verka och begränsa sårbarhet och risker. De samverkansansvariga myndigheterna skall i detta syfte bereda de frågor som anges i 10 § inom samverkansområdena.</u></p> <p><u>De samverkansansvariga myndigheterna skall beakta den Europeiska unionens (EU) krisberedskapsarbete och de krisbe- redskapsfrågor som hanteras av EU i sin planering och inom samverkansområ- dena.</u></p>

De samverkansansvariga myndigheterna skall samverka med länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvariga enligt 7 §, med stödmyndigheterna enligt 9 § i de frågor där samverkansområdena behöver förstärkas med särskild kompetens, och med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, samman Slutningar och näringsidkare som är berörda.

#### **Myndigheter med geografiskt områdesansvar**

7 § Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga på regional nivå. Länsstyrelserna skall verka för att tvärsektoriell planering och förberedelser vidtas för samhällets krisberedskap inom länet genom att bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga.

Länsstyrelserna skall i dessa frågor samverka med varandra och med Krisberedskapsmyndigheten inom samverkansområdet geografiskt områdesansvar.

#### **Krisberedskapsmyndigheten**

8 § Krisberedskapsmyndigheten skall i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga.

Krisberedskapsmyndigheten skall stödja och inrikta arbetet i samverkansområdena samt samverka med de samverkansansvariga och geografiskt områdesansvariga myndigheterna samt med stödmyndigheterna.

### Myndigheter med stödjande ansvar

9 § Följande myndigheter är stödmyndigheter inom ramen för samhällets krisberedskap:

- Arbetsmarknadsstyrelsen
- Boverket
- Ekonomistyrningsverket
- Försvarets materielverk
- Försvarets radioanstalt
- Kemikalieinspektionen
- Lantmäteriverket
- Läkemedelsverket
- Migrationsverket
- Naturvårdsverket
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
- Statistiska centralbyrån
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Totalförsvarets pliktverk
- Verket för näringslivsutveckling

Dessa myndigheter skall stödja arbetet inom samverkansområdena samt samverka med de myndigheter som har samverkansansvar och geografiskt områdesansvar.

Stödmyndigheterna skall inom ramen för sitt ansvarsområde planera och vidta förberedelser för samhällets krisberedskap genom att förebygga, motverka och begränsa sårbarhet och risker.

	<p><b><u>Särskilda uppgifter</u></b></p> <p><b><u>10 § De myndigheter som är utpekade i 6-9 §§ skall</u></b></p> <p>1. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning, <u>samt genomföra omvärldsanalys inom krisberedskapsområdet,</u></p> <p>2. beakta säkerhetskraven för de tekniska system som är nödvändiga för att de skall kunna utföra sitt arbete, och</p> <p><u>3. identifiera möjliga samarbetsområden och samarbetsparter inom olika internationella fora i syfte att utveckla nationell och internationell krisberedskap.</u></p> <p><u>En utgångspunkt för myndigheternas arbete skall vara resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna.</u></p>
--	--

Enligt det resonemang som förs i avsnitt 2.2.3 menar KBM att olika myndigheters olika roller i krishanteringssystemet bör avspeglas i förordningen. Vidare bör samverkansområdenas roll beskrivas mer ingående. KBM förordar att detta sker genom att särskilda paragrafer införs enligt förslag ovan.

### **Samverkansområdenas roll**

De i förordningen utpekade 31 centrala myndigheterna och 21 länsstyrelserna ska enligt 4 § i förordningens nuvarande lydelse planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom samverkansområdena. Denna formulering tar sikte på myndigheternas ansvar men säger samtidigt att detta ansvar ska utövas inom samverkansområdena. Däremot anges inte ett tydligt syfte med samverkansområdena eller att samverkansområdena som sådana har några särskilda uppgifter.

Denna oprecisa skrivning har föranlett olika tolkningar avseende samverkansområdenas roll, uppgift och mandat. Ett samverkansområde är ingen juridisk person och har inte heller några operativa uppgifter i en krissituation. Samtidigt anser KBM att samverkansområdena bör vara något mer än ett forum för att utbyta information. KBM menar att samverkansområdena ska vara en struktur för samverkan mellan myndigheter kring exempelvis planering, övning, utbildning, forskning och EU-frågor inom krisberedskapsområdet. De utpekade myndigheterna ska också säkerställa att det sker en samverkan mellan samverkansområdena. Bland annat är syftet att sektorsföreträdarna i samverkan

ska beakta ömsesidiga beroenden mellan sektorerna. Detta bör exempelvis ske genom att slutsatser från de enskilda myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser sprids inom samverkansområdena. Genom att gemensamt bereda åtgärder för att förebygga, motverka och begränsa identifierade sårbarheter kan myndigheterna samverka kring planering så att olika myndigheters åtgärder inom ett och samma område kan genomföras på ett sådant sätt att deras effekter optimeras.

KBM föreslår enligt ovan (avsnitt 2.2.3) att KBM får möjlighet att genom verkställighetsföreskrifter förtydliga och utveckla samverkansområdenas roller och uppgifter. Det finns enligt KBM:s mening behov att i vissa frågor kunna ställa tydligare krav på samverkansområdena, till exempel vad gäller arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och den gemensamma planeringen av åtgärder för att minska sårbarheterna i samhällets krisberedskap. Genom att precisera den här typen av krav i förordningstexten finns det en risk att det aktuella arbetsläget cementeras och att nya initiativ och idéer inte får genomslag. Därför är det enligt KBM:s mening mer lämpligt att ställa krav på samverkansområdesarbetet i föreskrifter, eftersom det är en mindre komplicerad process att förändra dessa än att göra ändringar i själva förordningen.

Av remissinstanserna är majoriteten av de centrala myndigheterna tveksamma till att KBM ska få möjlighet att meddela föreskrifter för arbetet i samverkansområdena. Statens strålskyddsinstitut ställer sig till exempel inte bakom att samverkansarbetet ska styras med hjälp av föreskrifter. Det ansvar som samverkansmyndigheterna har enligt det som föreslås i nya 10 § räcker för att styra arbetet i samverkansområdena. Finansinspektionen anser däremot att föreskriftsrätt i enlighet med KBM:s förslag är en nödvändig förutsättning för krisberedskapssystemets funktion.

Bland länsstyrelserna dominerar åsikten att en föreskriftsrätt i och för sig kan hämma lokala och regionala initiativ och därmed underminera underifrånperspektivet, men att fördelarna med tydligare inriktning av krisberedskapsarbetet ändå överväger.

KBM anser att det är viktigt att även EU och den internationella dimensionen av krisberedskapsarbetet uppmärksammas i förordningen. Detta görs i KBM:s förslag i nya 6 och 10 §§. I 6 § föreslås att *"de samverkansansvariga myndigheterna ska beakta den Europeiska unionens (EU) krisberedskapsarbete och de krisberedskapsfrågor som hanteras av EU i sin planering och inom samverkansområdena"*. I remissversionen av KBM:s förslag användes ordet *bereda* istället för *beakta*, vilket många av remissinstanserna reagerat emot. KBM anser att det var ett olyckligt ordval, och föreslår att skrivningen ändras enligt ovan.



### **Samverkansansvariga myndigheter och geografiskt områdesansvariga myndigheter**

Krishanteringssystemet bygger på sektors- och områdesansvar. En av grundtankarna med krishanteringssystemet är att samverkansansvariga myndigheter och geografiskt områdesansvariga myndigheter ska samverka. I förordningen avspeglas inte skillnaden mellan länsstyrelserna och de sektorsansvariga myndigheterna och mötet mellan sektorsansvaret och det geografiska områdesansvaret har heller inte fått fullt genomslag i arbetet inom samverkansområdena.

KBM förordar mot denna bakgrund att det i förordningen görs en åtskillnad i beskrivningen av de sektorsansvariga myndigheterna och de geografiskt områdesansvariga myndigheterna. Detta görs i de föreslagna nya paragraferna 6–7. KBM föreslår dessutom att länsstyrelserna ska ingå i samtliga samverkansområden.

Av remissinstanserna tycker i princip alla att det är bra att det geografiska områdesansvaret kommenteras i en egen paragraf, men några anser att ansvarsfördelningen mellan de samverkansansvariga och de geografiskt områdesansvariga myndigheterna fortfarande inte är tillräckligt tydligt (se även avsnitt 2.2.2).

#### **KBM:s roll**

KBM har vid sidan om vissa specifika sektorsanknutna uppgifter även en tvärsektoriell uppgift. KBM har också en samordningsroll för hela krishanteringssystemet (se även avsnitt 2.2.2).

KBM föreslår därför att denna tvärsektoriella roll beskrivs i en särskild paragraf. Vidare föreslår KBM att myndigheten ska ingå i samtliga samverkansområden för att kunna verka i denna roll.

De centrala myndigheterna ställer sig i huvudsak tveksamma till att KBM ska vara med i alla samverkansområden och de flesta är negativa till att KBM får en mer styrande roll inom samverkansområdena. Av länsstyrelserna är alla som kommenterat det positiva till att KBM får ett utökat mandat (se även avsnitt 2.2.2).

KBM gör dock bedömningen att det är nödvändigt med en tydlig samordnande funktion i krishanteringssystemet och att denna funktion bör ha närvaro i alla samverkansområden.

#### **Stödmyndigheter**

Ett antal myndigheter har idag en oklar roll i samverkansområdena. Detta kan bero på att de inte har angetts i förordningen som deltagare i samverkansområdena men dom deltar i arbetet ändå. Det kan också bero på att de ingår i ett samverkansområde, men de saknar koppling till samverkansområdets kärnverksamhet. Dessa myndigheter har emellertid en viktig roll för samhällets krisberedskap eller inför höjd beredskap. KBM föreslår därför att

en särskild myndighetskategori inrättas för sådana myndigheter. Denna kategori bör benämnas stödmyndigheter. En särskild paragraf som beskriver stödmyndigheternas roll och ansvar bör införas. De myndigheter som ska ingå i den aktuella kategorin pekas ut i anslutning till denna paragraf (se även avsnitt 2.2.2).

Rollen som stödmyndighet innebär att myndigheten deltar i samverkansområdenas arbete i de frågor där myndigheten berörs. Stödmyndigheterna har också eget ansvar för krisberedskapsfrågor inom sina respektive sektorer och ska ta egna initiativ till sårbarhetsreducerande åtgärder. De krav som ställs på de samverkansansvariga myndigheterna i den föreslagna 10 § gäller därför också för stödmyndigheterna. En stödmyndighet bör även kunna äska medel ur anslag 7:5 Krisberedskap för att delta i samverkansprojekt som initieras i ett samverkansområde eller som stödmyndigheterna själva sätter igång.

De aktörer som inte är statliga myndigheter under regeringen kommer även i fortsättningen att kunna arbeta med krisberedskapsfrågor och berörs inte av ändringarna i förordningen. Detta gäller exempelvis Riksbanken och Svenska kommuner och landsting.

Följande myndigheter bör enligt KBM:s bedömning vara stödmyndigheter:

- Arbetsmarknadsstyrelsen
- Boverket
- Ekonomistyrningsverket
- Försvarets materielverk
- Försvarets radioanstalt
- Kemikalieinspektionen
- Lantmäteriverket
- Läkemedelsverket
- Migrationsverket
- Naturvårdsverket
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
- Statistiska centralbyrån
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Totalförsvarets pliktverk
- Verket för näringslivsutveckling

Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget att inrätta en ny myndighetskategori med stödmyndigheter. Delade meningar råder dock kring finansieringsfrågan och vilka möjligheter stödmyndigheterna ska ha att äska medel ur anslag 7:5 Krisberedskap.

Arbetsmarknadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Arbetsmarknadsstyrelsen är en del av Arbetsmarknadsverket. Arbetsmarknadsstyrelsen ska bland annat leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet. Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarar också för utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna.

Arbetsmarknadsstyrelsen är idag utpekad i samverkansområde Ekonomisk säkerhet som bevakningsansvarig myndighet, men bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara det. Arbetsmarknadsstyrelsen bör istället ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att det kan vara befogat med ny kategori med stödmyndigheter. Ansvar och uppgifter för stödmyndigheterna bör utvecklas från myndigheternas sektorsansvar och myndigheternas övergripande ansvar.

Boverket är den nationella myndigheten för samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende. Boverket ska verka för ett effektivt, säkert, hälsosamt och miljöanpassat byggande. Det gäller såväl nybyggnad som förvaltning av befintlig bebyggelse, samt för en harmoniserad europeisk byggmarknad. Boverket ska också verka för en hållbar användning av mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt både i Sverige och med perspektiv på Europa. Boverket har därför bland annat ansvar för att minimera rasrisker, samt skador vid översvämning och brand vid utfärdande av regler inom det byggnadstekniska området.

KBM bedömer att Boverket har en roll att förebygga, motverka och begränsa risker av betydelse för samhällets krisberedskap. Boverket bör därför ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Boverket ställer sig positiva till detta.

Ekonomistyrningsverket är central förvaltningsmyndighet för ekonomisk styrning av statlig verksamhet. Ekonomistyrningsverket ska bland annat analysera och lämna information om den statliga ekonomin, ansvara för statsredovisningen och förvalta koncerninformationssystemet Hermes.

Ekonomistyrningsverket är idag utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Ekonomisk säkerhet och samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information, men bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara det. Ekonomistyrningsverket bör istället ingå i krishanteringssystemet som stödmyndighet.

Ekonomistyrningsverket tillstyrker inte KBM:s förslag. Ekonomistyrningsverket menar att verkets arbete med redovisnings-, budgeterings och informationssystem samt information om den statliga ekonomin har samma karaktär som uppgifterna för den myndigheter som enligt KBM:s förslag blir kvar i samverkansområde Ekonomisk säkerhet.

Ekonomistyrningsverkets uppgift inom krishanteringssystemet är framförallt att tillse att man kan ta fram information om statens finanser under en kris, i fall resurser skulle behöva omfördelas snabbt. Denna typ av information finns i Hermes-systemet. KBM menar att denna resurs är av mer sektorsövergripande karaktär, det vill säga bör komma hela krishanteringssystemet till godo. Frågan har liten beröring med kärnverksamheten inom något av samverkansområdena. Därför är det enligt KBM:s mening mer lämpligt att Ekonomistyrningsverket ingår i krishanteringssystemet som stödmyndighet.

Informationssäkerhetsfrågorna har under tiden sen förordningen började gälla den 1 juli 2002 kopplats till samverkansområde Teknisk infrastruktur. I praktiken har det inneburit att Försvarets materielverk äskat medel inom ramen för samverkansområdet. Försvarets materielverk har ansvar för att bygga upp ett system för evaluering och certifiering inom informationssäkerhetsområdet.

Försvarets materielverk påtalar i sitt remissyttrande att myndigheten har stor erfarenhet och flera experter inom teknik, system och metoder som ligger inom samverkansområde Teknisk infrastruktur. Försvarets materielverk har en vana att ta fram systemläsningar, projektleda och upphandla robusta och tåliga system som används eller är avsedda att användas i krissituationer. Försvarets materielverk menar därför att myndigheten bör därför få en tydlig roll inom samverkansområde Teknisk infrastruktur.

KBM:s bedömning är att de totalförsvarsgemensamma myndigheterna generellt sett inte ska vara utpekade som samverkansansvariga myndigheter inom samverkansområdena enligt 6 § i den nya krisberedskapsförordningen. De bör istället utgöra stödmyndigheter och på så sätt kunna erbjuda sin kompetens och stöd till alla samverkansområden. Försvarets materielverk bör således enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Teknisk infrastruktur. Försvarets materielverk bör istället ingå i krishanteringssystemet som stödmyndighet.

Även Försvarets radioanstalt har äskat medel inom ramen för samverkansområde Teknisk infrastruktur för informationssäkerhetsarbete. Försvarets radioanstalt har ansvar för uppbyggnaden av teknikkompetens på informationssäkerhetsområdet.

KBM:s bedömning är att de totalförsvarsgemensamma myndigheterna generellt sett inte ska vara utpekade som samverkansansvariga myndigheter inom samverkansområdena. Försvarets radioanstalt bör därför ingå i krishanteringssystemet som stödmyndighet.

Försvarets radioanstalt är positiv till att bli stödmyndighet, eftersom detta innebär möjlighet att stödja flera samverkansområden och därmed en tydligare roll för myndigheten jämfört med den roll som beskrivs i dagens förordning.

Kemikalieinspektionen är central tillsynsmyndighet med ansvar för kemikaliekontrollen. Kemikalieinspektionen har tillsyn över importörer och tillverkare av kemiska produkter samt ger stöd till kommuner och länsstyrelser i deras kemikalietyllsyn. Kemikalieinspektionen ska begränsa risker med kemikalier, bland annat genom dialog med näringslivet och branschöverenskommelser, registrera kemiska produkter, godkänna bekämpningsmedel och delta tillsammans med andra EU-länder i arbetet med att bedöma verksamma ämnen i bekämpningsmedel.

KBM bedömer att Kemikalieinspektionen har en roll att förebygga, motverka och begränsa risker av betydelse för samhällets krisberedskap. Kemikalieinspektionen bör därför ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till att bli stödmyndighet och den ambitionsnivå som förväntas av myndigheterna.

Lantmäteriverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande landskaps- och fastighetsinformation. Detta innebär bland annat att Lantmäteriverket ansvarar för försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation, samt för framställning och utgivning av information från den allmänna kartläggningen. Lantmäteriverket ska även ge råd och stöd vid användning av information. Detta är uppgifter som inte är specifikt riktade mot myndigheterna i samverkansområdet utan Lantmäteriverket utgör snarare en resurs för hela krishanteringssystemet.

Lantmäteriverket bör idag utpekad i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information, men bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara det. Lantmäteriverket bör istället ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Lantmäteriverket meddelar i sitt remissyttrande att verket håller med om att man har en sektorsövergripande kompetens. Lantmäteriverket har hela tiden sett sig som en resurs för hela krishanteringssystemet, även om det inte sett ut så i den nuvarande samverkansområdesstrukturen. Lantmäteriverket som stödmyndighet är viktig för verksamheten mer eller mindre i alla samverkansområden och definitivt för alla områdesansvariga. Det är mycket viktigt att Lantmäteriverket som myndighet får möjlighet att leva upp till den efterfrågade rollen som sektorssamordnare även som stödmyndighet.

Läkemedelsverkets huvuduppgifter är godkännande av humana och veterinära läkemedel, kontroll av kliniska prövningar, efterkontroll, information, godkännande av naturläkemedel samt kontroll av kosmetika, narkotika och teknisk sprit, samt av medicintekniska produkter. Läkemedelsverket har en aktiv myndighetsroll som normgivare, granskare och diskussionspartner vid utvecklingen av nya läkemedel. Läkemedelsverkets uppgift är att se till att den enskilde patienten och hälso- och sjukvården får tillgång till effektiva och säkra läkemedel av hög kvalitet och att dessa används på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Läkemedelsverket har en viktig uppgift i krishanteringssystemet vid hanteringen av en pandemi genom att bland annat övervaka läkemedelshanteringen i en sådan situation.

KBM bedömer att Läkemedelsverket har en roll att förebygga, motverka och begränsa risker av betydelse för samhällets krisberedskap. Läkemedelsverket bör därför ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet. Läkemedelsverket har i remissyttrande meddelat att Läkemedelsverket inte har något att erinra mot att bli stödmyndighet.

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. Migrationsverket ansvarar för asyl-, besöks-, bosättnings- samt medborgarskapsfrågor. Verket ska också bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.

Migrationsverket är idag utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Skydd, undsättning och vård. Migrationsverkets verksamhet är dock något perifer i förhållande till samverkansområdet kärnverksamhet. Migrationsverket bör därför enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad i samverkansområde Skydd, undsättning och vård, utan föreslås istället ingå i krishanteringssystemet som stödmyndighet.

Migrationsverket har inte lämnat in något remissyttrande.

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verkets arbete ska syfta till att främja hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Därvid ska de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen och strategierna för att uppnå dessa vara vägledande. Verket ska särskilt vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna samt andra centrala, regionala och lokala myndigheter, bevaka allmänna miljövårdsintressen och följa hur miljöbalken tillämpas, ansvara för genomförandet av miljöövervakning samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen, bevaka att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer, samt bevaka och verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är miljömässigt godtagbar, m.m.

KBM bedömer att Naturvårdsverket har en roll att förebygga, motverka och begränsa risker av betydelse för samhällets krisberedskap. Naturvårdsverket bör därför ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Naturvårdsverket har inte inkommit med remissyttrande.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) tillhandahåller planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter. SMHI är samhällets expertorgan inom meteorologi, hydrologi, oceanografi och är en resurs i miljöarbetet. SMHI:s verksamhet ska understödja samhällets ansträngningar att värna om miljön, skydda liv och egendom och främja samhällsutvecklingen. SMHI kan genom nyttjande av statistik för dimensionering och riskbedömning ta fram nulägesbeskrivningar och prognoser för svårt väder (till exempel stormar, kraftiga regn och stora snömängder), höga flöden (genom bland annat översvämningskarteringar) och klimatförändringar m.m. SMHI kan också ta fram spridningsmodeller för olika tillämpningar, till exempel spridning av farliga ämnen.

KBM bedömer att SMHI har en roll att förebygga, motverka och begränsa risker av betydelse för samhällets krisberedskap. SMHI bör därför ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

SMHI anser att förslaget är till stor del i linje med det sätt SMHI agerat hittills och bedöms vara ett bra nyttjande av SMHI:s resurser.

Statistiska centralbyrån är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken och för annan statlig statistik och har i denna egenskap även i uppgift att samordna och stödja de statistikansvariga myndigheterna. Statistiska centralbyrån kan ta fram statistisk information som kan utgöra en del av beslutsunderlaget för myndigheter som arbetar i en krissituation.

Statistiska centralbyrån är idag utpekad i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. Statistiska centralbyråns kompetens är enligt KBM:s bedömning inte är specifikt riktad mot myndigheterna i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. Statistiska centralbyrån utgör snarare en resurs för hela krishanteringssystemet. Statistiska centralbyrån bör därför enligt KBM:s bedömning ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Statistiska centralbyrån meddelar i sitt remissyttrande att man inte har något att erinra mot att bli stödmyndighet. Statistiska centralbyrån instämmer i att verkets kompetens, resurser och information kan vara en resurs för hela krishanteringssystemet.

Totalförsvarets forskningsinstituts kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Totalförsvarets forskningsinstitut har ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

KBM bedömer att Totalförsvarets forskningsinstitut har en roll att förebygga, motverka och begränsa risker av betydelse för samhällets krisberedskap. Totalförsvarets forskningsinstitut bör därför ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Totalförsvarets forskningsinstitut säger i sitt yttrande att KBM:s förslag att FOI blir stödmyndighet innebär att behovet av att förstå framtid och omvärld som grund för beredskapsarbetet fokuseras.

Pliktverket ansvarar för mönstring, antagningsprövning, inskrivning och redovisning av totalförsvarspliktiga. Målet är att förse totalförsvarets myndigheter, landets kommuner, organisationer och företag med den pliktpersonal som de behöver för sin krigsorganisation. Totalförsvarets krigsorganisation finns i Pliktverkets databaser. Pliktverket kan också mot avgift att åta sig uppgifter från andra myndigheter inom sakområdet. Pliktverket

registrerar och placerar personal i totalförsvaret, så att rätt person kan mobiliseras för varje uppgift. Myndigheten lämnar stöd och service i frågor om bemanning, tjänstgöring och redovisning samt bidrar genom olika informationsinsatser till att de totalförsvarspliktiga känner delaktighet i det svenska försvaret.

KBM bedömer att Pliktverket har en roll att förebygga, motverka och begränsa risker av betydelse för samhällets krisberedskap. Pliktverket bör därför ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Pliktverket tillstyrker förslaget.

Verket för näringslivsutveckling har till uppgift att bland annat stärka näringslivets förutsättningar. Inom krishanteringssystemet har Verket för näringslivsutveckling till uppgift att bevaka den industriella varuförsörjningen. Verket för näringslivsutveckling upplever att myndighetens roll i krishanteringssystemet inte är knuten till ett enskilt samverkansområde, utan snarare handlar om att kunna erbjuda metodstöd vad gäller näringslivsfrågor till alla berörda myndigheter.

Verket för näringslivsutveckling är idag utpekad i samverkansområde Ekonomisk säkerhet, men bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara det. Verket bör istället ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Nutek anser att förslaget i princip är bra, men formerna för hur stödmyndigheterna ska engageras i samverkansområdena måste utvecklas. Det finns en risk att samverkansområdena vid tidsnöd "glömmer" att vända sig till stödmyndigheterna.

I remissen av KBM:s förslag till en ny krisberedskapsförordning fanns även Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) med på listan av stödmyndigheter. SIKA arbetar med utredningar, statistik samt prognos- och analysmetoder inom transport- och kommunikationsområdet. SIKA menar i sitt remissyttrande att det inte finns några skäl att låta institutet ingå i gruppen av stödmyndigheter eftersom SIKA:s roll och verksamhet inte är av den inriktning eller karaktär att detta är lämpligt. KBM ser ingen anledning att gå emot SIKA:s önskemål i denna fråga, varför SIKA *inte* finns med i det slutgiltiga förslaget.

Räddningsverket (som *inte* föreslås bli stödmyndighet) påtalar också att myndigheter som är utpekade i andra samverkansområden också bör kunna fungera som en slags stödmyndigheter, till exempel Räddningsverket i samverkansområde Teknisk infrastruktur.



### 2.3.4 Myndigheternas ansvar att hålla regeringen informerad i en kris

<b>Nuvarande lydelse</b>	<b>Föreslagen lydelse</b>
<p><b>5 §</b> Myndigheter med ansvar enligt 4 § skall, när en situation av den omfattning som avses i 3 § uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.</p> <p><b>10 §</b> Vid höjd beredskap skall de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.</p>	<p><b><u>Rapportering</u></b></p> <p><b>11 §</b> Myndigheter med ansvar enligt 6–9 §§ skall, när en situation av den omfattning som avses i 4 § uppstår och vid höjd beredskap, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. <u>Krisberedskapsmyndigheten skall inhämta underlag från myndigheterna, sammanställa och analysera detta samt förse regeringen med sektorsövergripande och områdesvisa lägesbeskrivningar.</u></p>

Nuvarande 5 § anger att de samverkansansvariga myndigheterna när en krissituation uppstår ska hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Enligt nuvarande 10 § har de bevakningsansvariga myndigheterna vid höjd beredskap exakt samma ansvar. Som framgår av avsnitt 2.2.1 förordar KBM att åtskillnaden mellan samverkansansvaret och bevakningsansvaret försvinner och att den nya krisberedskapsförordningen ska präglas av en tydligare helhetssyn.

KBM föreslår därför att nuvarande 10 § utgår och att uppgiften i höjd beredskap slås samman med nuvarande 5 §.

Enligt sin instruktion ska KBM ha förmåga att vid krissituationer bistå Regeringskansliet med områdesvisa lägesbeskrivningar. Det anges dock inte i 5 § förordningen att KBM får ta in information från de samverkansansvariga myndigheterna. KBM föreslår därför att förordningstexten kompletteras.

KBM föreslår att myndigheterna på begäran även ska lämna information till KBM. Detta innebär inte att myndigheterna informerar KBM istället för regeringen men ger KBM förutsättningar att vid svåra kriser kunna ge Regeringskansliet en övergripande bild av läget i samhället. KBM anser också att det är viktigt att information återförs nedåt i systemet och inte bara aggregeras på central nivå. Under en kris är alla aktörer beroende av bra information! En del av ansvaret för detta bör ligga på KBM som samordnande myndighet.

För att kunna skapa lämpliga former och rutiner för lägesbeskrivningarna bör KBM få bemyndigande att utfärda föreskrifter om vad lägesbeskrivningarna ska innehålla (se vidare avsnitt 2.2.3 och 2.3.8).

Under de intervjuer som KBM genomfört under översynen av förordningen har det framkommit att det även finns andra oklarheter kring informationsvägarna i en krissituation. KBM har därför fått i uppdrag att göra en särskild utredning av rapporteringsformer och informationsförmedling vid kriser (se vidare avsnitt 3.4).

Femton remissinstanser har kommenterat förslaget. Synpunkterna är varierande, en del tycker att det är bra att KBM tar fram lägesbeskrivningar, andra är mer tveksamma. Länsstyrelserna som kommenterat frågan är i huvudsak positiva, men pekar på vikten av att informationen även distribueras ut i systemet. Invändningarna rör framförallt risken för dubbelarbete och ökade krav mitt under ett krisskede till ingen uppenbar nytta.

Smittskyddsinstitutet ser till exempel inga problem att lämna information till KBM i en kris, med detta måste dock ske samordnat med rapportering till Regeringskansliet. Att mitt under en kris avsätta resurser för separat hålla KBM informerat är inte möjligt och nedsätter förmågan att lösa uppgiften. Oklarheterna kring rapporteringsformer och informationsvägarna i en krissituation bör utredas innan KBM bemyndigas utfärda föreskrifter om vad lägesbeskrivningarna ska innehålla. Länsstyrelsen i Kalmar län anser att det är bra att KBM ska inhämta och sammanställa underlag från myndigheterna och förse regeringen med områdesvisa lägesbeskrivningar. Länsstyrelsen saknar dock beskrivning på hur information på motsvarande sätt ska återföras från nationell nivå till regional nivå och vem som ansvarar för detta.

KBM gör i likhet med flera remissinstanser bedömningen att man i hanteringen av information under en kris måste ha som utgångspunkt att krishanteringen genom delgivning, rapportering, m.m. ska bli bättre. Tillgång till aktuell och korrekt information är en förutsättning för lyckad krishantering på alla nivåer i krishanteringssystemet.

### 2.3.5 Säkerhet i dator- och kommunikationssystem och särskilda krav vad avser signalskydd

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p><b>11 §</b> En bevakningsansvarig myndighet ansvarar för att dator- och kommunikationssystem uppfyller sådana säkerhetskrav att myndighetens uppgifter kan utföras på ett tillfredsställande sätt även under höjd beredskap.</p> <p><b>12 §</b> En bevakningsansvarig myndighet som tilldelats signalskyddssystem skall under kontorstid kunna ta emot och sända krypterade meddelanden. Vid höjd beredskap skall myndigheten kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid.</p>	<p><b><u>Säkerhet i dator- och kommunikations-system</u></b></p> <p><b>12 §</b> <u>Varje myndighet ansvarar för att dator- och kommunikationssystem uppfyller sådana säkerhetskrav att myndighetens uppgifter kan utföras på ett tillfredsställande sätt när en situation av den omfattning som avses i 4 § uppstår. Under höjd beredskap gäller detta i enlighet med vad som sägs i 16 §.</u></p> <p><b><u>Signalskydd</u></b></p> <p><b>13 §</b> <u>Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Totalförsvarets pliktverk, Krisberedskapsmyndigheten och Regeringskansliet skall ha gemensamma signalskyddssystem för samverkan. Krisberedskapsmyndigheten beslutar vilka övriga myndigheter som skall ha sådana signalskyddssystem.</u></p> <p><u>Krisberedskapsmyndigheten svarar för att Kustbevakningen, Totalförsvarets pliktverk och Regeringskansliet samt övriga myndigheter som skall ha signalskyddssystem tilldelas sådana.</u></p> <p><u>Krisberedskapsmyndigheten beslutar även vilka samhällsviktiga företag som efter överenskommelse skall få tillgång till signalskyddssystem, och svarar för att dessa företag tilldelas sådana system.</u></p>

14 § Försvarsmakten svarar för att Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket tilldelas signal-skyddssystem.

15 § Myndigheter som tilldelats signal-skyddssystem skall under normal arbetstid kunna ta emot och sända krypterade meddelanden. När en situation av den omfattning som avses i 4 § uppstår och vid höjd beredskap skall myndigheterna kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke normal arbetstid. För samhällsviktiga företag skall överenskommelser träffas mellan Krisberedskapsmyndigheten och företaget om när företagen skall kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.

Nuvarande 11 och 12 §§ omfattar dels krav på säkerhet i dator- och kommunikationssystem och dels särskilda krav vad avser signalskydd.

De justeringar som behöver göras i dessa två paragrafer avser att de inte bara ska gälla för höjd beredskap utan att de också ska omfatta fredstida krishantering.

Under de intervjuer som KBM genomfört med anledning av översynen av förordningen har det framgått att även fredstida kriser ställer krav på säkerhet i dator- och kommunikationssystem och tillgång till signalskyddsutrustning. Säkra IT-system är på många sätt en grundläggande förutsättning i vardagsarbetet hos krishanteringssystemets aktörer. De särskilda krav som ställs på säkerhet i dator- och kommunikationssystem i denna förordning bör därför omfatta både de behov som föreligger i fredstida kriser och vid höjd beredskap. Kraven bör också omfatta alla statliga myndigheter och inte bara de som ingår i ett samverkansområde.

Regeringen har uppdragit åt KBM, att i samverkan med Försvarets radioanstalt och Statskontoret, kartlägga ansvaret för vidareutvecklingen av tekniskt stöd och den ansvarsfördelning som gäller för de frågor inom informationssäkerhetsområdet som rör BITS<sup>7</sup>. BITS definierar den basnivå för IT-säkerhet som rekommenderas av KBM och som minst bör uppnås för IT-system som bedöms nödvändiga för att upprätthålla en organisations normala verksamhet även under fredstida kriser.

7. Detta har redovisats till regeringen i rapporten *Föreskrifter och tekniskt stöd inom området informationssäkerhet – ansvarsfördelning och ambitionsnivå med utgångspunkt från BITS* (KBM dnr 1279/2004).

Samhällets informationssäkerhetsarbete bör inriktas och samordnas av en utpekad myndighet som utifrån ett nationellt strategiskt perspektiv borde få ett tydligt mandat att inrikta och samordna arbetet. För att säkerställa informationssäkerhetsarbetets alla aspekter är det avgörande att den aktuella myndigheten också får rätt att utfärda föreskrifter inom området informationssäkerhet. Om inga organisatoriska förändringar föreslås av Informationssäkerhetsutredningen bör rätten att utfärda föreskrifter inom området informationssäkerhet tillfalla KBM.

För att kunna säkerställa en grundläggande robusthet i samhället i fredstid behövs en obligatorisk basnivå för säkerheten i samhällsviktiga informationssystem oberoende av den aktuella hotbilden. Basnivån avser i första hand förmågan att hantera normala fredstida störningar och olyckor såsom avbrott i elförsörjning, telekommunikation och informationssystem eller bränder, översvämningar m.m. Basnivån bör definieras av ansvarig myndighet (enligt detta förslag KBM) som också bör utfärda föreskrifter om detta i likhet med att KBM idag kan utfärda motsvarande föreskrifter inför höjd beredskap.

För samverkansansvariga myndigheter, som har ett särskilt ansvar för planeringen rörande fredstida krishantering, bör en obligatorisk förstärkt säkerhetsnivå föreskrivas i form av tilläggskrav på den föreslagna basnivån för säkerheten i samhällsviktiga informationssystem. Även denna förstärkta säkerhetsnivå bör definieras av ansvarig myndighet (enligt detta förslag KBM) som också bör utfärda föreskrifter om detta. Den förstärkta fredstida säkerhetsnivån bör omfatta förmågan att hantera större fredstida påfrestningar och till exempel informationsoperationer.

För att tillförsäkra en god förmåga till krypterad kommunikation och informationsutbyte under höjd beredskap, måste de aktörer som har en uppgift i höjd beredskap känna till och kunna använda signalskyddsutrustning inom ramen för sin ordinarie uppgift. Även i en fredstida kris kan det uppstå behov av att utbyta information på ett säkert sätt inom krishanteringssystemet.

Därför föreslår KBM att kraven i nuvarande 11–12 §§ även ska omfatta händelser i fredstid, och att kraven i 11 § gäller alla statliga myndigheter.

Idag är det oklart vilka myndigheter och andra aktörer som ska ha signalskyddssystem. I praktiken har det gått till så att KBM har försett alla de bevakningsansvariga myndigheterna med signalskyddsutrustning. Ansvarsfördelningen mellan KBM och Försvarmakten i detta hänseende har också varit oklar.

KBM föreslår därför att detta mandat förtydligas och att KBM får en formell roll att besluta vilka myndigheter utöver de s.k. totalförsvargemensamma myndigheterna som ska ha signalskyddssystem. KBM föreslår också att KBM i samråd med Försvarmakten får besluta vilka samhällsviktiga företag som ska tilldelas signalskyddssystem. Tillgängligheten i dessa system bör beslutas i särskild överenskommelse mellan KBM och det berörda företaget.

KBM föreslår vidare att det modernare begreppet *normal arbetstid* används istället för *kontorstid*.

Sexton remissinstanser har kommenterat förslaget, varav 15 centrala myndigheter. Majoriteten är positiva till att kraven utökas till att även omfatta fredstid och gäller alla myndigheter. Flera pekar på ökade resursbehov som en följd av ökade krav. Någon är tveksam till behovet av signalskyddsutrustning i fredstid. Några ogillar att begreppet *kontorstid* ersätts med *normal arbetstid* i förordningstexten.

Försvarets materielverk anser att säkerhetsansvaret bör tydliggöras. Det är inte bara att tilldela någon ett signalskyddssystem. Om KBM tilldelar signalskyddsutrustning ska utbildnings- och säkerhetsskyddsansvar följa med. KBM delar denna uppfattning och har för avsikt att fullgöra detta ansvar.

Finansinspektionen anser att förtydliganden är nödvändiga avseende krav på säkerhet i myndigheternas dator- och kommunikationssystem. I den föreslagna lydelsen i 12 §, bör begreppet *tillfredställande* förtydligas. Under hur lång tidsperiod vid en fredstida krissituation ska myndigheternas dator- och kommunikationssystem uppfylla kravet?

KBM anser att denna typ av förtydliganden lämpligen görs i föreskrifter.

## 2.3.6 Beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p><b>Beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap</b></p> <p><b>Myndigheternas beredskapsplanering</b></p> <p><b>6 §</b> Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret skall ingå att myndigheten under höjd beredskap skall fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.</p> <p>Myndigheternas planering för totalförsvaret skall ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.</p> <p><b>7 §</b> Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten.</p> <p>Personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där den är anställd, skall genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet skall innehålla uppgift om inställelseplats.</p>	<p><b><u>Planering för och åtgärder vid höjd beredskap</u></b></p> <p><b>16 §</b> Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret skall ingå att myndigheten under höjd beredskap skall fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.</p> <p>Myndigheternas planering för totalförsvaret skall ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.</p> <p><b>17 §</b> <u>Myndigheterna med ansvar enligt 6–9 §§ skall vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation. Myndigheterna skall vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten skall om möjligt upprätthållas i normal omfattning.</u></p> <p><b>18 §</b> <u>Personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än där personalen är anställd, skall genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin ändrade placering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet skall innehålla uppgift om inställelseplats.</u></p>

**Särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap**

**8 §** Av bilagan till denna förordning framgår vilka myndigheter som har ett ansvar att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter). Dessa myndigheter skall särskilt

1. planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation,
2. genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten skall klara sina uppgifter vid höjd beredskap,
3. ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation,
4. av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.

**9 §** De bevakningsansvariga myndigheterna skall vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten skall om möjligt upprätthållas i normal omfattning.



**10 §** Vid höjd beredskap skall de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

**11 §** En bevakningsansvarig myndighet ansvarar för att dator- och kommunikationssystem uppfyller sådana säkerhetskrav att myndighetens uppgifter kan utföras på ett tillfredsställande sätt även under höjd beredskap.

**12 §** En bevakningsansvarig myndighet som tilldelats signalskyddssystem skall under kontorstid kunna ta emot och sända krypterade meddelanden. Vid höjd beredskap skall myndigheten kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid.

**13 §** Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk och Fortifikationsverket skall lämna Försvarsmakten det underlag som den behöver för att kunna fullgöra sin informationsskyldighet enligt 8 § förordningen (2000: 555) med instruktion för Försvarsmakten.

KBM anser att flertalet av de uppgifter som tilldelas de bevakningsansvariga myndigheterna i nuvarande 6–13 §§ är sådana att de kan föras samman med det ansvar som de samverkansansvariga myndigheterna har i fred. KBM föreslår därför att myndigheternas ansvar i dessa fall regleras samlat.

#### **Nuvarande 6 §**

Nuvarande 6 § förskriver att varje myndighet ska beakta totalförsvarets krav. KBM föreslår att denna bestämmelse kvarstår, men benämns 16 §.

### Nuvarande 7 §

I nuvarande 7 § anges att personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt, får krigsplaceras hos myndigheten. KBM föreslår att denna bestämmelse får en ny lydelse och benämns 18 §.

Arbetsmarknadsstyrelsen menar i sitt remissyttrande att den gamla paragrafen i sin skrivning är övertydlig och förvillande. Man tillhör, i och med sitt anställningsavtal såväl hos en myndighet eller inom näringslivet, arbetsplatsen/arbetsgivaren och arbetar där som "vanligt" vid en höjning av beredskapen. Det är endast om man har en krigsplacering eller har ett avtal inom totalförsvaret (se lagen om totalförsvarsplikt) som man alltså inte går till sitt arbete. Begreppet krigsplacering bör undvikas.

Arbetsmarknadsstyrelsen förslag till ny skrivning av 18 § har därför ersatt det förslag som remitterades.

### Nuvarande 8 och 9 §§

Åttonde § beskriver de bevakningsansvariga myndigheternas ansvar för höjd beredskap. Nionde § ålägger de bevakningsansvariga myndigheterna att inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. KBM föreslår att 8 § och 9 § utgår och ersätts av en ny kortfattad beskrivning av verksamheten vid höjd beredskap i nya 17 §. Det ansvar som de utpekade myndigheterna har för att vidta förberedelser för att förbättra förmågan att hantera uppgifter under höjd beredskap, bör enligt KBM:s tidigare resonemang slås samman med ansvaret för fredstida krishantering (se avsnitt 2.2.1). Uppgiften att genomföra omvärldsbevakning flyttas dock till den paragraf som anger de utpekade myndigheternas uppgifter (det vill säga den nya 10 §).

### Nuvarande 10 §

Enligt nuvarande 10 § ska de bevakningsansvariga myndigheterna vid höjd beredskap hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Detta är ett ansvar som är identiskt med de samverkansansvariga myndigheternas uppgift enligt nuvarande 5 §. Enligt resonemanget i avsnitt 2.3.4 föreslår KBM därför att 10 § utgår och att uppgiften ingår i nuvarande 5 §, (i den nya krisberedskapsförordningen 11 §).

### Nuvarande 11 och 12 §§

KBM föreslår att uppgiften vidgas till att även omfatta förberedelser för fredstida krishantering (se avsnitt 2.3.5). De nya bestämmelserna benämns enligt KBM:s förslag 12–15 §§.

### **Nuvarande 13 §**

Då innehållet i nuvarande 13 § redan styrs av 8 § i Försvarsmaktens instruktion föreslår KBM att paragrafen utgår och att uppgiften istället införs i instruktionerna för Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk och Fortifikationsverket.

### **2.3.7 Hur höjd beredskap tillkännages och åtgärder vid höjd beredskap 14–21 §§**

Bestämmelserna i 14–21 §§ skiljer sig från de övriga bestämmelserna, både från den nuvarande fredsdelen (3–5 §§) av förordningen och från nuvarande bestämmelser om myndigheternas förberedelser för höjd beredskap (6–13 §§), eftersom dessa bestämmelser konkret reglerar åtgärder som ska vidtas när samhället befinner sig i ett läge med höjd beredskap. KBM föreslår att förordningen delas efter nuvarande 13 § och att de resterande paragraferna samlas i en särskild förordning om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap (se bilaga 2).

KBM har inom ramen för utredningsuppdraget inte sett över innehållet i 14–21 §§ och föreslår därför inga ändringar i dessa (annat än direkta konsekvenser av ändringar i numreringen i den nya krisberedskapsförordningen).

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat 14–21 §§ och menar att även dessa paragrafer är i behov av översyn.

### 2.3.8 Verkställighetsföreskrifter

<b>Nuvarande lydelse</b>	<b>Föreslagen lydelse</b>
<p><b>Verkställighetsföreskrifter</b></p> <p><b>22 §</b> Krisberedskapsmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 6–12 §§ utom i fråga om Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket.</p>	<p><b>Verkställighetsföreskrifter</b></p> <p><b>19 §</b> Krisberedskapsmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av <u>3–18 §§</u>, utom i fråga om Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket <u>vad gäller åtgärder inför och under höjd beredskap.</u></p>

KBM får idag meddela föreskrifter om verkställigheten av 6–12 §§ i nuvarande förordning. Detta innebär i princip att KBM kan ge ut de föreskrifter som behövs för verkställigheten av de bevakningsansvariga myndigheternas uppgifter inför höjd beredskap. Om man som KBM förordar för samman samverkansansvaret och bevakningsansvaret får det följaktligen konsekvenser för föreskrifträtten. KBM föreslår därför att KBM ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 3–18 §§ i den nya förordningen (se avsnitt 2.2.3).

Arton remissinstanser har kommenterat förslaget. De länsstyrelser som kommenterat förslaget är positiva. Bland de centrala myndigheterna är ungefär hälften av de som kommenterat förslaget för och hälften emot. Invändningarna rör framförallt KBM:s mandat att föreskriva arbetet i samverkansområdena. Flera påtalar också vikten av att KBM samråder med de aktörer som berörs av föreskrifterna innan sådana ges ut (se avsnitt 2.2.3).

### 2.3.9 Samverkansansvariga myndigheter och samverkansområden enligt bilaga till förordningen

I detta avsnitt diskuteras inledningsvis några allmänna frågor kring strukturen med samverkansområden. Därefter görs en genomgång av de samverkansområden som idag anges i förordningen. De ingående myndigheternas roll utvärderas och KBM:s förslag på ändrad sammansättning av samverkansområdena presenteras.

De remissinstanser som har kommenterat den inledande texten har framförallt synpunkter på gränsdragningen mellan samverkansområde Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård, samt att en förändring av samverkansområdesstrukturen är nödvändig för att möjliggöra att syftet med dessa kan uppfyllas. Kustbevakningen saknar en mer grundlig diskussion om vilka samverkansområden som ska finnas och klarläggandet av gränstorna mellan dessa.

### **Samverkansområdesstrukturen**

Samverkansområdena inrättades i och med att det nya krishanteringssystemet sjösattes vid halvårsskiftet år 2002. I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) skriver regeringen att särskilt viktiga verksamheter avseende svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap bör delas in i samverkansområden för att möjliggöra en effektiv planering och för att få en överblick över de satsningar som behöver göras. Indelningen av myndigheterna i samverkansområden bör ske utifrån en bedömning av det inbördes sambandet mellan deras verksamheter. Regeringen skriver också att de utpekade områdena och myndigheterna bör kunna ändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och förändringen av de risker som samhället kan tänkas utsättas för.

Samverkansområdena har haft avgörande inverkan på hur arbetet med krisberedskapsfrågor på central nivå utvecklats de senaste åren. Ansvar att samverka inom samverkansområden har generellt uppfattats som mycket positivt av de utpekade myndigheterna. Majoriteten av myndigheterna menar att detta system ger betydligt bättre förutsättningar för att skapa en god krisberedskap än den funktionsindelning som gällde tidigare. Vissa oklarheter kring samverkansområdenas roll och uppgifter har påtalats, vilket har belysts i avsnitt 2.2.3.

Emellertid har myndighetssammansättningen i samverkansområdena i vissa fall skapat svårigheter i arbetet. Inom två samverkansområden (Ekonomisk säkerhet och Områdesvis samordning, samverkan och information) har det varit svårt att föra diskussioner på en nivå där alla myndigheter i samverkansområdet berörs. Dessa samverkansområden har till följd av detta haft svårt att hitta funktionella samverkansformer. Vidare har gränsdragningsproblem uppstått mellan samverkansområdena Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård, delvis som en följd av sammansättningen av myndigheter i dessa samverkansområden.

KBM föreslår därför att vissa förändringar görs i strukturen för samverkansområdena.

### **Samverkansområdenas storlek**

En viktig aspekt som påverkar förutsättningarna att bedriva ett fruktbart arbete är att gruppen av myndigheter i ett samverkansområde inte bör vara för stor. I dagens samverkansområden ingår mellan fyra och 27 myndigheter. I det samverkansområde som har tjugosju medlemmar (Områdesvis samordning, samverkan och information) ingår de 21 länsstyrelserna. I praktiken har dessa representerats av fem länsstyrelser vilket inneburit att det verkliga antalet deltagande myndigheter varit elva. Eftersom flera samverkansområden haft aktörer adjungerade till sig som inte angetts i bilagan till förordningen har i flera fall storleken på samverkansområdena i praktiken varit större.

Ett exempel på ett samverkansområde med många myndigheter är Spridning av farliga ämnen. I detta samverkansområde har man därför valt att arbeta i tre *plattformar* och att ha med de adjungerade aktörerna endast vid möten i dessa plattformar. Myndigheterna i samverkansområdet har uppfattat detta som en tillfredsställande lösning. Andra samverkansområden har valt att arbeta i arbetsgruppsform kring vissa frågor och anser att det har fungerat väl.

KBM menar att samverkansområdena bör organisera sig på ett sådant sätt att arbetet optimeras, och att allt för stor fragmentisering bör undvikas. Hittills har de former myndigheterna valt att arbeta i enligt KBM:s mening tillgodosett dessa önskemål.

### **Länsstyrelserna, KBM och stödmyndigheterna**

I enlighet med de resonemang som förts tidigare i detta kapitel om skillnaden mellan myndigheter med olika typer av ansvar, föreslår KBM förändringar i bilagan som innebär att KBM och länsstyrelserna pekats ut i samtliga samverkansområden samt att de myndigheter som inte ska ingå i samverkansområden, det vill säga stödmyndigheterna, tas bort ur bilagan.

### **Samverkansområde Teknisk infrastruktur**

Samverkansområdet hanterar frågor som rör säkerhet och robusthet i den samhällsviktiga, tekniska infrastrukturen, det vill säga elförsörjning, elektronisk kommunikation, informationssäkerhet, mediernas tekniska beredskap och försörjning med vatten.

Samverkansområdet består idag av sju myndigheter:

- Affärsverket svenska kraftnät
- Elsäkerhetsverket
- Livsmedelsverket
- Post- och telestyrelsen
- Statens energimyndighet
- Statens kärnkraftsinspektion
- Krisberedskapsmyndigheten

Arbetet inom samverkansområde Teknisk infrastruktur har fungerat tillfredsställande. De utpekade myndigheterna har i huvudsak funnit sina roller och kunnat samverka på ett ändamålsenligt sätt. Det finns dock vissa behov av justeringar i sammansättningen av de myndigheter som ingår i samverkansområdet.

Affärsverket svenska kraftnät deltar i samverkansområdet utifrån sin roll som beredskapsmyndighet inom elförsörjningen. Svenska kraftnät har ansvaret för den operativa beredskapsplaneringen inom verksamhetsområdet under kris- eller krigsförhållanden. Svenska kraftnät ska även följa utvecklingen av dammsäkerheten i Sverige. KBM anser att Svenska kraftnät har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Svenska kraftnät och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Elsäkerhetsverket är föreskrivande och tillsynsansvarig myndighet för elsäkerhet och elektromagnetisk kompatibilitet, både vad gäller elanläggningar och elprodukter. Uppgiften i samverkansområdet avser framförallt säkerhetsfrågor i samband med elförsörjning. Elsäkerhetsverket ser sin uppgift inom samverkansområdet som att övervaka och lyssna. Elsäkerhetsverkets regler och föreskrifter påverkar elsystemet. Verkets möjlighet att exempelvis medge undantag från vissa säkerhetsbestämmelser vid reparation av elnätet i samband med stora störningar är viktig för krisberedskapsförmågan. KBM anser att Elsäkerhetsverket har en tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Elsäkerhetsverket och övriga myndigheter i samverkansområdet. Elsäkerhetsverket upplever dock att myndigheten inte har samma tyngd inom samverkansområdet som de andra elmyndigheterna, det vill säga Svenska kraftnät och Energimyndigheten.

Statens energimyndighet är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndigheten ska fullgöra Sveriges uppgiftsskyldighet enligt avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP) och rådets direktiv om en skyldighet för EU:s medlemsstater att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter. Energimyndigheten ska också planera, samordna och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi. KBM anser att Statens energimyndighet har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Energimyndigheten och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Statens kärnkraftinspektion är central förvaltningsmyndighet med uppgift att övervaka säkerheten vid kärnteknisk verksamhet och genomförandet av forskning och utveckling vad avser kärnteknisk verksamhet. Kärnkraftsinspektionen ska ha beredskap för teknisk rådgivning om en olycka i kärnteknisk verksamhet inträffar inom eller utom landet. Vid större elstörningar ska Svenska kraftnät samråda med Kärnkraftsinspektionen i ärenden som rör kärnkraftverken. Det kan gälla frågor om kärnkraftverkens eltillförsel av säkerhetsskal ska prioriteras framför andra samhällsbehov. Kärnkraftsinspektionen har däremot inget ansvar för eller tillsyn över den el som produceras. Inom samverkansområdet Teknisk infrastruktur har uppgiften definierats som att Kärnkraftsinspektionen har ansvaret för den el som produceras vid en kärnteknisk anläggning fram till det första elaggregatet utanför anläggningen. Därefter tar Svenska kraftnät över ansvaret, det vill säga från aggregatet och vidare ut i elnätet. Statens kärnkraftinspektion upplever att myndighetens roll i samverkansområdet är begränsad. Denna uppfattning delas av huvuddelen av de övriga myndigheterna i samverkansområdet.

Statens kärnkraftinspektion bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområdet Teknisk infrastruktur.

Kärnkraftsinspektionen menar i sitt remissyttrande att myndighetens roll i samverkansområde Teknisk infrastruktur är begränsad eftersom myndigheten inte är en direkt del av själva elförsörjningen. Kärnkraftsinspektionen tillstyrker därför förslaget att myndigheten inte bör vara utpekad som samverkansansvarig inom samverkansområde Teknisk infrastruktur. Kärnkraftsinspektionen kommer trots detta att medverka på olika sätt i frågor som kan tänkas beröra säkerheten i de elproducerande kärntekniska anläggningarna, närmast i en roll liknande de myndigheter som utpekats som stödmyndigheter.

Post- och telestyrelsen är central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar bland annat inom området elektronisk kommunikation. Post- och telestyrelsen får genom upphandling stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av elektronisk kommunikation i fred. Post- och telestyrelsen har även enligt regeringens proposition Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) i uppgift att ansvara för hanteringen av uppgifter om IT-incidenter. KBM anser att Post- och telestyrelsen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Post och telestyrelsen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor. Livsmedelsverkets ansvar för dricksvatten omfattar det vatten som distribueras via kommunal dricksvattenförsörjning. Inom samverkansområde Teknisk infrastruktur hanteras frågor som rör kvantitet och distribution av dricksvatten. Vattenförsörjningen har karaktären av en infrastruktur och det finns i den bemärkelsen en koppling till de övriga frågor som hanteras av samverkansområdet. KBM anser att Livsmedelsverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Livsmedelsverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Samverkansområdet har dessutom knutit till sig Styrelsen för psykologiskt försvar som ansvarig för mediernas tekniska beredskap. Styrelsen är central förvaltningsmyndighet med uppgift att ge råd och vägledning, samt att följa och analysera massmedieföretagens beredskapsplanering. Till Styrelsen för psykologiskt försvar finna också kopplat ett Medieråd. Rådets verksamhet syftar till att skapa en gemensam syn på behoven av säkerhet och beredskap inom medieområdet mellan den privata och offentliga sektorn. Styrelsen för psykologiskt försvar bör därför enligt KBM:s bedömning vara utpekad inom samverkansområde Teknisk infrastruktur. Styrelsen för psykologiskt försvar och övriga myndigheter i samverkansområdet instämmer i KBM:s bedömning.

Krisberedskapsmyndigheten har ett sammanhållande myndighetsansvar för samhällets informationssäkerhet genom att sammanställa en helhetsbild av informationssäkerheten. Inom samverkansområde Teknisk infrastruktur har KBM också hanterat frågor rörande den kommunaltekniska försörjningen. Den senare uppgiften behöver enligt KBM:s uppfattning inte hanteras inom samverkansområde Teknisk infrastruktur, utan bör kopplas ihop med KBM:s övriga verksamhet i det nya samverkansområdet Geografiskt områdesansvar. KBM:s roll i samverkansområde Teknisk infrastruktur bör därför omfatta informationssäkerhetsfrågor samt den tvärssektoriella uppgift som beskrivs i den nya 7 § (se vidare avsnitt 2.3.3).



Informationssäkerhetsfrågorna kopplades till samverkansområdet efter att förordningen trädde i kraft den 1 juli 2002. I praktiken har det inneburit att även Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk äskat medel inom ramen för samverkansområde Teknisk infrastruktur. Försvarets radioanstalt har ansvar för uppbyggnaden av teknikkompetens på informationssäkerhetsområdet. Försvarets materielverk har ansvar för att bygga upp ett system för evaluering och certifiering inom informationssäkerhetsområdet. Informations- säkerhetsfrågorna har hittills endast i begränsad omfattning hanterats inom samverkans- område Teknisk infrastruktur. Informationssäkerhetsmyndigheterna har istället träffats i andra forum för att diskutera gemensamma frågor. KBM har dock företrätt dessa frågor i samverkansområdet.

KBM:s bedömning är att de totalförsvarsgemensamma myndigheterna generellt sett inte ska vara utpekade som samverkansansvariga myndigheter inom samverkansområdena enligt 6 § i den nya krisberedskapsförordningen. De bör istället utgöra stödmyndigheter enligt 9 § och på så sätt kunna erbjuda sin kompetens och stöd till alla samverkansområden. KBM bör fortsatt företräda informationssäkerhetsfrågorna inom samverkansområdet utifrån sitt sammanhållande myndighetsansvar för samhällets informationssäkerhet med stöd från Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk.

Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk bör således enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekade som samverkansansvariga myndigheter i samverkansområde Teknisk infrastruktur. De bör istället ingå i krishanteringssystemet som stödmyndigheter.

Försvarets materielverk påtalar i sitt remissyttrande att myndigheten har stor erfarenhet och flera experter inom teknik, system och metoder som ligger inom samverkansområde Teknisk infrastruktur. Försvarets materielverk har en vana att ta fram systemläsningar, projektleda och upphandla robusta och tåliga system som används eller är avsedda att användas i krissituationer. Försvarets materielverk menar därför att myndigheten bör därför få en tydlig roll inom samverkansområde Teknisk infrastruktur.

Försvarets radioanstalt har i sitt remissyttrande tillstyrkt KBM:s förslag.

Under de intervjuer som KBM genomfört i arbetet med att se över förordningen har ytterligare två myndigheter anmält att de bedriver verksamhet som har stor bäring på arbetet inom samverkansområde Teknisk infrastruktur. Dessa är Banverket och Rikspolisstyrelsen.

Banverket äger och förvaltar ett rikstäckande och redundant fiberkabelnät för elektronisk kommunikation som går längs banvallarna. Banverket Telenät är en av Sveriges största leverantörer av nätkapacitet för tele- och Internetoperatörer och säljer tjänster till privata mobiloperatörer. Enligt Banverkets mening är detta en resurs som skulle kunna vara till nytta för samhällets krisberedskap. Banverkets deltagande inom samverkansområde Teknisk infrastruktur skulle i så fall motiveras utifrån Banverkets roll som ägare och förvaltare av samhällsviktigt teknisk infrastruktur.

KBM:s bedömning är att Banverket snarare ska ses som en operatör bland många på telemarknaden och att området elektronisk kommunikation företräds i samverkansområdet av Post- och telestyrelsen som har ett övergripande ansvar. Banverket som ägare och förvaltare av samhällsviktig teknisk infrastruktur utgör däremot en viktig samarbetspartner för Post- och telestyrelsen och samverkansområdet.

Banverket bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Teknisk infrastruktur.

Banverket meddelar i sitt remissyttrande att verket delar KBM:s uppfattning att man *inte* ska ingå i samverkansområde Teknisk infrastruktur.

Rikspolisstyrelsen ansvarar för samordning av polisens beredskap för åtgärder vid incidenter i informationstekniska system. Rikspolisstyrelsen har en viktig roll när det gäller genomförande av tvångsåtgärder i samband med IT-relaterade brott. Exempel på scenarion där speciella krav på IT-polisiär respons kan komma att krävas utöver det vanliga är till exempel manipulation av och angrepp mot system för lufttrafik och mot styrsystem för kärnkraftverk, desinformation via systemintrång avseende mobiliseringsåtgärder, systemsabotage av teletrafik, samt sofistikerad och långsiktig manipulation av myndighetsinformation och av finansiella system.

KBM delar Rikspolisstyrelsens uppfattning att myndigheten har en viktig roll och uppgift inom informationssäkerhetsområdet, och att det finns tydliga kopplingar till samhällets krisberedskap. KBM anser dock att KBM även fortsatt bör företräda informationssäkerhetsfrågorna inom samverkansområde Teknisk infrastruktur utifrån sitt sammanhållande myndighetsansvar för samhällets informationssäkerhet.

Rikspolisstyrelsen bör enligt KBM:s mening *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Teknisk infrastruktur. Rikspolisstyrelsen har inte kommenterat detta i sitt remissyttrande.

Räddningsverket påtalar i sitt remissyttrande att verket sedan början av 90-talet har stöttat kommunal räddningstjänst i frågor som rör teknisk infrastruktur. Idag har Räddningsverket dock dålig eller ingen som helst insyn i den verksamhet och de frågor som behandlas inom samverkansområdet Teknisk infrastruktur, trots Räddningsverket uppdrag i stödet till kommunal räddningstjänst samt ansvaret för varningssystemet. Avsaknaden av kunskap om helheter i infrastrukturen skapar ofta osäkerheter och svårigheter när olika åtgärder ska föreslås och byggas upp i enskilda system. Räddningsverket bör därför enligt sin egen mening ha ett bättre medinflytande i samverkansområdet Teknisk infrastruktur. Detta kan nå antingen genom att tilldelas rollen som myndighet med stödjande ansvar eller genom att ingå som direkt samverkande myndighet i samverkansområdet Teknisk infrastruktur.

KBM anser att detta bör kunna lösas i en dialog mellan Räddningsverket och samverkansområde Teknisk infrastruktur, och att Räddningsverket därför enligt KBM:s mening *inte* bör vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Teknisk infrastruktur

*Förslag till ny sammansättning i samverkansområde Teknisk infrastruktur*

Samverkansområde	Samverkansansvariga myndigheter	Geografiskt områdesansvariga myndigheter	Övriga
Teknisk infrastruktur	Affärsverket svenska kraftnät Elsäkerhetsverket Krisberedskapsmyndigheten Livsmedelsverket Post- och telestyrelsen Statens energimyndighet <u>Styrelsen för psykologiskt försvar</u>	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisberedskapsmyndigheten</u>

KBM föreslår att följande myndighet inte längre ska ingå i samverkansområdet som samverkansansvarig myndighet:

- Statens kärnkraftinspektion

### **Samverkansområde Transporter**

Samverkansområdet hanterar frågor som rör samhällsviktiga transporter, det vill säga framför allt infrastrukturen för järnvägstransporter, flygtransporter, sjötransporter och landsvägstransporter.

Samverkansområdet består idag av fyra myndigheter:

- Banverket
- Luftfartsstyrelsen<sup>8</sup>
- Sjöfartsverket
- Vägverket

Arbetet inom samverkansområde Transporter har fungerat tillfredsställande. De utpekade myndigheterna har i huvudsak funnit sina roller och kunnat samverka på ett ändamålsenligt sätt. Det finns dock enligt KBM:s mening vissa behov av justeringar i sammansättningen av de myndigheter som ingår i samverkansområdet.

8. Från och med 1 januari 2005 har den nya myndigheten Luftfartsstyrelsen ersatt Luftfartsverket i samverkansområdet i enlighet med ändring i förordning (2004:998).

Banverket är central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar för järnvägstransportsystemet. Banverket ansvarar för drift och förvaltning av statens spåraneläggningar, säkerhetsfrågor för spårtrafik och trafikledning. KBM anser att Banverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Banverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Den 1 juli 2004 startade Järnvägsstyrelsen sin verksamhet. Järnvägsstyrelsen är en ny självständig myndighet med uppgift att handlägga frågor enligt den nya järnvägslagen och enligt lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. Järnvägsstyrelsen övertog Järnvägsinspektionens ansvar och uppgifter när det gäller säkerheten i järnvägssystemet, tunnelbanesystemet och spårvägssystemen. Järnvägsstyrelsen fick också helt nya uppgifter som en följd av den nya järnvägslagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 2004. Bland de nya uppgifterna ingår till exempel att övervaka att avgifterna som tas ut för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Ansvaret för krisberedskapsfrågorna ligger dock kvar hos Banverket.

KBM anser att Banverket bör kvarstå som utpekad myndighet inom samverkansområde Transporter. Järnvägsstyrelsen bör därför enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Transporter.

Banverket meddelar i sitt remissyttrande att verket delar KBM:s uppfattning att Järnvägsstyrelsen inte ska ingå i samverkansområde Transporter.

Den 1 januari 2005 delades Luftfartsverket och en ny myndighet, Luftfartsstyrelsen, bildades. Luftfartsverket har fortsatt ansvar för den kommersiella verksamheten det vill säga flygplatserna m.m. Luftfartsstyrelsen har det normerande myndighetsansvaret. Luftfartsstyrelsen ansvarar för regler och tillsyn för säkerhet inom svensk luftfart samt övervakar, analyserar och utvärderar luftfartssektorns utveckling. Luftfartsstyrelsen hanterar också krisberedskapsfrågorna. KBM anser att Luftfartsstyrelsen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Luftfartsstyrelsen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar för sjöfarten. Sjöfartsverket ska utöva tillsyn över sjösäkerheten, svara för farledshållning, sjöräddning, sjögeografisk information, redovisa och dokumentera Sveriges gränser till havs samt svara för beredskapsplanläggning i fråga om sjötransporter. KBM anser att Sjöfartsverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Sjöfartsverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Vägverket är central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar för hela vägtransportssystemet. Vägverket ska bland annat verka för vägtransportssystemets tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet. Vägverket ansvarar för planering, byggande och drift av de statliga vägarna. Vägverket ansvarar också för väginformation. KBM anser att Vägverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Vägverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Drivmedels- och bränsleförsörjning utgör en viktig förutsättning för samhällets förmåga att fungera under en fredstida kris. Idag hanteras dessa frågor inom samverkansområde Ekonomisk säkerhet. KBM föreslår dock att frågorna flyttas från Ekonomisk säkerhet till samverkansområde Transporter, eftersom det finns tydligare kopplingar till transportsektorn än till de frågor som i övrigt hanteras inom samverkansområde Ekonomisk säkerhet. Ansvarig myndighet är Statens energimyndighet som är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndigheten ska fullgöra Sveriges uppgiftsskyldighet enligt avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP) och rådets direktiv om en skyldighet för EU:s medlemsstater att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter. Energimyndigheten ska också planera, samordna och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi.

Banverket, Luftfartsstyrelsen och Vägverket motsätter sig KBM:s förslag att peka ut Statens energimyndighet som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Transporter. De menar att de frågor som behandlas inom samverkansområdet är av en mycket bredare natur, och att drivmedelsdistributionen bara är en liten del av komplexiteten inom transportsektorn. Sjöfartsverket och Energimyndigheten själva kommenterar inte frågan.

KBM menar dock att drivmedelsfrågorna är av kritisk betydelse för samhällets krisberedskap, varför de måste uppmärksammas mer och få en tydligare roll inom samverkansområdesstrukturen. Detta görs enligt KBM:s bedömning bäst genom att koppla samman drivmedelsproblematiken med transportfrågorna inom samverkansområde Transporter. KBM föreslår därför att Statens energimyndighet utses som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Transporter.

Under arbetet med översynen av förordningen har Statens räddningsverk lyfts fram som en möjlig kandidat till att ingå i samverkansområdet. Motivet till att Räddningsverket skulle utses som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Transporter är verkets ansvar för transporter med farligt gods. Frågan har ingen naturlig hemvist i något samverkansområde idag. KBM anser dock att detta kan lösas i en dialog mellan Räddningsverket i samverkansområde Skydd, undsättning och vård och samverkansområde Transporter.

Statens räddningsverk bör därför enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Transporter.

Räddningsverket menar i sitt yttrande att även om Räddningsverket inte ska vara utpekad myndighet inom samverkansområde Transporter, kan Räddningsverket fungera som en slags stödmyndighet till samverkansområdet.

Några av de myndigheter som idag är utpekade i samverkansområde Transporter har föreslagit att Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) borde vara utpekad i samverkansområdet. SIKA ska svara för övergripande analyser inom kommunikationssystemen. KBM anser att SIKA kan vara ett bra stöd till arbetet i samverkansområdet, särskilt för att uppmärksamma de transportslagsövergripande frågorna. KBM anser dock att SIKA:s roll i den framtida krishanteringen är marginell, men att SIKA möjligen skulle kunna utgöra en resurs som stödmyndighet.

I sitt remissyttrande menar SIKA institutet varken bör pekas ut som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Transporter, eller som stödmyndighet. KBM ser ingen anledning att motsätta sig SIKA:s önskemål i denna fråga.

SIKA bör därför enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Transporter. SIKA bör inte heller ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

#### *Förslag till ny sammansättning i samverkansområde Transporter*

Samverkans- område	Samverkansansvariga myndig- heter	Geografiskt områdes- ansvariga myndigheter	Övriga
Transporter	Banverket Luftfartsstyrelsen Sjöfartsverket Vägverket <u>Statens energimyndighet</u>	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>

#### **Samverkansområde Spridning av farliga ämnen**

Samverkansområdet hanterar frågor som rör CBRN<sup>9</sup>, det vill säga kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen, inklusive allvarlig smitta bland människor och djur.

Samverkansområdet består idag av elva myndigheter:

- Rikspolisstyrelsen
- Tullverket
- Kustbevakningen
- Socialstyrelsen
- Smittskyddsinstitutet
- Statens veterinärmedicinska anstalt
- Statens jordbruksverk
- Livsmedelsverket

---

9. CBRN står för *kemisk, biologisk, radiologisk och nukleär*.

- Statens räddningsverk
- Statens strålskyddsinstitut
- Statens kärnkraftinspektion

Arbetet inom samverkansområde Spridning av farliga ämnen har fungerat tillfredsställande. De utpekade myndigheterna har i huvudsak funnit sina roller och kunnat samverka på ett ändamålsenligt sätt. Samverkansområdet har fungerat effektivt trots det stora antalet myndigheter tack vare att man delat in området i plattformar för N, B och C. Plattformarna har fungerat som arbetsgrupper där frågor har beretts innan de tagits upp och dömts av på samverkansområdesnivå. Vissa frågetecken om samverkansområdets ansvar har uppstått kopplat gränsdragningen mellan samverkansområde Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård. Det finns vissa behov av justeringar i den formella sammansättningen av myndigheterna i samverkansområdet.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Rikspolisstyrelsen är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen ska bland annat utarbeta planer för Polisens beredskapsplanläggning. Rikspolisstyrelsen ska också organisera en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet. Rikspolisstyrelsen ansvarar för samordning av polisens personkontroll vid gränser mot länder som inte ingår i Schengenområdet. Rikspolisstyrelsens roll i samverkansområdet är att verka för att polisens arbetsuppgifter kan lösas även i en kontaminerad miljö, samt att inom ramen för sin myndighetsuppgift förhindra spridning av farliga ämnen. KBM anser att Rikspolisstyrelsen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Tullverket är central förvaltningsmyndighet för tullfrågor. Tullverket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser kring in- och utförsel av varor efterlevs. I samverkansområde Spridning av farliga ämnen är Tullverkets roll framförallt att kontrollera in- och utförsel av CBRN-kontaminerade varor. KBM anser att Tullverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Tullverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Kustbevakningen har till uppgift att utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen ska samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation. I samverkansområde Spridning av farliga ämnen härrör sig Tullverkets roll framförallt till att kontrollera in- och utförsel av CBRN-kontaminerade varor och personer. KBM anser att Kustbevakningen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Kustbevakningen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, till exempel smittskydd, i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden. Socialstyrelsen ska bland annat följa och analysera hälsoutvecklingen i landet och belysa epidemiologiska konsekvenser av olika åtgärder. Socialstyrelsen får utfärda föreskrifter för den katastrofmedicinska beredskapen och beredskapsplanläggningen inför höjd beredskap. KBM anser att Socialstyrelsen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Socialstyrelsen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Smittskyddsinstitutet är central förvaltningsmyndighet med uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och främja skyddet mot sådana sjukdomar. I detta syfte ska Smittskyddsinstitutet bland annat ta initiativ till åtgärder som medför ett gott skydd i landet mot smittsamma sjukdomar och bedriva forskning och utbildning inom smittskyddsområdet. KBM anser att Smittskyddsinstitutet har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Smittskyddsinstitutet och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Statens veterinärmedicinska anstalt har till uppgift att vara ett veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. Statens veterinärmedicinska anstalt ska särskilt utreda smittsamma djursjukdomars uppkomst, orsak och spridnings sätt, och vara nationellt referenslaboratorium för zoonoser<sup>10</sup>. Anstalten ska i första hand utföra de undersökningar som Statens jordbruksverk begär. KBM anser att Statens veterinärmedicinska anstalt har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Statens veterinärmedicinska anstalt och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Statens jordbruksverk är central förvaltningsmyndighet för jordbruket och rennäringen. Jordbruksverket ska bland annat säkerställa ett gott djurhälsotillstånd hos husdjuren och förebygga spridning av och bekämpa smittsamma djursjukdomar och växtskadegörare. Jordbruksverket ska även verka för att jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt. Jordbruksverket ansvarar för distriktsveterinärorganisationen. KBM anser att Statens jordbruksverk har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Jordbruksverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Jordbruksverket påtalar i sitt remissyttrande att Djurskyddsmyndigheten från och med januari 2004 ansvarar för djurskyddsfrågorna, och att myndighetens medverkan i krishanteringssystemet bör övervägas. KBM menar dock att Jordbruksverket i samverkan med Statens veterinärmedicinska anstalt även fortsättningsvis bör kunna företräda detta perspektiv i krishanteringssystemet. Detta hindrar dock inte att Jordbruksverket samverkar med Djurskyddsmyndigheten i krisberedskapsfrågor, och vid behov inbjuder myndigheten till samverkansområdets arbete.

---

10. En zoonos är en sjukdom som kan spridas mellan människor och djur.



Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och ska arbeta för att säkra livsmedel av hög kvalitet. Livsmedelsverket ansvarar också för dricksvatten. Verket ansvarar omfattet det vatten som distribueras via kommunal dricksvattenförsörjning. Inom samverkansområde spridning av farliga ämnen hanteras frågor som rör kvalitet i dricksvatten. Till Livsmedelsverket hör besiktningsveterinärorganisationen. KBM anser att Livsmedelsverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Livsmedelsverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet för räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder, sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning och landstransporter av farligt gods, i den mån detta inte är en uppgift för någon annan myndighet. Räddningsverket är också central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt för åtgärder att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Räddningsverket ska bedriva arbete med olycks- och skadeförebyggande åtgärder med målet att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor och att förbättra eller begränsa skador på egendom och miljö. KBM anser att Statens räddningsverk har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Statens räddningsverk och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Statens strålskyddsinstitut är central förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning. Statens strålskyddsinstitut ska bland annat ha beredskap för rådgivning till de myndigheter som är ansvariga för befolkningsskyddet och räddningstjänsten, dels i fråga om det strålskydd som behövs om en olycka i kärnteknisk verksamhet inträffar inom eller utom landet, dels i fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. KBM anser att Statens strålskyddsinstitut har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Statens strålskyddsinstitut och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Statens kärnkraftinspektion är central förvaltningsmyndighet med uppgift att dels övervaka säkerheten vid kärnteknisk anläggning, dels genomförandet av forskning och utveckling inom kärnteknisk verksamhet. Kärnkraftinspektionen ska ha beredskap för teknisk rådgivning till myndigheter och ansvariga för befolkningsskyddet om en olycka i kärnteknisk verksamhet inträffar inom eller utom landet. KBM anser att Statens kärnkraftinspektion har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Statens kärnkraftinspektion och övriga myndigheter i samverkansområdet.

KBM har enligt sin instruktion till uppgift att verka för ökad samverkan och samordning mellan samverkansområden då det gäller beredskapen mot nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel. KBM har också CBRN-rådet knutet till myndigheten. KBM föreslog i redovisningen av regleringsbrevsuppdraget att ta fram en strategi för samhällets NBC-beredskap<sup>11</sup> att KBM med anledning av det uttalade samordningsansvar som KBM har bör pekas ut som samverkansansvarig inom samverkansområde Spridning av farliga ämnen.

---

11. NBC-strategi – regleringsbrevsuppdrag 4/2004 (KBM dnr 0216/2004).

KBM föreslår därför att KBM utses som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Spridning av farliga ämnen.

Av remissinstanserna är Statens räddningsverk, Kustbevakningen och Statens strålskyddsinstitut emot att KBM pekats ut i samverkansområdet. De menar att det är olämpligt att KBM *både* är utpekad inom samverkansområdet *och* fördelar pengar till myndigheterna. KBM menar dock att myndigheten redan har den rollen idag inom samverkansområdena Teknisk infrastruktur och Områdesvis samordning, samverkan och information, vilket inte inneburit något problem.

KBM föreslår att samverkansområdet byter namn från *Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen* till *Farliga ämnen*.

#### *Förslag till ny sammansättning i samverkansområde Farliga ämnen*

Samverkans- område	Samverkansansvariga myndig- heter	Geografiskt områdes- ansvariga myndigheter	Övriga
Farliga ämnen	Kustbevakningen Livsmedelsverket Rikspolisstyrelsen Smittskyddsinstitutet Socialstyrelsen Statens jordbruksverk Statens kärnkraftinspektion Statens räddningsverk Statens strålskyddsinstitut Statens veterinärmedicinska anstalt Tullverket <u>Krisberedskapsmyndigheten</u>	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>

#### **Samverkansområde Ekonomisk säkerhet**

Samverkansområdet hanterar frågor som rör säkerheten i betalningssystemet och de samhällsviktiga transfereringarna, det vill säga det ekonomiska systemets funktionalitet, samt försörjningsfrågor.

Samverkansområdet består idag av tio myndigheter:

- Finansinspektionen
- Riksgäldskontoret
- Skatteverket
- Tullverket
- Försäkringskassan<sup>12</sup>
- Ekonomistyrningsverket

- Statens energimyndighet
- Statens jordbruksverk
- Verket för näringslivsutveckling
- Arbetsmarknadsstyrelsen

KBM bedömer att arbetet inom samverkansområde Ekonomisk säkerhet har varit komplicerat bland annat mot bakgrund av de ingående myndigheternas olika karaktär, roller, uppgifter, verksamheter och sakområdesansvar, samt i vissa fall mycket perifera kopplingar till varandra. Dessa olikheter har bidragit till att det varit svårt och betungande att bedriva studier om till exempel myndigheternas beroenden m.m. då dessa till innehåll blivit omfattande och svåröverskådliga samt onödigt komplicerade. Myndigheterna inom samverkansområdet kan dock inte lastas för dessa svårigheter. Det finns tydliga behov av att justera sammansättningen av myndigheter liksom målet för samverkansområdet.

Finansinspektionen är central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. Finansinspektionen ska bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet. Finansinspektionen ska samråda med Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet samt beredskapsplanering. Samråd ska även ske med Riksbanken avseende deras ansvar för valuta- och kreditpolitiken och för betalningsväsendet (3 § förordning (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen). Det bör framhållas att det kan vara svårt att särskilja finansiella kriser från andra frestida kriser eftersom det ena kan leda till det andra. KBM anser att Finansinspektionen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Finansinspektionen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Riksgäldskontoret ska ta upp och förvalta lån till staten, och tillhandahålla utlåning till och ta emot medel på konto från de statliga myndigheterna. Riksgäldskontoret ska samråda med Riksbanken om upplåningsverksamhet av betydelse för penningpolitiken. Riksgäldskontoret ska företräda det statliga betalningssystemet. KBM anser att Riksgäldskontoret har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Riksgäldskontoret och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Skatteverket<sup>13</sup> är central förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat skatter, vissa avgifter och folkbokföring. Skatteverket är också chefsmyndighet för kronofogdemyndigheterna. KBM anser att Skatteverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. KBM anser också att de frågor som har hanterats av Skatteverket inom samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information flyttas till samverkansområde Ekonomisk säkerhet. Denna uppfattning delas av Skatteverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

---

12. Från och med 1 januari 2005 har den nya myndigheten Försäkringskassan ersatt Riksförsäkringsverket i samverkansområdet i enlighet med ändring i förordning (2004:998).

13. Från och med 1 januari 2004 är Riksskatteverket och de regionala skattemyndigheterna ombildade till en gemensam myndighet benämnd Skatteverket.

Skatteverket meddelar också i sitt remissyttrande att verket delar KBM:s synpunkter att flytta Skatteverkets hantering av frågor kopplade till folkbokföringen från samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information till samverkansområde Ekonomisk säkerhet.

Tullverket är central förvaltningsmyndighet för tullfrågor. Tullverket ska effektivt fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter. Tullverket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser kring in- och utförsel av varor efterlevs. KBM anser att Tullverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Tullverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Försäkringskassan är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Försäkringskassan administrerar socialförsäkringarna och svarar för huvuddelen av samhällets ekonomiska skyddsnät. Från och med 1 januari 2005 har gamla Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna ombildats till en ny myndighet – Försäkringskassan. KBM anser att den nya myndigheten för socialförsäkringen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Försäkringskassan och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Ekonomistyrningsverket är central förvaltningsmyndighet för ekonomisk styrning av statlig verksamhet. Ekonomistyrningsverket ska bland annat analysera och lämna information om den statliga ekonomin, ansvara för statsredovisningen och förvalta koncerninformationssystemet Hermes. Ekonomistyrningsverket anser att myndighetens roll i samverkansområdet är begränsad och att dess roll i krishanteringssystemet framförallt är koncentrerad till informationsfrågor vilka idag hanteras inom samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. Denna uppfattning delas av KBM och huvuddelen av de övriga myndigheterna i samverkansområdet.

Ekonomistyrningsverket bör därför enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Ekonomisk säkerhet utan bör istället ingå i krishanteringssystemet som stödmyndighet.

Ekonomistyrningsverket tillstyrker inte KBM:s förslag. Ekonomistyrningsverket menar att verkets arbete med redovisnings-, budgeterings och informationssystem samt information om den statliga ekonomin har samma karaktär som uppgifterna för den myndigheter som enligt KBM:s förslag blir kvar i samverkansområde Ekonomisk säkerhet.

Ekonomistyrningsverkets uppgift inom krishanteringssystemet är framförallt att tillse att man kan ta fram information om statens finanser under en kris i fall resurser skulle behöva omfördelas snabbt, eller liknande. Denna typ av information finns i Hermes-systemet. KBM menar att denna resurs är av mer sektorsövergripande karaktär, det vill säga bör komma hela krishanteringssystemet till godo. Frågan har liten beröring med övrig verksamhet inom samverkansområde Ekonomisk säkerhet. Därför är det enligt KBM:s mening mer lämpligt att Ekonomistyrningsverket delar i krisberedskapsarbetet som stödmyndighet.

Statens energimyndighet är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndigheten ska fullgöra Sveriges uppgiftsskyldighet enligt avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP) och rådets direktiv om en skyldighet för EU:s medlemsstater att inneha minimilager av råolja eller petroleumprodukter. Energimyndigheten ska också planera, samordna och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi. Statens energimyndighet upplever att myndighetens beröringspunkter med övriga myndigheter i samverkansområdet är begränsad och framförallt utgörs av att Energimyndigheten lämnar råd och stöd till de andra myndigheterna vad gäller hantering av störningar i eltilförseln.

KBM anser att Energimyndigheten har en viktig roll för att säkerställa en fungerande bränsle- och drivmedelsförsörjning vid fredstida kriser och höjd beredskap. KBM anser dock att denna fråga bör hanteras inom samverkansområde Transporter enligt ovan. Statens energimyndighet bör därför enligt KBM:s bedömning vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Transporter, men *inte* i samverkansområde Ekonomisk säkerhet.

Statens jordbruksverk är central förvaltningsmyndighet för jordbruket och rennärningen. Inom samverkansområde ekonomisk säkerhet har Jordbruksverket ansvar för livsmedelsförsörjning. Eftersom lagstiftningen som gäller försörjningsfrågorna i huvudsak gäller i krig eller krigsfara är det inte möjligt att i fredstida kriser vidta några åtgärder för livsmedelsförsörjningen. Eftersom Sverige efter EU-inträdet inte för någon egen handels- eller jordbrukspolitik kan inte heller några sådana åtgärder enskilt vidtas. De åtgärder som vidtas av jordbruksverket inom samverkansområde Spridning av farliga ämnen är grunden för att det ska finnas tillräckligt med livsmedelsråvaror som är tjänliga som föda. Denna uppfattning delas av KBM och huvuddelen av de övriga myndigheterna i samverkansområdet.

Statens jordbruksverk bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad i samverkansområde Ekonomisk säkerhet. Jordbruksverket instämmer i sitt remissyttrande i KBM:s bedömning.

Verket för näringslivsutveckling har till uppgift att bland annat stärka näringslivets förutsättningar. Inom krishanteringssystemet har Verket för näringslivsutveckling till uppgift att bevaka den industriella varuförsörjningen. Verket för näringslivsutveckling upplever att myndighetens roll i krishanteringssystemet inte är knuten till ett enskilt samverkansområde, utan snarare handlar om att kunna erbjuda metodstöd vad gäller näringslivsfrågor till alla berörda myndigheter.

Verket för näringslivsutveckling bör enligt KBM:s bedömning därför *inte* vara utpekad i samverkansområde Ekonomisk säkerhet. Verket bör istället ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet. Verket för näringslivsutveckling tillstyrker i sitt remissyttrande KBM:s förslag.

Arbetsmarknadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Arbetsmarknadsstyrelsen är en del av Arbetsmarknadsverket. Arbetsmarknadsstyrelsen ska bland annat leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet. Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarar också för utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Arbetsmarknadsstyrelsen är den enda myndighet som enligt förordningen enbart är utpekad som bevakningsansvarig myndighet. Arbetsmarknadsstyrelsen upplever att myndighetens roll i samverkansområdet är begränsad. Denna uppfattning delas av KBM och huvuddelen av de övriga myndigheterna i samverkansområdet.

Arbetsmarknadsstyrelsen bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad i samverkansområde Ekonomisk säkerhet. Styrelsen bör istället ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet. Arbetsmarknadsstyrelsen tillstyrker i sitt remissyttrande KBM:s förslag.

Ytterligare en viktig aktör inom samverkansområde Ekonomisk säkerhet är Riksbanken. Eftersom Riksbanken inte är en statlig myndighet (utan lyder direkt under riksdagen) omfattas Riksbanken inte av bestämmelserna i förordningen. Flera av de utpekade myndigheterna påpekar att Riksbankens betydelse för det finansiella systemets funktionalitet borde framgå med större tydlighet i KBM:s förslag. Riksbanken deltar som adjungerad vid samverkansområdets möten samt i viss övningsverksamhet för att stärka samhällets krisberedskap. Riksbanken menar själva i sitt remissyttrande att man även fortsatt kommer att delta i samverkansområde Ekonomisk säkerhet, men också att Riskbanken har för avsikt att samverka och utbyta information fortlöpande med andra myndigheter.

KBM ställer sig positiv till detta.

#### *Förslag till ny sammansättning i samverkansområde Ekonomisk säkerhet*

Samverkansområde	Samverkansansvariga myndigheter	Geografiskt områdesansvariga myndigheter	Övriga
Ekonomisk säkerhet	Finansinspektionen Försäkringskassan Riksgäldskontoret Skatteverket Tullverket	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>

KBM föreslår att följande myndigheter inte längre ska ingå i samverkansområdet som samverkansansvariga myndigheter:

- Ekonomistyrningsverket
- Statens energimyndighet
- Statens jordbruksverk
- Verket för näringslivsutveckling
- Arbetsmarknadsstyrelsen

Vidare föreslår KBM att samverkansområdets uppgifter renodlas till att avse säkerheten i betalningssystemet och de samhällsviktiga transfereringarna.

De myndigheter som i sina remissyttranden kommenterat frågan om avgränsningen av samverkansområdet till att tydligare hantera samhällsviktiga transfereringar och säkerhet i betalningssystem är positiva till detta. Samtliga anser att det kommer att skapa förutsättningar för ett mer effektivt och fokuserat samarbete inom samverkansområdet.

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

Samverkansområdet hanterar frågor som rör det geografiska områdesansvaret på regional nivå, samt informationsförsörjning ur samhällsviktiga databaser.

Samverkansområdet består idag av tjugosju myndigheter:

- Lantmäteriverket
- Skatteverket
- Statistiska centralbyrån
- Ekonomistyrningsverket
- Styrelsen för psykologiskt försvar
- Länsstyrelserna (21 stycken)
- Krisberedskapsmyndigheten

Arbetet inom samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information har varit komplicerat. De utpekade myndigheterna har haft stora problem att finna sina roller och samverka på ett ändamålsenligt sätt. Detta beror inte på bristande samarbetsvilja hos myndigheterna utan snarare på att myndigheternas uppgifter och karaktär är väldigt olika. I samverkansområdet har en skarp skiljelinje kunnat skönjas mellan den roll länsstyrelserna och KBM har å ena sidan och de övriga myndigheternas roll å andra sidan. Det finns stora behov av att överväga sammansättningen av myndigheter i samverkansområdet. KBM menar att det också finns anledning att fundera över samverkansområdets fortsatta arbetssätt och syfte.

Lantmäteriverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande landskaps- och fastighetsinformation. Detta innebär bland annat att Lantmäteriverket ansvarar för försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation, samt för framställning och utgivning av information från den allmänna kartläggningen. Lantmäteriverket ska även ge råd och stöd vid användning av information. Detta är uppgifter som inte är specifikt riktade mot myndigheterna i samverkansområdet utan Lantmäteriverket utgör snarare en resurs för hela krishanteringssystemet.

Lantmäteriverket bör därför enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. Lantmäteriverket bör istället ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Lantmäteriverket meddelar i sitt remissyttrande att verket håller med om att man har en sektorsövergripande kompetens. Lantmäteriverket har hela tiden sett sig som en resurs för hela krishanteringssystemet, även om det inte sett ut så i den nuvarande samverkansområdesstrukturen. Lantmäteriverket som stödmyndighet är viktig för verksamheten mer eller mindre i alla samverkansområden och definitivt för alla områdesansvariga. Det är mycket viktigt att Lantmäteriverket som myndighet får möjlighet att leva upp till den efterfrågade rollen som sektorssamordnare även som stödmyndighet.

Skatteverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat skatter, vissa avgifter och folkbokföring. Skatteverket är också chefsmyndighet för kronofogdemyndigheterna. Inom samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information har Skatteverket hanterat frågor kopplade till folkbokföringsregistret.

Skatteverket bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. De frågor som Skatteverket hanterar inom samverkansområdet bör istället hanteras inom ramen för det ansvar som verket har inom samverkansområde Ekonomisk säkerhet.

Skatteverket meddelar i sitt remissyttrande att verket tillstyrker KBM:s förslag att flytta Skatteverkets hantering av frågor kopplade till folkbokföringen från samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information till samverkansområde Ekonomisk säkerhet.

Statistiska centralbyrån är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken och för annan statlig statistik och har i denna egenskap även i uppgift att samordna och stödja de statistikansvariga myndigheterna. Statistiska centralbyrån kan ta fram statistisk information som kan utgöra en del av beslutsunderlaget för myndigheter som arbetar i en krissituation. Detta är en uppgift som inte är specifikt riktad mot myndigheterna i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. Statistiska centralbyrån utgör snarare en resurs för hela krishanteringssystemet.

Statistiska centralbyrån bör därför enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information, utan istället ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Statistiska centralbyrån meddelar i sitt remissyttrande att man inte har något att erinra mot att bli stödmyndighet. Statistiska centralbyrån instämmer i att verkets kompetens, resurser och information kan vara en resurs för hela krishanteringssystemet.

Ekonomistyrningsverket är central förvaltningsmyndighet för ekonomisk styrning av statlig verksamhet. Ekonomistyrningsverket ska bland annat analysera och lämna information om den statliga ekonomin, ansvara för statsredovisningen och förvalta koncerninformationssystemet Hermes. Ekonomistyrningsverket anser att myndighetens roll i samverkansområdet är begränsad. KBM delar denna uppfattning.



Enligt KBM:s bedömning bör Ekonomistyrningsverket därför *inte* vara utpekad i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information, utan istället ingå i krishanteringssystemet som en stödmyndighet.

Ekonomistyrningsverket har enligt sitt remissyttrande inget att erinra mot att samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information ombildas till ett samverkansområde för geografiskt områdesansvar. Ekonomistyrningsverket menar dock att verkets uppgifter inom detta samverkansområde då måste överföras till samverkansområde Ekonomisk säkerhet.

KBM menar att Ekonomistyrningsverkets resurser är av mer sektorsövergripande karaktär, det vill säga bör komma hela krishanteringssystemet till godo. Därför är det enligt KBM:s mening mer lämpligt att Ekonomistyrningsverket delar i krisberedskapsarbetet som stödmyndighet.

Styrelsen för psykologiskt försvar är central förvaltningsmyndighet med uppgift att ge råd och vägledning, samt att följa och analysera massmedieföretagens beredskapsplanering. KBM anser att Styrelsen för psykologiskt försvar inte har någon roll inom samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. Denna uppfattning delas av Styrelsen för psykologiskt försvar. De uppgifter som styrelsen tidigare hade vad gäller kris-kommunikation m.m. överfördes till det nybildade KBM.

Styrelsen för psykologiskt försvar bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information. Styrelsen för psykologiskt försvar delar denna uppfattning.

Krisberedskapsmyndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar. KBM ska i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga. KBM ska också verka för samverkan mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv, samt kunna lämna stöd till offentliga organ i krissituationer. Detta är en sektorsövergripande roll som KBM inte har förutsättningar att fullgöra inom samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information.

KBM:s sektorsövergripande roll bör på ett bättre sätt kunna utövas om KBM pekas ut i alla samverkansområden och KBM föreslår att så sker. (Se vidare ovan i detta avsnitt, samt i 2.2.2 och 2.3.3.)

Länsstyrelserna är de statliga myndigheter som har det geografiska områdesansvaret på regional nivå och ska därmed verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas mellan alla berörda aktörer inom länet. Ett av syftena med länsstyrelsernas medverkan i samverkansområdesstrukturen på central nivå är att möjliggöra utbyte och kommunikation mellan de sektorsansvariga myndigheterna och länsstyrelserna. I samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information har emellertid inte förutsättningar funnits för att tillgodose detta syfte.

Länsstyrelsernas tvärsektoriella ansvar bör på ett bättre sätt kunna utövas om länsstyrelserna pekas ut i alla samverkansområden och KBM föreslår därför att så sker. (Se vidare ovan i detta avsnitt, samt i 2.2.2 och 2.3.3.)

KBM anser dock att det måste finnas ett forum för samverkan inom länsstyrelsesekretsen med fokus på de specifika förutsättningar som det geografiska områdesansvaret innebär. Även det lokala och det nationella områdesansvaret måste lyftas in i dessa diskussioner. Den verksamhet som bedrivs hos länsstyrelserna med stöd av KBM idag, till exempel försvarsdirektörmötena och de särskilda möten som hålls med länsråden för att diskutera krisberedskapsfrågor, bör lyftas in i det forum som samverkansområdet utgör. Detta samverkansområde kommer dock till vissa delar att ha ett annat arbetssätt och en annan representation än övriga samverkansområden.

Med anledning av vad som anförts ovan föreslår KBM att samverkansområde Områdesvis samordning, samverkan och information byter namn till Geografiskt områdesansvar och enbart består länsstyrelserna och KBM.

#### Förslag till ny sammansättning i samverkansområde Geografiskt områdesansvar

Samverkans- område	Samverkansansvariga myndig- heter	Geografiskt områdes- ansvariga myndigheter	Övriga
Geografiskt områdesansvar		Länsstyrelserna	Krisbered- skapsmyndig- heten

KBM föreslår att följande myndigheter inte längre ska ingå i samverkansområdet som samverkansansvariga myndigheter:

- Ekonomistyrningsverket
- Statistiska centralbyrån
- Lantmäteriverket
- Skatteverket
- Styrelsen för psykologiskt försvar

KBM föreslår att inriktningen för det nya samverkansområdet Geografiskt områdesansvar enbart omfattar frågor kopplade till just det geografiska områdesansvaret. De frågor som är kopplade till informationsdatabaser lyfts bort (dessa kommer istället att hanteras av stödmyndigheterna).

### **Samverkansområde Skydd, undsättning och vård**

Samverkansområdet hanterar frågor som rör skydds-, räddnings- och sjukvårdsinsatser samt flyktigmottagning vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Samverkansområdet består idag av nio myndigheter:

- Rikspolisstyrelsen
- Tullverket
- Kustbevakningen
- Sjöfartsverket
- Luftfartsstyrelsen<sup>14</sup>
- Statens räddningsverk
- Socialstyrelsen
- Statens strålskyddsinstitut
- Migrationsverket

Arbetet inom samverkansområde Skydd, undsättning och vård har fungerat tillfredsställande. De utpekade myndigheterna har i huvudsak funnit sina roller och kunnat samverka på ett ändamålsenligt sätt. Vissa frågetecken om samverkansområdets ansvar har dock uppstått kopplat gränsdragningen mellan samverkansområde Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård. Det finns vissa behov av justeringar i sammansättningen av de myndigheter som ingår i samverkansområdet.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Den ska verka för samordning och rationalisering inom polisväsendet. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Rikspolisstyrelsen är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen ska bland annat utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten och utarbeta planer för polisens beredskapsplanläggning. Rikspolisstyrelsen ska också organisera en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet, och organisera en styrka inom polisen för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamheter. Polisens utlandsstyrka utbildas i samarbete med bland annat Försvarsmakten. KBM anser att Rikspolisstyrelsen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

---

14. Från och med 1 januari 2005 har den nya myndigheten Luftfartsstyrelsen ersatt Luftfartsverket i samverkansområdet i enlighet med ändring i förordning (2004:998).

Tullverket är central förvaltningsmyndighet för tullfrågor. Tullverket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser kring in- och utförsel av varor efterlevs. KBM anser att Tullverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Tullverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Kustbevakningen har till uppgift att utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen ska samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation. KBM anser att Kustbevakningen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Kustbevakningen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar för sjöfarten. Sjöfartsverket ska utöva tillsyn över sjösäkerheten, svara för farledshållning, sjöräddning, sjögeografisk information, redovisa och dokumentera Sveriges gränser till havs samt svara för beredskapsplanläggning i fråga om sjötransporter. Inom samverkansområde Skydd, undsättning och vård hanteras framförallt sjöräddningsfrågorna. KBM anser att Sjöfartsverket har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Sjöfartsverket och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Den 1 januari 2005 delades Luftfartsverket och en ny myndighet, Luftfartsstyrelsen, bildades. Luftfartsverket har fortsatt ansvar för den kommersiella verksamheten det vill säga flygplatserna m.m. Luftfartsstyrelsen har det normerande myndighetsansvaret. Luftfartsstyrelsen ansvarar för regler och tillsyn för säkerhet inom svensk luftfart samt övervakar, analyserar och utvärderar luftfartssektorns utveckling. Luftfartsstyrelsen hanterar också krisberedskapsfrågorna. Inom samverkansområde Skydd, undsättning och vård hanteras framförallt Luftfartsverkets uppgifter avseende flygräddning. KBM anser att Luftfartsstyrelsen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Luftfartsstyrelsen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet för räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder, sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning och landstransporter av farligt gods, i den mån detta inte är en uppgift för någon annan myndighet. Räddningsverket är också central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Räddningsverket ska bedriva arbete med olycks- och skadeförebyggande åtgärder med målet att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor och att förbättra eller begränsa skador på egendom och miljö. Räddningsverket utövar också tillsyn över den kommunala räddningstjänsten. KBM anser att Statens räddningsverk har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Statens räddningsverk och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden. Socialstyrelsen ska bland annat följa och analysera hälsoutvecklingen i landet. Socialstyrelsen får utfärda föreskrifter för den katastrofmedicinska beredskapen och beredskapsplanläggningen inför

höjd beredskap. Socialstyrelsen ska utöva tillsyn över landstingens och kommunernas sjukvårdsverksamhet. KBM anser att Socialstyrelsen har en självklar och tydlig roll inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas av Socialstyrelsen och övriga myndigheter i samverkansområdet.

Statens strålskyddsinstitut är central förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning. Statens strålskyddsinstitut ska bland annat ha beredskap för rådgivning till de myndigheter som är ansvariga för befolkningsskyddet och räddningstjänsten, dels i fråga om det strålskydd som behövs om en olycka i kärnteknisk verksamhet inträffar inom eller utom landet, dels i fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen.

Statens strålskyddsinstitut anser att institutet har en roll inom samverkansområdet. De övriga utpekade myndigheterna i samverkansområdet har haft delade meningar om Strålskyddsinstitutets deltagande. KBM anser att Strålskyddsinstitutets roll i samverkansområdet inte kan motiveras utifrån vad som får anses vara kärnverksamheten i samverkansområdet, det vill säga den operativa insatsberedskap. Det faktum att Strålskyddsinstitutet idag är utpekade i samverkansområde Skydd, undsättning och vård försvårar också gränsdragningen mot samverkansområde Spridning av farliga ämnen.

Statens strålskyddsinstitut bör enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Skydd, undsättning och vård.

Statens strålskyddsinstitut menar att frågorna som gäller ett tidigt skede, det vill säga skydd, undsättning och vård vid en NR<sup>15</sup>- händelse ställer specifika krav på hela kedjan. Det är av största vikt att planeringen för insatsförmåga i det tidiga skedet fungerar ihop med övriga åtgärder. Om Statens strålskyddsinstitut inte medverkar i Skydd, undsättning och vård utan enbart i Spridning av farliga ämnen måste NR-frågorna hanteras i sin helhet i Spridning av farliga ämnen, vilket bör medföra att alla CBRN-frågor framöver hanteras i Spridning av farliga ämnen. Om hela kedjan i ett händelseförlopp som gäller CBRN hanteras i Spridning av farliga ämnen måste samverkan med Skydd, undsättning och vård ske liksom nu. Det är ytterst viktigt att det inte uppstår planering i form av "stuprör". KBM delar denna uppfattning.

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. Migrationsverket ansvarar för asyl-, besöks-, bosättnings- samt medborgarskapsfrågor. Verket ska också bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.

KBM anser att Migrationsverkets roll i samverkansområde Skydd, undsättning och vård är något perifer i förhållande till områdets kärnverksamhet. Den roll som Migrationsverket fyllde i det gamla funktionssystemet i form av att organisera flyktmottagning i stor skala är också ganska nedtonad i det säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig idag. En av de allvarligaste händelserna i säkerhetspolitisk mening som drabbat vår nära

---

15. N står för *nukleär* och R för *radiologisk*.

omvärld under senare år är krigen på Balkan under 1990-talet. De flyktingströmmar som under denna tid drabbade Sverige orsakade inte på något sätt någon större påfrestning på samhället, utan kunde hanteras inom ramen för de ordinarie processer och rutiner som finns för flyktingmottagning. Denna uppfattning delas av Migrationsverket.

Migrationsverket bör därför enligt KBM:s bedömning *inte* vara utpekad som samverkansansvarig myndighet i samverkansområde Skydd, undsättning och vård. Migrationsverket föreslås istället ingå i krishanteringssystemet som stödmyndighet.

Migrationsverket har inte lämnat in något remissyttrande.

#### Förslag till ny sammansättning i samverkansområde Skydd, undsättning och vård

Samverkans- område	Samverkansansvariga myndig- heter	Geografiskt områdes- ansvariga myndigheter	Övriga
Skydd, undsätt- ning och vård	Kustbevakningen Luftfartsstyrelsen Rikspolisstyrelsen Sjöfartsverket Socialstyrelsen Statens räddningsverk Tullverket	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>

KBM föreslår att följande myndigheter inte längre ska ingå i samverkansområdet som samverkansansvariga myndigheter:

- Statens strålskyddsinstitut
- Migrationsverket

### 3 Övriga frågor och fortsatt arbete

#### 3.1 Aktörer utanför planeringssystemet och krisberedskapsförordningen

Krishanteringssystemet omfattar en bred skara aktörer: kommuner, landsting, myndigheter, näringsliv och organisationer. Krisberedskapsförordningen reglerar endast en liten del av krishanteringssystemet, de statliga myndigheterna, och tar framförallt sikte på planeringsfasen, inte den operativa krishanteringen. Stora och viktiga delar av samhällets krisberedskap faller därför utanför denna förordning.

#### Kommuner och landsting

En kris får alltid konsekvenser på lokal nivå. Kommunerna har därför en nyckelroll i krisberedskapen. Det är också kommunerna som har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Områdesansvaret innebär att kommunerna ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse samordnas. Detsamma gäller information till allmänheten. Landstingen har ett odelat ansvar för sin verksamhet också vid extraordinära händelser och andra kriser. Landstingen, liksom kommunerna, ska för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Kommuner och landsting regleras vad gäller krisberedskapsfrågor i lagen (1994:1720) om civilt försvar samt i lagen (2002:833) om extraordinära händelser. Båda dessa lagar är för närvarande föremål för översyn, och i utredningen *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134) föreslås omfattande ändringar i dessa lagar. Utredningen föreslår bland annat en ny lag (0000:000) om *kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Lagen syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituation i fred, vilken också ska ge en grundläggande förmåga för civilt försvar.

#### Länsstyrelser

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga på regional nivå. Inom ramen för detta ligger bland annat att i en krissituation samordna statliga myndigheters åtgärder inom länet och i förhållande till berörda kommuner. Länsstyrelserna ska i sin planering också beakta behovet av samverkan över länsgränserna. Länsstyrelsernas ansvar för samhällets krisberedskap regleras förutom i krisberedskapsförordningen, dessutom i förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. I länsstyrelseinstruktionen finns en mer utförlig beskrivning av områdesansvaret.

## **Regeringen och Regeringskansliet**

Regeringens arbete regleras i regeringsformen och riksdagens arbete i riksdagsordningen. Regeringskansliets arbete regleras i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Ingen av dessa lagar/förordningar hanterar dock samhällets krisberedskap. Regeringskansliets instruktion anger dock att Försvarsdepartementet har ansvar för *"regeringskansliets beredskap och därmed sammanhängande frågor"*.

I regeringens proposition Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) slås dock fast att områdesansvaret på nationell nivå utövas av regeringen. I propositionen skriver regeringen att krishanteringssystemet ska ha sin utgångspunkt i och så långt som möjligt ansluta till de normala arbetsförhållandena. Vidare konstateras att den största skillnaden i en kris jämfört med normalläge är att det ställs högre krav på att Regeringskansliet håller sig kontinuerligt informerat om och kan tolka händelseutvecklingen. Regeringskansliet ska också vid behov snabbt kunna ta fram beslutsunderlag till regeringen. Statsrådsberedningen har enligt propositionen en central roll i en allvarlig krissituation.

Krisberedskapsförordningen omfattar varken Regeringskansliet eller regeringen och ställer därför inga krav på beredskapsförberedelser för det geografiska områdesansvaret på nationell nivå. Många av remissinstanserna har ansett att detta är en allvarlig brist med krisberedskapsförordningen. Framförallt är det länsstyrelserna, som har det geografiska områdesansvaret på regional nivå, som har varit kritiska till denna ordning.

Vid de intervjuer som KBM genomfört med myndigheterna som underlag för förordningsöversynen har frågan om det geografiska områdesansvaret på nationell nivå tagits upp till diskussion. Enligt KBM:s bedömning råder stor enighet bland myndigheterna om att det är viktigt att det blir mer tydligt för alla som förväntas interagera med den nationellt områdesansvarige vilket ansvar som vilar på den nivån och vilka förväntningar Regeringskansliet har på stöd m.m. från de regionalt områdesansvariga och de centrala myndigheterna; det vill säga ansvar och gränssnitt mot övriga aktörer bör klaras ut. Avsaknaden av tydlighet i denna fråga genererar osäkerhet vad gäller förmåga/behov och försvårar planeringen och det förberedande arbetet.

## **Försvarsmakten**

KBM konstaterar i rapporten *En utvecklad krisberedskap* att statsmakterna i den försvarspolitiska inriktningen 2005–2007 befäster den tidigare inriktningen att huvuduppgiften för det militära försvaret är att föra väpnad strid. Försvarsmakten ska dock med befintliga förmågor och resurser, efter beslut av regeringen eller på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer, kunna bistå andra myndigheter vid skyddandet av viktiga samhällsfunktioner och infrastruktur vid hot och insatser mot civila mål, terroristbekämpning samt även i övrigt kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred. Denna möjlighet att merutnyttja de resurser som skapats för att uppfylla de försvarspolitiska målen ska inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. Utgångspunk-



ten är att det militära försvarets resurser endast kan användas i sådan utsträckning att det inte inverkar på den militära verksamheten. Detta innebär att Försvarsmakten vid allvarliga kriser kommer att lämna det stöd som är möjligt. Begränsningar kommer att finnas i användbarhet, tillgänglighet och regelverk.

Enligt nu gällande regelverket kan Försvarsmaktens resurser utnyttjas för stöd till samhället i fred utifrån tre grundläggande principer: 1.) vid räddningstjänst inom ramen för lag (2003:778) om skydd mot olyckor och förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 2.) på begäran stödja statliga myndigheter samt kommuner, landsting och enskilda enligt de bestämmelser som framgår av förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, samt 3.) efter särskilt regeringsbeslut bistå andra myndigheter. Det lagstöd som gäller för Försvarsmaktens stöd till samhället i fredstid är samma såväl vid vardagshändelser som vid en svår påfrestning. Detta innebär att när Försvarsmakten lämnar stöd får dess personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Försvarsmaktens personal får inte heller användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.

## Näringslivet

Huvuddelen av den samhällsviktiga infrastrukturen ägs eller drivs av näringslivet. Näringslivet är inflätat i alla delar av samhället – som leverantör av produkter och tjänster för samhällsviktiga funktioner och som användare av desamma. Ett hot mot samhället är inte minst ett hot mot näringslivet. Näringslivets medverkan i krishanteringssystemet är inte lagreglerat. Myndigheterna har begränsade möjligheter att styra näringslivet och måste istället fokusera på samarbete. Detta kräver dock en gemensam syn på förhållanden och sårbarheter i samhället och en gemensam uppfattning om ömsesidigt ansvar.

## Frivilliga

Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund har länge utgjort en viktig resurs i samhällets krishantering. De frivilliga försvarsorganisationernas medverkan i krishanteringssystemet regleras i frivilligförordningen (1994:524). KBM konstaterar i rapporten *En utvecklad krisberedskap* att frivilliga utgör en viktig resurs vid allvarliga kriser i fred. Förmågan att kunna ta emot och på ett bra sätt använda frivilliga vid krishanteringsinsatser är viktig både ur ett krishanteringsperspektiv och ur ett förtroende- och demokratiperspektiv. KBM föreslår därför att kommuner och landsting bygger upp strukturer för att kunna utnyttja frivilliga vid allvarliga kriser i fred. Statligt stöd bör kunna lämnas till de ideella och demokratiska organisationer som kan bidra till samhällets krishanteringsförmåga. KBM föreslår också att regeringen initierar en författningsöversyn när det gäller frivilligverksamheten inom krisberedskaps- och totalförsvarsområdet, och att endast sådan frivilligverksamhet som syftar till insatser för det militära försvaret fortsatt omfattas av reglerna för frivilliga försvarsorganisationer (se vidare i rapporten *En utvecklad krisberedskap*).

### 3.2 Samverkan

I krisberedskapsförordningen ställs höga krav på samverkan, dels inom samverkansområdena men också mellan samverkansområdena och med andra aktörer, till exempel de geografiskt områdesansvariga, näringslivet, frivilliga, m.fl. Vid de intervjuer som KBM genomfört som underlag för förordningsöversynen har diskussionerna ofta handlat om vad samverkan innebär och hur man egentligen ska gå till väga för att uppfylla alla de krav som ställs. Flera av de centrala myndigheterna har lyft fram att de orimligen kan ha närvaro i alla län, och länsstyrelserna påtalar ofta att de inte har resurser att bedriva ett aktivt krisberedskapsarbete inom samtliga samhällssektorer, osv.

Syftet med skrivningarna om samverkan i krisberedskapsförordningen är enligt KBM:s mening inte att alla ska samverka med alla i varenda fråga! Snarare vill man lyfta fram samverkan som svaret på en del svåra problem, och som en motvikt till det stuprörstänkande som präglade det gamla civila försvaret. Samverkanstanken bottnar i en idé om att korta beslutsvägarna, minska risken för att viktiga frågor hamnar mellan stolarna och på ett mer effektivt sätt optimera samhällets gemensamma resurser.

KBM avser att ge fortsatt stöd till de samverkansansvariga myndigheterna och till de geografiskt områdesansvariga för att underlätta och förbättra samverkansformerna mellan olika aktörer.

### 3.3 Beredskapsnivåer

Begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred är inte i lag eller förordning kopplat till något förändrat ansvar eller mandat, det vill säga även om en kris skulle uppfylla definitionen så är det inget som blir annorlunda för de aktörer som hanterar krisen (att jämföra med till exempel begreppet extraordinära händelser där beslutsordningen i den drabbade kommunen/landstinget påverkas). I det nuvarande krishanteringssystemet finns heller inga definierade beredskapsnivåer, förutom för krig.

Svåra påfrestningar på samhället i fred eller extraordinära händelser är per definition mycket allvarliga och omfattande händelser. Hanteringen av denna typ av allvarliga kriser involverar eller berör ett stort antal aktörer vilket ger upphov till ett stort behov av väl fungerande samverkan och samordning. För att bättre hantera uppkomna krissituationer samt att åstadkomma en mer ändamålsenlig kommunikation, samverkan och samordning mellan och av ansvariga aktörer i ett operativt skede behöver en process för tillämpning av olika beredskapsnivåer etableras och utvecklas. För att skapa denna generella krishanteringsförmåga i samhället konstaterar KBM i rapporten *En utvecklad krisberedskap* att det är nödvändigt att införa ett system med två beredskapsnivåer, "av" och "på".

Hur dessa ska utformas bör utredas vidare.

### 3.4 Informationsförmedling och rapportering

Under myndighetsintervjuerna har även frågan om rapporteringskanaler och informationsförmedling varit uppe till diskussion. Komplexiteten i informationsdelning under en kris har framstått som alltmer oklar.

Ett illustrerande exempel kan utgöras av rapporteringen i ett epizootiscenario. Jordbruksverket som är sektorsansvarig och som leder och samordnar ett epizootiutbrott (enligt epizootiförordningen 1999:659), ska då rapportera till sitt departement, Jordbruksdepartementet, i vanlig ordning. Jordbruksverket informerar även länsstyrelsen eftersom länsstyrelserna (enligt sin instruktion) har ansvar ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar, som sen sammanställer information och rapporterar till sitt departement, Finansdepartementet. Eftersom situationen troligen utgör en samhällskris, ska länsstyrelserna också rapportera till KBM, som i sin tur rapporterar till sitt departement, Försvarsdepartementet. Här får vi alltså tre olika rapporter till regeringen i samma ärende, må vara med olika skärning och olika fokus.

Det är också viktigt att ta hänsyn är att de organisationer som är mitt uppe i att hantera en kris, inte betjänas av att rapportera läget till ett flertal aktörer om inte informationen sen kan användas på ett effektivt sätt.

KBM har i sitt regleringsbrev för budgetåret 2005 bland annat fått i uppdrag att i samarbete med berörda samverkansansvariga myndigheter, landsting och kommuner utarbeta former för rapportering och samordnad information mellan aktörerna vid kriser. Detta arbete ska samordnas med de andra tekniska utvecklingsarbeten som KBM för närvarande arbetar med i syfte att underlätta informationshanteringen inom krishanteringssystemet. Dessa beskrivs i korthet nedan.

#### Nationell portal för krisinformation

KBM har av regeringen fått i uppdrag att *"upprätta en nationell portal som riktar sig till allmänheten med information om samhällets krishantering"*. Syftet med portalen är att sprida kunskap om samhällets krishantering till allmänheten, beskriva rollfördelning vid olika typer av kriser, hänvisa till inblandade aktörer och ge en övergripande bild av läget vid inträffade kriser.

#### Webbsidor med krisinformation

Ett antal myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att ha krisinformation på sina webbplatser. KBM har i uppdrag att ge råd och rekommendationer till dem och verka för att även kommuner och landsting har krisinformation på sina webbplatser. Exempel på vad sådana sidor kan innehålla är presentationer av aktörens ansvarsområde vid olika kriser, frågor och svar kring aktörens ansvarsområde och om pågående krishantering, kontaktuppgifter och länkar till andra relevanta samverkansparter, plats för pressmeddelande och tips på åtgärder för allmänheten vid tänkbara och pågående kriser.

### **Webbaserat informationssystem (WIS)**

KBM utvecklar på uppdrag av regeringen ett webbaserat informationssystem för aktörerna i krishanteringssystemet. Syftet med systemet är att skapa ett verktyg för att vid kriser kunna dela information mellan aktörerna på ett enkelt och säkert sätt. Information om genomförd, pågående och planerad verksamhet, fattade beslut, lägesrapporter m.m. är exempel på information som systemet är avsett att kunna hantera. Användare av systemet förväntas bli myndigheter, länsstyrelser, kommuner, landsting. Även andra aktörer som kommunala bolag, entreprenörer, frivilligorganisationer som stödjer vid kriser ska kunna anslutas till systemet. WIS ska stödja krishanteringsprocessen där delning av information av en mera operativ karaktär är huvudsyftet.

### **Webbaserat planeringsverktyg (KRISP)**

KRISP:s roll är att stödja och underlätta arbetet i krishanteringssystemets planeringsprocess. Detta innefattar planeringsarbetet inom samverkansområdena, samarbetet mellan olika samverkansområden, samarbetet mellan samverkansområdena och KBM, planeringsarbetet inom KBM och myndigheterna samt kopplingen mellan planeringsarbetet och andra delar av KBM:s verksamhet. KRISP:s funktioner ger användarna olika former av stöd, till exempel informationsstöd (genom sammanställningar, kalendarier, dokumentförteckningar), processtöd (genom hjälp och stöd för de olika momenten i planeringsprocessen) samt samverkansstöd (genom elektroniska samverkansplatser, kontaktlistor och meddelandehantering). KRISP är tänkt att användas av aktörerna i krishanteringssystemet för att stödja planeringsprocessen där finansieringsfrågor och planeringsprojekt är de centrala frågorna.

## **3.5 Ekonomiadministration**

I nära anslutning till diskussionen om beredskapsförberedelser och ansvar/skyldigheter osv. ligger finansieringsfrågan. Idag har de myndigheter som är utpekade i krisberedskapsförordningen möjlighet att ansöka om pengar för att genomföra beredskapsåtgärder från anslaget 7:5 Krisberedskap som administreras av KBM. Med anledning av att KBM i översynen föreslår att en ny myndighetskategori inrättas (stödmyndigheterna), föreslår vi också att även dessa myndigheter ska ha möjlighet att få finansiering av åtgärder från anslaget. Hur detta ska administreras och synkroniseras med samverkansområdenas arbete behöver ännu utredas mer. Detsamma gäller flera andra frågor, till exempel vilken typ av åtgärder som omfattas av anslaget, vilket ansvar som ska läggas på samverkansområdena att göra prioriteringar av åtgärder, hur ekonomiska anspråk ska kvalitetssäkras och kopplas samman med andra processer så som risk- och sårbarhetsanalyser, hur ska konceptet med grundläggande säkerhetskrav kopplas till finansieringsansvar, och så vidare.

KBM avser att fortsätta utreda frågan och återkomma till berörda myndigheter.

### 3.6 Begreppet svår påfrestning på samhället i fred

Vid myndighetsintervjuerna fördes en diskussion om begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. Diskussionen gällde bland annat huruvida detta begrepp borde lyftas in i själva förordningen eller inte. Majoriteten av myndigheterna ansåg inte att detta var meningsfullt. KBM delar denna uppfattning.

Begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred har framförallt använts i planerings-sammanhang för att avgränsa finansieringsansvaret till åtgärder för ett särskilt syfte. I rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* byter KBM perspektiv och beskriver istället en förstärkt fredstida förmåga<sup>16</sup>. Den förstärkta förmågan tar framförallt sikte på åtgärder som syftar till att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och åtgärder som syftar till att skapa förmåga att förebygga och hantera extraordinära händelser, det vill säga allvarliga händelser som inte ger upphov till svåra påfrestningar på samhället i fred men som ändå inte kan betraktas som vardagliga händelser. KBM menar att det är mer funktionellt att tala om krav på förmåga för att avgränsa ansvar, än att hänvisa till ett visst omvärldsläge som begreppet svåra påfrestningar gör.

### 3.7 Fortsatt arbete

KBM kan konstatera att en del arbete återstår för att tydliggöra våra olika roller inom kris-hanteringssystemet och förbättra det juridiska ramverket för samhällets krisberedskap.

Följande frågor behöver utredas vidare:

- KBM:s förslag om beredskapsnivåer (se rapporten *En utvecklad krisberedskap – KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap*) bör utredas vidare. Den nya krisberedskapsförordningen kan därmed behöva kompletteras med ytterligare bestämmelser kopplat till detta.

KBM ska dessutom arbeta vidare med att:

- Utveckla verkställighetsföreskrifter kopplat till den nya krisberedskapsförordningen, framförallt för det fortsatta arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och IT-säkerhetsfrågor.
- Utveckla lämpliga samverkansformer för länsstyrelsernas deltagande i samverkansområdena i samverkan med länsstyrelserna. Utveckla och konkretisera inriktningen och arbetsformerna för det nya samverkansområdet Geografiskt områdesansvar.
- Konkretisera och förtydliga gällande finansieringsprinciper, särskilt vad gäller rutiner för stödmyndigheterna.
- Utveckla lämpliga samverkansformer för stödmyndigheternas deltagande i krishanteringssystemet i samverkan med de nya stödmyndigheterna.
- Utveckla KBM:s stöd till samverkansområdena.

---

16. I senare dokument har ordet *fredstida* tagits bort, och istället används begreppet *förstärkt förmåga*.

- Utveckla formerna för informationsförmedling och rapportering vid kris i samarbete med berörda samverkansansvariga myndigheter, landsting och kommuner i enlighet med regeringsuppdrag.

## **Bilaga 1    Förslag till ny förordning: Krisberedskapsförordningen**

### **Tillämpningsområde**

**1 §** Denna förordning innehåller föreskrifter som reglerar samhällets krisberedskap, inklusive förberedelser för höjd beredskap.

Bestämmelserna i denna förordning skall tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning.

**2 §** Bestämmelserna i 3–18 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen, med undantag för Regeringskansliet. Bestämmelserna i 3–12 § och 15–18 §§ gäller dock inte för Försvarsmakten.

### **Risk- och sårbarhetsanalys**

**3 §** Varje myndighet skall i syfte att stärka sin egen och samhällets krishanteringsförmåga fortlöpande analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

De myndigheter som inom sitt ansvarsområde har verksamhet som har betydelse för samhällets krisberedskap skall ta hänsyn till detta i analysen.

Myndigheterna skall årligen värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall lämnas till Regeringskansliet och Krisberedskapsmyndigheten vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen.

**4 §** I sin analys skall myndigheterna särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan,
3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

De myndigheter som enligt 6–9 §§ har ett särskilt ansvar för krishantering skall vid sin analys särskilt beakta den verksamhet som beskrivs i dessa bestämmelser.

## **Samverkansområden**

**5 §** För att främja en helhetssyn på samhällets säkerhet och beredskap skall åtgärder för samhällets krisberedskap planeras och vidtas inom samverkansområdena teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, skydd, undsättning och vård samt geografiskt områdesansvar.

## **Myndigheter med samverkansansvar**

**6 §** I bilagan till denna förordning anges de myndigheter (samverkansansvariga myndigheter) som har ett särskilt ansvar för att inom samverkansområdena teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, samt skydd, undsättning och vård förebygga, motverka och begränsa sårbarhet och risker. De samverkansansvariga myndigheterna skall i detta syfte bereda de frågor som anges i 10 § inom samverkansområdena.

De samverkansansvariga myndigheterna skall beakta den Europeiska unionens (EU) krisberedskapsarbete och de krisberedskapsfrågor som hanteras av EU i sin planering och inom samverkansområdena.

De samverkansansvariga myndigheterna skall samverka med länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvarig enligt 7 §, med stödmyndigheterna enligt 9 § i de frågor där samverkansområdena behöver förstärkas med särskild kompetens, och med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

## **Myndigheter med geografiskt områdesansvar**

**7 §** Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga på regional nivå. Länsstyrelserna skall verka för att tvärssektoriell planering och förberedelser vidtas för samhällets krisberedskap inom länet genom att bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga.

Länsstyrelserna skall i dessa frågor samverka med varandra och med Krisberedskapsmyndigheten inom samverkansområdet geografiskt områdesansvar.

## **Krisberedskapsmyndigheten**

**8 §** Krisberedskapsmyndigheten skall i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga.

Krisberedskapsmyndigheten skall stödja och inrikta arbetet i samverkansområdena samt samverka med de samverkansansvariga och geografiskt områdesansvariga myndigheterna samt med stödmyndigheterna.



### **Myndigheter med stödjande ansvar**

**9 §** Följande myndigheter är stödmyndigheter inom ramen för samhällets krisberedskap:

- Arbetsmarknadsstyrelsen
- Boverket
- Ekonomistyrningsverket
- Försvarets materielverk
- Försvarets radioanstalt
- Kemikalieinspektionen
- Lantmäteriverket
- Läkemedelsverket
- Migrationsverket
- Naturvårdsverket
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
- Statistiska centralbyrån
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Totalförsvarets pliktverk
- Verket för näringslivsutveckling

Dessa myndigheter skall stödja arbetet inom samverkansområdena samt samverka med de myndigheter som har samverkansansvar och geografiskt områdesansvar.

Stödmyndigheterna skall inom ramen för sitt ansvarsområde planera och vidta förberedelser för samhällets krisberedskap genom att förebygga, motverka och begränsa sårbarhet och risker.

### **Särskilda uppgifter**

**10 §** De myndigheter som är utpekade i 6–9 §§ skall

1. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning, samt genomföra omvärldsanalys inom krisberedskapsområdet,
2. beakta säkerhetskraven för de tekniska system som är nödvändiga för att de skall kunna utföra sitt arbete, och
3. identifiera möjliga samarbetsområden och samarbetsparter inom olika internationella fora i syfte att utveckla nationell och internationell krisberedskap.

En utgångspunkt för myndigheternas arbete skall vara resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna.

## Rapportering

**11 §** Myndigheter med ansvar enligt 6–9 §§ skall, när en situation av den omfattning som avses i 4 § uppstår och vid höjd beredskap, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Krisberedskapsmyndigheten skall inhämta underlag från myndigheterna, sammanställa och analysera detta samt förse regeringen med sektorsövergripande och områdesvisa lägesbeskrivningar. Säkerhet i dator- och kommunikationssystem

**12 §** Varje myndighet ansvarar för att dator- och kommunikationssystem uppfyller sådana säkerhetskrav att myndighetens uppgifter kan utföras på ett tillfredsställande sätt när en situation av den omfattning som avses i 4 § uppstår. Under höjd beredskap gäller detta i enlighet med vad som sägs i 16 §.

## Signalskydd

**13 §** Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Totalförsvarets pliktverk, Krisberedskapsmyndigheten och Regeringskansliet skall ha gemensamma signalskyddssystem för samverkan. Krisberedskapsmyndigheten beslutar vilka övriga myndigheter som skall ha sådana signalskyddssystem.

Krisberedskapsmyndigheten svarar för att Kustbevakningen, Totalförsvarets pliktverk och Regeringskansliet samt övriga myndigheter som skall ha signalskyddssystem tilldelas sådana.

Krisberedskapsmyndigheten beslutar även vilka samhällsviktiga företag som efter överenskommelse skall få tillgång till signalskyddssystem, och svarar för att dessa företag tilldelas sådana system.

**14 §** Försvarmakten svarar för att Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket tilldelas signalskyddssystem.

**15 §** Myndigheter som tilldelats signalskyddssystem skall under normal arbetstid kunna ta emot och sända krypterade meddelanden. När en situation av den omfattning som avses i 4 § uppstår och vid höjd beredskap skall myndigheterna kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke normal arbetstid. För samhällsviktiga företag skall överenskommelser träffas mellan Krisberedskapsmyndigheten och företaget om när företaget skall kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.

### **Planering för och åtgärder vid höjd beredskap**

**16 §** Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret skall ingå att myndigheten under höjd beredskap skall fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Myndigheternas planering för totalförsvaret skall ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

**17 §** Myndigheterna med ansvar enligt 6–9 §§ skall vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation. Myndigheterna skall vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten skall om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

**18 §** Personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än där personalen är anställd, skall genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin ändrade placering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet skall innehålla uppgift om inställelseplats.

### **Verkställighetsföreskrifter**

**19 §** Krisberedskapsmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 3–18 §§, utom i fråga om Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket vad gäller åtgärder inför och under höjd beredskap.

---

Denna förordning träder i kraft den...då förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap upphör att gälla.

## Bilaga 1.1 Samverkansområden och myndigheter med särskilt ansvar enligt 6–8 §§

Samverkans- område	Samverkansansvariga myndig- heter enligt 6 §	Geografiskt områdes- ansvariga myndigheter enligt 7 §	Övriga enligt 8 §
Teknisk infra- struktur	Affärsverket svenska kraftnät Elsäkerhetsverket Krisberedskapsmyndigheten Livsmedelsverket Post- och telestyrelsen Statens energimyndighet <u>Styrelsen för psykologiskt försvar</u>	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>
Transporter	Banverket Luftfartsstyrelsen Sjöfartsverket Vägverket <u>Statens energimyndighet</u>	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>
Farliga ämnen	Kustbevakningen Livsmedelsverket Rikspolisstyrelsen Smittskyddsinstitutet Socialstyrelsen Statens jordbruksverk Statens kärnkraftinspektion Statens räddningsverk Statens strålskyddsinstitut Statens veterinärmedicinska anstalt Tullverket <u>Krisberedskapsmyndigheten</u>	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>
Ekonomisk säkerhet	Finansinspektionen Försäkringskassan Riksgäldskontoret Skatteverket Tullverket	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>
Skydd, undsätt- ning och vård	Kustbevakningen Luftfartsstyrelsen Rikspolisstyrelsen Sjöfartsverket Socialstyrelsen Statens räddningsverk Tullverket	<u>Länsstyrelserna</u>	<u>Krisbered- skapsmyndig- heten</u>
Geografiskt områdesansvar		Länsstyrelserna	Krisbered- skapsmyndig- heten

## **Bilaga 2 Förslag till ny förordning: Förordningen om tillkännagivande av och åtgärder vid höjd beredskap**

### **Tillämpningsområde**

**1 §** Denna förordning innehåller föreskrifter som ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

### **Hur beslut om höjd beredskap tillkännages**

**2 §** Att beredskapen i Sverige höjts till skärpt eller högsta beredskap tillkännages, förutom på det sätt som föreskrivs i 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, i ljudradion och televisionen. Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan regeringen besluta att detta skall tillkännages även genom beredskapslarm.

**3 §** Beredskapslarm ges på anläggningar för utomhusalarmering genom trettio sekunder långa signaler med femton sekunders uppehåll mellan signalerna under sammanlagt fem minuter.

### **Åtgärder vid höjd beredskap**

**4 §** När beredskapen höjts, skall Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Vid beredskapslarm skall hela Försvarsmakten krigsorganiseras.

**5 §** När beredskapen höjts, skall myndigheterna med ansvar enligt 6–9 §§ enligt krisberedskapsförordningen (xxxx:xxx) vidta åtgärder enligt 11–18 §§.

I lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1995:128) om civilt försvar finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och landsting skall vidta vid höjd beredskap. Vid högsta beredskap skall kommuner och landsting övergå till krigsorganisation.

Vid beredskapslarm skall kommuner och landsting samt de trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation.

**6 §** Vid beredskapslarm skall följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.,

- krigshandelslagen (1964:19),
- förfogandelagen (1978:262),
- ransoneringslagen (1978:268),
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
- lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring,
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m. och
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Beredskapslarm medför vidare att 54–59 §§ förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion omedelbart skall tillämpas.

#### **7 §** Vid beredskapslarm skall

1. motorreparationstjänsten börja sin verksamhet enligt förordningen (2000:754) om motorreparationstjänsten och
2. byggnads- och reparationsberedskapen börja sin verksamhet enligt förordningen (1989:205) om byggnads- och reparationsberedskapen.

**8 §** Beredskapslarm innebär föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Beredskapslarm innebär vidare föreskrift enligt 1 § förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten.

Beredskapslarm innebär även förordnande enligt 2 § lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg samt förordnande enligt 4 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300).

**9 §** Beredskapslarm innebär order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling. Beredskapslarm innebär också att egendom som tagits ut i fredstid med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov omedelbart skall tillhandahållas i enlighet med tidigare lämnade uttagningsbesked.

---

Denna förordning träder i kraft den...när förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap upphör att gälla.

## Bilaga 3 Intervjuade myndigheter

Följande myndigheter har KBM intervjuat i samband med översynen av förordningen:

Affärsverket svenska kraftnät	Nutek
Arbetsmarknadsstyrelsen	Post- och telestyrelsen
Banverket	Riksbanken
Ekonomistyrningsverket	Riksförsäkringsverket
Elsäkerhetsverket	Riksgäldskontoret
Energimyndigheten	Rikspolisstyrelsen
Finansinspektionen	Räddningsverket
Försvarets materielverk	Sjöfartsverket
Försvarets radioanstalt	Skatteverket
Försvarsmakten / HKV	SMHI
Försvarsmakten / SkyddC	Smittskyddsinstitutet
Jordbruksverket	Socialstyrelsen
Kemikalieinspektionen	Statens kärnkraftsinpektion
Kustbevakningen	Statens strålningsinstitut
Landstingsförbundet	Statens veterinärmedicinska anstalt
Lantmäteriverket	Statistiska centralbyrån
Livsmedelsverket	Styrelsen för psykologiskt försvar
Luftfartsverket	Svenska kommunförbundet
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Totalförsvarets forskningsinstitut
Länsstyrelsen i Skåne län	Totalförsvarets pliktverk
Länsstyrelsen i Värmlands län	Tullverket
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Vägverket
Länsstyrelsen i Västmanland	
Länsstyrelsen i Örebro län	
Migrationsverket	
Naturvårdsverket	



0409/2004

## Teknisk utveckling och krishantering

Redovisning av uppdrag nr 1  
i regleringsbrev för år 2004

0223/2004



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>237</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>240</b>
1.1 Uppdraget .....	240
1.2 Tolkning av uppdraget .....	240
1.3 Uppdragets genomförande .....	241
1.4 Avgränsningar .....	242
1.5 Tolkning av begrepp .....	242
<b>2 Behovet av samverkan och samordning .....</b>	<b>244</b>
2.1 Förutsättningar och former för samverkan .....	244
2.1.1 Samverkan inom ramen för krishanteringssystemet .....	244
2.2 Samverkan och samordning i ett föreberedande skede .....	249
2.2.1 Förtroende som grund för att dela information .....	250
2.3 Samverkan vid en händelse .....	251
2.4 Skiftande behov och olika krav på samverkan på olika nivåer .....	252
2.4.1 Samverkan på lokal nivå .....	252
2.4.2 Samverkan på regional nivå .....	253
2.4.3 Samverkan på central nivå .....	254
2.5 Gemensam lägesuppfattning .....	255
2.5.1 Behov av en gemensam lägesuppfattning .....	256
2.5.2 Förutsättningar för en gemensam lägesuppfattning .....	256
2.6 Stora krav på samverkan och information .....	257
<b>3 Utveckling inom ledningssystemområdet .....</b>	<b>259</b>
3.1 Nuläge och utveckling inom ledningssystemområdet .....	259
3.1.1 Möjlighet till informationsutbyte .....	260
3.1.2 Utveckling av "tjänster" .....	262
3.1.3 Tillgång till tjänster .....	265
3.2 Utveckling inom informations- och ledningssystemområdet internationellt .....	269
3.3 Regionala och lokala initiativ .....	270
3.3.1 GotSam .....	271
3.3.2 VästSam .....	272
3.3.3 Räddsam F .....	273
3.3.4 NAVET .....	273
3.3.5 Betydelsen av regionala och lokala initiativ .....	274
3.4 Ökade möjligheter till samordning och samverkan .....	275
<b>4 Utveckling mot ett nätverksorienterat samhälle .....</b>	<b>277</b>
4.1 Trender och tendenser .....	277
4.2 Försvarmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret .....	278
4.2.1 Utvecklingen av ett nätverksbaserat försvar – betydelsen för andra myndigheter .....	278
4.2.2 Samverkan mellan Försvarmakten och andra myndigheter rörande NBF .....	279
4.3 Förutsättningar för utökad samverkan .....	280
<b>5 Analys och slutsatser .....</b>	<b>281</b>

<b>6</b>	<b>Förslag och behov av fortsatt arbete .....</b>	<b>284</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>Myndigheter, organisationer och företag vilka KBM intervjuat och fört diskussioner med inför uppdraget .....</b>	<b>285</b>

## Sammanfattning

KBM fick i regleringsbrevet för år 2004 i uppdrag att redovisa för regeringen på vilka sätt den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet, över tiden, kan ge ökade möjligheter till samverkan och samordning mellan myndigheter inom krishanteringssystemet. Det arbete som Försvarsmakten initierat om nätverksbaserat försvar skulle också ingå i redovisningen. Uppdraget redovisas den 1 mars 2005.

I arbetet med uppdraget har KBM fört diskussioner med ett antal centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner samt ett antal teknikleverantörer inom området. Diskussionerna har handlat om hur de sett på formerna och behovet av samverkan inom ramen för krishanteringssystemet, vilka möjligheter till samverkan med andra aktörer befintliga ledningssystem ger, vilken utveckling de ser framför sig inom området samt hur en utveckling inom området skulle kunna komma till stånd.

KBM drar följande slutsatser:

- Krishanteringssystemet ställer omfattande krav på samverkan mellan lokal, regional, och nationell nivå samt mellan olika sektorer. Detta gäller såväl före som under och efter en händelse.
- Det förebyggande arbete som bedrivs, inte minst inom ramen för krishanteringssystemet, med utvecklande av planer, samverkansformer, utbildning och övning är betydelsefullt för hur väl samverkan kommer att fungera under en händelse.
- Behovet av att ta del av information ser olika ut beroende på vilken nivå en aktör kan sägas befinna sig på samt vilken roll/uppgift och vilket mandat som myndigheten/organisationen kan sägas ha vid en händelse.
- Det finns behov av informationssamverkan såväl ur ett operativt perspektiv, för att hantera en händelse på bästa möjliga sätt, som ur ett preventivt perspektiv, för att kunna upptäcka avvikelser och andra händelser som kan indikera en kommande utveckling.
- Att utveckla en gemensam lägesuppfattning är ett behov som uttrycks av flertalet aktörer. Detta kräver dock ett utvecklingsarbete och en tillgång till vissa grundläggande data samt en ensnig av vissa termer och begrepp.
- I dagsläget finns en brist på system/verktyg som möjliggör ett informationsutbyte mellan olika aktörer.
- Inom den tekniska utvecklingen finns tydliga tendenser mot att utveckla "tjänster". Med tjänster avses strukturering av information som organisationen använder sig av, olika verksamheter, olika förmågor m.m. Det kan t.ex. röra sig om positioneringssuppgifter, olika typer av register eller geografiskt underlag. Även inom Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret pågår motsvarande utveckling.
- En utveckling av tjänster och i en förlängning även utväxling av tjänster mellan aktörer kan på sikt öka förutsättningarna för samverkan och samordning mellan aktörer inom krishanteringssystemet. Detta genom att förenkla tillgången till information mellan aktörer.

- Tekniken för att tillgängliggöra och ta del av olika tjänster finns och har i vissa avseenden, bl.a. inom Försvarsmakten, testats.
- För att myndigheter och organisationer ska kunna utväxla tjänster krävs dock en genomlysning av det rättsliga läget för informationsutbyte och informationssamverkan, men även en utveckling av gemensamma säkerhetslösningar.
- Genom att delta i olika internationella projekt och forskningssammanhang kan vi undvika att utveckla nationella tekniska sär lösningar.
- För att kunna utveckla tjänster är det viktigt att följa och ta del av den utveckling av nätverksförvaltning och e-tjänster som pågår och som Statskontoret, e-nämnden respektive 24-timmarsdelegationen ansvarar för.
- Det är också av stor vikt att nära följa utvecklingen av gemensamma system för informationshantering och informationsöverföring som pågår inom EU. Detta inte minst för att tillgodose att Sverige på ett tidigt stadium kan ta del av information från andra länder.
- För att en utveckling av gemensam lägesuppfattning och tjänster ska kunna möjliggöras hos aktörerna i krishanteringssystemet krävs en samordning inom området.

Vad gäller Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret anser KBM följande:

- Utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret är ett mycket omfattande och i många delar komplext arbete vilket gör det svårt att följa och ta del av den utveckling som bedrivs. Till viss del bidrar denna komplexitet till att kunskapen om utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret hos olika myndigheter är begränsad.
- Försvarsmaktens satsningar inom detta område har möjliggjort en utveckling på bred front vad gäller tekniska lösningar, komponenter och tillämpningar. Mycket av de satsningar som initierats av Försvarsmakten har genererat en teknisk utveckling som, nu och på sikt, även kan vara till nytta för civila aktörer inom krishanteringssystemet.
- Ett ökat samarbete inom detta område kräver en ökad förståelse för Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret, vilket i sin tur kräver större möjligheter att delta i den utveckling som sker. Detta för att skapa förutsättningar för KBM att tillsammans med andra myndigheter analysera hur utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret kan komma att påverka formerna för samverkan med Försvarsmakten, samt om den utveckling som bedrivs av Försvarsmakten i vissa delar kan omsättas för att tillgodose de behov som finns hos andra myndigheter inom krisberedskapssystemet.

Med anledning av detta föreslår KBM:

- Att KBM får en tydligare roll vad gäller samordning och utveckling av det tekniska stödet för ledning, samverkan och informationshantering. KBM föreslår att regeringen uppdrar till KBM att inrätta av ett råd för dessa frågor inom vilket KBM tillsammans med andra myndigheter kan skapa en plattform för gemensamma initiativ och diskussioner kring utvecklingen inom området, såväl nationellt som internationellt.

- Att KBM får ansvar för att utveckla samverkan med Försvarsmakten avseende utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret. KBM föreslår att myndigheten tilldelas en samordningsroll gentemot andra myndigheter och därigenom verkar för ett ökat deltagande i Försvarsmaktens utveckling.

KBM anser att det finns behov av ett fördjupat arbete inom ett antal områden;

- För att ett ökat informationsutbyte ska kunna komma till stånd krävs en genomlysning av de rättsliga förutsättningarna för detta. KBM föreslår att en utredning tillsätts för att, parallellt med den tekniska utvecklingen, utreda vad som händer rättsligt när information tillgängliggörs för andra myndigheter, vilken information som är möjlig att sammanställa med hänsyn till den personliga integriteten, hur sammanvägd information ska hanteras samt om detta ställer krav på ändringar i lagar eller förordningar.
- För att möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att öka samverkan och samordning finns inom vissa områden behov av att ställa krav på myndigheter att tillgängliggöra viss typ av information så att denna ska kunna nyttjas ur ett krisberedskapsperspektiv. KBM anser att denna fråga bör utredas ytterligare.
- Utvecklingen av gemensamma system för informationsöverföring och informationshantering internationellt och inom EU bör kontinuerligt analyseras för att komma fram till vilka konsekvenser detta kan få för svensk utveckling.



# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har i regleringsbrevet för år 2004 fått i uppdrag att analysera och beskriva på vilka sätt den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet, över tiden, kan ge ökade möjligheter till samverkan och samordning mellan myndigheter inom krishanteringssystemet. Det arbete som Försvarsmakten initierat om nätverksbaserat försvar ska ingå i analysen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2005.

## 1.2 Tolkning av uppdraget

KBM har valt att dela in uppdraget i tre delar och tolkat uppdraget som att en del av uppdraget är att beskriva behovet av samverkan och samordning mellan aktörer inom krishanteringssystemet, främst mellan myndigheter, kommuner och landsting. Uppdraget ska beskriva samverkans- och samordningsbehovet mellan

- myndigheter, kommuner och landsting inom krishanteringssystemet vid *fredstida kriser*,
- myndigheter, kommuner och landsting inom krishanteringssystemet vid *höjd beredskap*, och
- *civila myndigheter*, kommuner, landsting och *Försvarsmakten* vid fredstida kriser och höjd beredskap.

En andra del av uppdraget handlar om att beskriva den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet inom olika samhällssektorer och mellan lokal, regional och nationell nivå i samhället. KBM gör avgränsningen att denna del av uppdraget främst bör beskriva utvecklingen på fem års sikt.

En tredje del av uppdraget handlar om att analysera hur den tekniska utvecklingen kan ge ökade möjligheter till samverkan och samordning mellan aktörer i krishanteringssystemet. Denna del av uppdraget ska beskriva på vilket sätt den tekniska utvecklingen kan ge ökade möjligheter till samverkan och samordning mellan

- myndigheter, kommuner och landsting inom krishanteringssystemet vid *fredstida kriser*,
- myndigheter, kommuner och landsting inom krishanteringssystemet vid *höjd beredskap*, och
- *civila myndigheter*, kommuner, landsting och *Försvarsmakten* vid fredstida kriser och höjd beredskap.

I uppdraget framgår vidare att KBM ska analysera utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret som Försvarsmakten har initierat. KBM har tolkat denna del av uppdraget som att det handlar om att i den analys som KBM genomför av den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet, även analysera den utveckling som Försvarsmakten initierat, samt att i dessa delar främst koncentrera sig på utvecklingen av det nätverksbaserade försvarets betydelse för myndigheter inom krishanteringsområdet.

### 1.3 Uppdragets genomförande

För uppdragets genomförande har KBM intervjuat och fört diskussioner med ett antal sektorsansvariga och geografiskt områdesansvariga myndigheter<sup>1</sup>. Myndigheterna har valts utifrån relevans för uppdraget samt med spridning över de olika samverkansområdena i de fall detta varit möjligt. Vad gäller länsstyrelserna så har dessa valts för att få en geografisk spridning, men även för att få med län som kan sägas vara representativa för såväl storstäder som medelstora län, samt län som bedrivit ett utvecklingsarbete inom detta område.

Vid de besök som KBM gjort har diskussioner hållits med myndighetsföreträdare rörande deras syn på och behov av samverkan, vilken utveckling de har inom sina egna organisationer, samt hur de ser på den tekniska utvecklingens möjligheter att underlätta och därmed öka förutsättningarna för samverkan och samordning.

Arbetet med detta uppdrag har även koordinerats med de övriga uppdrag med teknisk anknäpning som KBM arbetat med under år 2004:

- Uppdraget att redovisa genomförda åtgärder och kostnader för kommunala och regionala ledningsplatser samt kommunernas och länsstyrelsernas fortsatta behov av sådana ledningsplatser. KBM ska även redovisa en analys av de behov av ledningsplatser med tekniskt stöd som kan finnas för myndigheter med särskilt ansvar enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.
- Uppdraget att utveckla ett skyddat webbaserat informationssystem för myndigheter och aktörer inom krishanteringssystemet
- Uppdraget att utveckla en nationell portal för krisinformation

Utöver detta har arbetet med denna rapport koordinerats med andra uppdrag som KBM arbetat med inför krisberedskapspropositionen hösten 2005.

De myndigheter som KBM intervjuat och fört en diskussion med inför föreliggande rapport har givits möjlighet att yttra sig om innehållet och förslagen i rapporten. Även de företag som KBM fört diskussioner med har givits tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på rapporten. Av de 12 myndigheter som givits tillfälle att yttra sig över rapporten har 9 myndigheter inkommit med svar/synpunkter på innehållet i rapporten och de förslag som lämnats. Även Försvarshögskolan har inkommit med ett remissvar. En del av de synpunk-

---

1. Se bilaga 1 för en förteckning över de myndigheter KBM intervjuat och fört diskussioner med.

ter och förslag till ändringar som myndigheterna har inkommit med har inarbetats i rapporten. Huvuddelen av de myndigheter som har svarat instämmer i KBM:s beskrivning av den tekniska utvecklingen. Av de myndigheter som kommenterat KBM:s förslag har nästan samtliga tillstyrkt KBM:s förslag.

#### 1.4 Avgränsningar

Uppdraget ska beskriva den tekniska utvecklingens ökade möjligheter till samverkan och samordning mellan myndigheter inom krishanteringssystemet. KBM gör avgränsningen att myndigheter inom krishanteringsområdet innefattar de myndigheter som pekats ut i förordningen (2002:472) om fredstida krishantering och höjd beredskap samt kommuner, landsting och Försvarsmakten.

En del av uppdraget är att beskriva på vilka sätt den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet, över tiden, kan ge ökade möjligheter till samverkan och samordning. KBM gör avgränsningen att denna del av uppdraget främst bör beskriva utvecklingen på fem års sikt, samt att beskrivningen av utvecklingen inom ledningssystemområdet endast omfattar den tekniska utvecklingen. Således kommer inte utvecklingen av andra delar av ledningssystembegreppet, såsom organisation, metod, personal m.m. att behandlas i denna rapport.

#### 1.5 Tolkning av begrepp

I arbetet med detta uppdrag har det varit nödvändigt att tolka och definiera vissa grundläggande begrepp som varit centrala. I vår tolkning av olika begrepp har vi valt att utgå från redan befintliga tolkningar och definitioner.

##### Ledningssystem

Begreppet *ledningssystem* är ett samlingsbegrepp för de olika delar som behövs för att ledning ska kunna utföras. Ett ledningssystem kan i vid bemärkelse sägas bestå av bestämmelser, organisation, metodik, personal och teknik<sup>2</sup>.

##### Samordning

Begreppet *samordning* innebär att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsföresättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan<sup>3</sup>.

---

2. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, prop. 2001/02:10

3. *Samhällets säkerhet och beredskap*, prop. 2001/02:158

**Samverkan**

Begreppet *samverkan* avser den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål<sup>4</sup>.

---

4. Samhällets säkerhet och beredskap, prop. 2001/02:158

## 2 Behovet av samverkan och samordning

För att kunna beskriva inom vilka områden och på vilket sätt den tekniska utvecklingen kan ge ökade förutsättningar och underlätta samverkan och samordning anser KBM att även behovet av samverkan och samordning bör beskrivas och analyseras. I detta avsnitt kommer förutsättningarna för, behovet av, och formerna för samverkan och samordning att diskuteras.

### 2.1 Förutsättningar och former för samverkan

Den svenska offentliga förvaltningen bygger på ett fungerande samspel mellan riksdagen, regeringen, myndigheter, kommuner och landsting. Varje myndighet är självständig och har ansvaret för verksamheten inom sin sektor. Utvecklade samarbeten finns mellan myndigheter som har närliggande ansvarsområden eller är beroende av varandra för att kunna lösa sina respektive uppgifter. Få myndigheter har ett överordnat ansvar eller en samordnande roll som går utanför den egna sektorn.

#### 2.1.1 Samverkan inom ramen för krishanteringssystemet

Eftersom formerna för samverkan förändrades i och med att det nya krishanteringssystemet trädde i kraft i juli år 2002 har KBM för denna rapport sett det som nödvändigt att i de intervjuer och diskussioner som förts med olika myndigheter inom ramen för detta uppdrag, även diskutera samverkansmönster och intensitet i samverkan vid kriser. De rapporter, den forskning och de kartläggningar som finns att utgå ifrån inom detta område bygger främst på samverkan vid höjd beredskap. Även om föreliggande rapport inte på djupet kommer att klarlägga formerna för, intensiteten eller omfattningen av samverkan finns ändå ett behov av att översiktligt beskriva detta för att sedan kunna gå vidare till ett fortsatt resonemang om vilka krav aktörerna inom krishanteringssystemet ställer på det tekniska stöd för ledning, hur de ser på den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet och de möjligheter till samverkan och samordning som de kan ge.

Grunden för samverkan inom krishanteringssystemet återfinns i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap<sup>5</sup>. Denna förordning reglerar vilka myndigheter som är samverkansansvariga myndigheter och därigenom har ett ansvar för att samverka med andra myndigheter för att förebygga att händelser inträffar, samverka vid en händelse, samverka för att hantera konsekvenserna av en händelse samt verka för att de samhällsfunktioner som drabbats kan återgå till normalläge igen.

---

5. För närvarande är denna förordning under översyn vilket gör att vissa av de förändringar som kan komma att föreslås får återverkningar på former och krav på myndigheterna vad gäller samverkan.

I förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap pekas myndigheter med sektorsansvar för ett antal viktiga samhällsfunktioner ut. Även länsstyrelserna pekas ut som geografiskt områdesansvariga myndigheter i denna förordning. De myndigheter som pekas ut i förordningen har samverkans- och bevakningsansvar. Detta innebär att de har ett ansvar att samverka såväl före som under en händelse, samt att de är skyldiga att vidta förberedelser för höjd beredskap inom respektive ansvarsområde. Merparten av de myndigheter som pekas ut i förordningen är såväl samverkans- som bevakningsansvariga myndigheter. Endast en myndighet – Arbetsmarknadsstyrelsen – är enbart bevakningsansvarig myndighet.

Länsstyrelserna är i dagsläget såväl geografiskt områdesansvariga myndigheter på regional nivå som samverkans- och bevakningsansvariga myndigheter. Utöver detta regleras länsstyrelsernas roll och mandat avseende krishantering i fred och höjd beredskap även i förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. I 50 § länsstyrelseinstruktionen anges att länsstyrelsen har ett ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, att länsstyrelsen ska hålla sig underrättad om händelser och händelseutvecklingen vid sådana situationer, samt verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas. Vidare har länsstyrelserna utvecklat en gemensam syn på det geografiska områdesansvaret och där i ingående delar.<sup>6</sup>

De myndigheter som pekats ut i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap är myndigheter som har ansvar för olika funktioner som bedömts vara viktiga för samhällets förmåga att fungera under en kris. För dessa myndigheter gäller att de tillsammans med andra myndigheter, som bedriver närliggande verksamhet, ska samverka kring planering, åtgärder och investeringar avsedda att stärka samhällets robusthet och förmåga att motstå störningar av olika slag. I dag är 52 myndigheter utpekade som samverkans- och bevakningsansvariga myndigheter. Dessa myndigheter är indelade i sex olika samverkansområden:

- spridning av farliga ämnen
- teknisk infrastruktur
- transporter
- ekonomisk säkerhet
- skydd, vård och undsättning
- områdesvis samverkan, samordning och information.

Varje utpekad myndighet har ett ansvar för att inom ramen för sin ordinarie verksamhet se till att myndigheten har en förmåga att stå emot och hantera störningar som kan inträffa i vardagen. Utöver detta har myndigheterna ett ansvar för att upprätthålla de samhällsviktiga funktioner som ligger inom deras ansvarsområde även under störda för-

---

6. För mer information om länsstyrelsens syn på områdesansvaret hänvisas till bilaga 1 i planeringsinriktningen för år 2006, samt till den promemoria som utarbetats gemensamt av länsstyrelserna rörande områdesansvaret och länsstyrelsens roll.

hållanden. I syfte att kunna upprätthålla en beredskap, för att kunna fungera och agera även under störda förhållanden samt för att myndigheterna ska kunna vidta vissa investeringar och åtgärder, för att försäkra att de funktioner de ansvarar för har en förstärkt fredstida förmåga, skjuter staten till extra medel för detta arbete, cirka 2 miljarder kr per år.

Inom respektive samverkansområde diskuteras, planeras och bereds de satsningar som olika myndigheter avser att vidta. Vissa frågor är av den karaktären att de behöver beredas tillsammans med andra samverkansområden, eller specifikt med vissa myndigheter som ingår i andra samverkansområden. Detta gäller inte minst när det handlar om närliggande satsningar eller satsningar som kommer att påverka andra myndigheters ansvarsområden, t.ex. frågor som rör teknisk infrastruktur eller frågor som är kopplade till skyddet mot farliga ämnen. Inom samverkansområdena genomförs således mycket av den samverkan som sker mellan myndigheterna i ett förberedande eller planerande skede. Mycket av denna samverkan bidrar också till att utveckla samverkan även vid en händelse.

I enlighet med hur svensk förvaltning fungerar inom andra områden svarar varje myndighet helt och hållet för sin egen verksamhet även avseende krisberedskapen. KBM:s roll är att agera som stödjande och inriktande inom krisberedskapsområdet gentemot de myndigheter som ansvarar för viktiga samhällsfunktioner.

För kommuner och landsting reglerar lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting krav på planering, förberedelser, befogenheter och organisation under en extraordinär händelse. Kommunen och landstinget avgör själva vad som är en extraordinär händelse, men i lagen nämns situationer som uppstår hastigt, oväntat och som stör samhällsviktiga funktioner. Lagen ställer krav på att det ska finnas en krisledningsnämnd utsedd och att planer ska upprättas för hur kommuner och landsting ska hantera extraordinära händelser.

Kommunerna föreslås också vara geografiskt områdesansvariga på den lokala nivån. Det geografiska områdesansvaret på den lokala nivån innefattar bland annat ansvar att verka för en enhetlig inriktning av krishanteringsarbetet på den lokala nivån, att inrätta ett krishanteringsråd, att arbeta med risker och sårbarheter och att verka för tvärsektoriell samverkan. Dessa uppgifter har reglerats i ett avtal mellan Svenska Kommunförbundet och staten.

Den 10 januari 2005 lämnade utredningen om lagen om civilt försvar sitt betänkande "Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting (SOU 2004:134)" till regeringen. Förslaget innebär bl.a. en ändring och sammanslagning av lagen (1994:1720) om civilt försvar och lagen (2002:833) om extraordinära händelser i kommuner och landsting. Förslaget syftar till en samordning av bestämmelser inom området samt till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Genom att uppnå det målet får kommunerna och landstingen också en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Hur kommunen väljer att hantera en situation som uppstått är, som tidigare nämnts, upp till den enskilda kommunen. Lagen om extraordinära händelser är ett sätt att ge kommuner och landsting ett verktyg för att så bra som möjligt kunna hantera situationen. Vilken väg kommunen eller landstinget än väljer för att hantera händelsen, kommer ett stort informationsbehov att uppstå, inte minst inom kommunen och landstinget och dess olika förvaltningar, men även gentemot allmänheten, myndigheter och andra aktörer.

Nedan presenteras ett översiktligt exempel för att illustrera hur en relativt begränsad händelse snabbt kan generera inblandning från olika parter på olika nivåer. Exemplet används för att påvisa behovet av samverkan vid en händelse, men också för att diskutera olika organisationers roller på olika nivåer.

#### **Exempel:**

En händelse där någon förgiftat en kommunal vattentäkt är i grunden en polisiär fråga, eftersom handlingen som begåtts är brottslig. Kommunen har dock ett ansvar för att tillhandahålla vatten till sina innevånare och se till att konsekvenserna av den inträffande händelsen blir så begränsade som möjligt för kommuninnevånarna. Kommunen måste således se till att kommuninnevånarna får information om det inträffade, och att de drabbade innevånarna förses med rent vatten under den period som man inte kan nyttja det kommunala vattnet.

Eftersom vatten är ett livsmedel kommer Livsmedelsverket, som är sektorsansvarig myndighet inom sektorn livsmedel, kanske att vara inkopplat på ett eller annat sätt, exempelvis för att bistå kommunen med expertkunskaper inom området eller arbeta stödjande gentemot kommunen och andra parter.

Sjukvården kommer även den med stor sannolikhet att vara berörd, då det kan finnas personer som hunnit drabbas och insjukna av det förorenade vattnet.

Från kommunens sida behöver man snabbt skapa sig en uppfattning om händelsens omfattning, hur många hushåll som kan ha drabbats, när man tror att vattnet kan tjäna som dricksvatten igen m.m. Detta för att kunna dimensionera sin organisation mot en förväntad belastning och behov av åtgärder från kommunens sida.

Det kan också finnas ett behov av att samordna analysverksamheten för att komma fram till vad det är som förorenat vattnet. Polisen kan behöva denna information som en del i sin tekniska bevisning och utredning. Kommunen behöver denna information för att kunna vidta rätt åtgärder för att komma till rätta med problemet samt för att informera kommuninnevånarna. Inom sjukvården behöver man denna information för att kunna behandla eventuella patienter på rätt sätt. Polisen behöver vidare information från kommunen i syfte att kontrollera vissa uppgifter, exempelvis angående brottsplatsen. Kommunen behöver i sin tur information av polisen i syfte att kunna informera sina innevånare om hur händelsen har inträffat, eventuella misstänkta m.m. Vidare kan samtliga parter vara beroende av att få information från andra, t.ex. Livsmedelsverket, vad gäller expertstöd och analys av det förorenade vattnet.



Från den lokala polisens sida kan det även finnas ett behov av kontakter med andra delar inom polisen för att bilda sig en uppfattning om motiv till händelsen, eller för att komplettera vissa uppgifter.

För länsstyrelsens del finns i detta läge inte någon operativ roll annat än att hålla sig informerad om läget och händelseutvecklingen, samt att agera stödjande gentemot kommunen såväl i sakfrågan, med expertstöd, som gentemot kommunledningen som har att hantera konsekvenserna av den inträffade händelsen. Länsstyrelsen kan också behöva samverka med andra aktörer som har att hantera den inträffade händelsen för att, inom ramen för sitt områdesansvar, kunna informera allmänheten och andra myndigheter om händelsen, utvecklingen och ansvariga parter agerande.

I detta exempel visas hur en relativt begränsad händelse ger ett stort behov av samverkan mellan de inblandade parterna. Exemplet är valt för att kunna illustrera hur hela kedjan av inblandade parter på såväl lokal som regional och central nivå kan bli inblandade.

Den senaste tidens katastrofer, Asienkatastrofen och stormen över södra Sverige, har påvisat ett omfattande samverkans- och informationsbehov mellan såväl olika parter som olika nivåer i samhället. Detta för att kunna få en gemensam uppfattning om vad det är som inträffat, var det inträffat, vilka konsekvenser det kan komma att få, vilka åtgärder som har vidtagits samt vilka åtgärder som kommer att behöva vidtas.

När det gäller Asienkatastrofen fanns ett omfattande behov av att få information om vad det var som inträffat, vilken omfattning händelsen hade samt vilka konsekvenser detta innebar för svensk del. Ett flertal svenska myndigheter, samtliga landsting, regioner och kommuner blev inblandade i hanteringen av händelsen och ett omfattande samverkansbehov uppstod. Trycket blev högt på myndigheter, landsting, regioner och kommuner att nå ut med information till allmänheten om det inträffade, om skadade och omkomna svenskar och vad Sverige och svenska myndigheter, landsting, regioner och kommuner vidtog för åtgärder. Vid en sådan händelse finns även ett stort behov av samverkan och informationsutbyte med andra länder.

Även vid den storm som drabbade stora delar av södra Sverige några dagar senare uppstod snabbt ett stort samverkansbehov. Här försvårades läget av att kommunikationerna i många fall låg nere till följd av strömbavbrotten. I detta fall fanns också ett omfattande behov av samverkan med näringslivet i form av el- och teleoperatörer, men även med stora delar av skogsnäringen samt maskin- och transportentreprenörer för att kunna återställa framkomligheten på vägar och kunna nå fram till isolerade hushåll.

Dessa katastrofer bekräftar bilden av att olika typer av kriser snabbt involverar ett flertal aktörer, att behovet av samverkan och information mellan ansvariga aktörer snabbt eskalerar. Vid sådana tillfällen finns också ett krav på att snabbt kunna gå ut med samordnad information till allmänheten.

Varje aktör svarar, i enlighet med ansvarsprincipen<sup>7</sup>, för sin del i händelsen, och det handlar om att etablera samverkan mellan de olika instanserna för att hantera den uppkomna situationen på ett så tillfredsställande sätt som möjligt och kunna gå ut med samordnad information till allmänheten.

Ingen instans tar vid något tillfälle över ansvaret från någon annan part. Varje part svarar hela tiden för sin del i den inträffade händelsen. Detta gäller såväl för åtgärder som för information.

Det ansvar man har som sektorsansvarig myndighet<sup>8</sup> övergår aldrig till någon annan part. Det geografiska områdesansvaret innebär inte heller att man tar över ansvaret från någon annan part. Områdesansvaret ska ses som ett komplement till sektorsansvaret, där länsstyrelsen i egenskap av områdesansvarig aktör på regional nivå kan vara den part som verkar för samverkan mellan de aktörer som har att hantera den inträffade händelsen.

## 2.2 Samverkan och samordning i ett föreberedande skede

Som redovisats i avsnittet ovan sker en stor del av samverkan mellan centrala myndigheter i planerande och förberedande syfte inom ramen för samverkansområdena. På lokal och regional nivå sker samverkan mellan olika myndigheter och organisationer i huvudsak genom planering och samverkan i vardagen. Länsstyrelsen har i många län tagit initiativ till att bilda krishanteringsråd (på lokal nivå finns ett likartat ansvar för kommunerna) i syfte att öka samverkan mellan de regionala/lokala krishanteringsaktörerna. Syftet med dessa krishanteringsråd är att samla länets aktörer och diskutera inriktningar för länets krisberedskapsarbete, samt identifiera samverkansbehov mellan de olika aktörerna. Den kunskap som på detta sätt byggs upp utgör sedan grunden för den samverkan som behöver komma till stånd vid en händelse. I flertalet av de intervjuer som gjorts inför denna rapport har vikten av etablerade kontakter, personkännedom och kunskap om andra organisationers resurser, mandat och roller lyfts fram som viktiga faktorer för hur en uppkommen situation hanteras mellan olika inblandade parter.

Som beskrivits i föregående avsnitt kan dock inte enbart den huvudansvariga aktören hantera en händelse, utan är ofta beroende av hjälp och stöd från andra instanser. Även dessa frågor är viktiga att identifiera i ett förberedande skede för att samverkan vid en händelse ska kunna fungera så bra som möjligt.

---

7. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvaret för en händelse under normala förhållanden har motsvarande ansvar vid störda förhållanden.

8. Sektorsansvar – Det ansvar en myndighet har för en viss verksamhet exempelvis Livsmedelsverkets ansvar för livsmedel eller Socialstyrelsens ansvar för hälso- och sjukvården. De olika sektorerna ser olika ut och olika instanser kan vara ansvariga på de olika nivåerna. Exempelvis ansvarar kommunen för vattenförsörjningen på den lokala nivån medan Livsmedelsverket är ansvarig på den centrala nivån. På samma sätt är Socialstyrelsen ansvarig för hälso- och sjukvården på central nivå medan landstinget och till viss del kommunen är ansvarig på regional och kommunal nivå.

I enlighet med likhetsprincipen<sup>9</sup> bör samverkan mellan myndigheter och organisationer ta avstamp i vardagen, baseras på den samverkan som redan finns etablerad mellan myndigheter eller organisationer och sedan utvecklas, skalas upp, för att kunna klara av även stora störningar i verksamheten, en svår påfrestning på samhället i fred och ytterst ett läge med höjd beredskap. Detta synsätt innebär med självklarhet olika förberedelser och åtgärder för olika myndigheter och organisationer, beroende på myndighetens eller organisationens uppgift och mandat, men även beroende på om samverkan äger rum på lokal, regional eller central nivå.

För polis, räddningstjänst och akutsjukvård är samverkan i vardagen en följd av ett direkt operativt ansvar, medan samverkan i vardagen mellan exempelvis Statens räddningsverk och Socialstyrelsen inte kan betecknas av samma direkta krav på samverkan. För polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården ingår det i den ordinarie myndighetsuppgiften att ha en väl fungerande och utvecklad samverkan med olika närliggande parter. Detta i syfte att kunna lösa sina egna uppgifter på ett så bra sätt som möjligt, samt för att se till att allmänhetens och andra parter intressen skyddas och tillvaratas.

### 2.2.1 Förtroende som grund för att dela information

I den samverkan som bedrivs i vardagen, oavsett om uppgiften handlar om samverkan rörande planering eller mer operativ samverkan, bygger deltagande parter upp en kunskap om varandras respektive organisation och ett förtroende för de personer man samverkar med. Vid de intervjuer och diskussioner som gjorts för denna rapport, har flertalet av aktörerna betonat vikten av den kunskap som byggs upp, men även betydelsen av det förtroende som skapas mellan organisationer och personer i det förberedande och planerade skedet.

Hur väl samverkan fungerar vid en större händelse eller kris kan därför sägas bygga dels på kunskap om varandras organisationer, och dels på grundläggande förtroende för de personer och de organisationer eller myndigheter man har att samverka med. Detta påverkar även vilken information, samt i vilken utsträckning man kan tänka sig att dela med sig av information vid en händelse.

I de diskussioner som förts med myndighetsföreträdare framkommer att det vid vissa tillfällen kan finnas hinder eller motstånd till att lämna ut en viss typ av information. Det kan handla om att man inte har kunskap om hur organisationen som mottar informationen kommer att hantera den, vad de avser att använda den till, eller i vilken utsträckning de har kompetens att fatta beslut utifrån den information de får. I andra fall handlar det om att man inte har klart för sig vilken information man kan dela med sig av, d.v.s. att man inte vet om det finns formella hinder för att dela med sig av en viss typ av information. Mycket av denna osäkerhet bottnar i att man inom den egna organisationen inte har klarlagt och undersökt vilken typ av information man kan tänkas lämna ut på begäran vid olika tillfällen.

---

9. Likhetsprincipen innebär att arbetssätt och arbetsplats bör vara lika vare sig man arbetar normalt eller om man har att hantera en kris.

I andra fall kan det också handla om att man inte vill, eller har intresse av, att lämna ut information till andra parter, även om denna information är efterfrågad. Detta kan exempelvis sägas vara fallet när den information som efterfrågas ägs av privata aktörer. Ur deras perspektiv kan det vara direkt skadligt för den verksamhet de bedriver att lämna ifrån sig information. De har inga, eller få, incitament att lämna ut information som kan skada företagets anseende. Detta kan t.ex. vara fallet när det gäller avbrott av olika slag där el- eller teleoperatörer står som ansvariga.

Kunskap om varandras organisationer och förtroende för samverkande parter och deras sätt att agera och hantera information som de tar del av, är avgörande faktorer för hur och i vilken omfattning information lämnas ut mellan olika myndigheter och organisationer.

### 2.3 Samverkan vid en händelse

I de intervjuer som gjorts för denna rapport har vi ställt frågan om samverkan och samverkansbehovet förändras vid en händelse. I de flesta fall har de tillfrågade menat att samverkan vid en händelse inte ställer andra typer av krav bortsett från att behovet av samverkan intensifieras och att man är i behov av att samverka, uppgiftslämnande, beslutsfattande m.m. sker i ett högre tempo. Det handlar således inte om andra former av samverkan.

Ett antal av de tillfrågade anger att de också, i den mån det är möjligt, försöker att använda sig av samma kontakter, såväl avseende det förebyggande arbetet och planering som vid en händelse. Detta gäller särskilt på den regionala och lokala nivån. Företrädarna menar att om det är andra parter man ska samverka med under en händelse, förloras till viss del betydelsen av att i förväg ha etablerat kontakter och förtroende. Detta synsätt ställer emellertid stora krav på att hitta rätt i de samverkande organisationerna och myndigheterna och kan lätt bli personberoende, vilket i vissa fall kan utgöra en begränsning i förmågan till samverkan. I många fall löser sig dock detta problem av att antalet personer som man behöver ha kontakt med inom respektive organisation är begränsat; i många fall handlar det om en och samma person som man behöver ha kontakt med.

Ett annat krav som uppstår i samband med en händelse är kravet på snabba beslut. För de flesta myndigheter går detta att hantera inom ramen för ordinarie verksamhetsföreskrifter. För den centrala och statliga nivån gäller generellt sett ganska enkla och snabba beslutsregler. Hos politiskt styrda organisationer som kommuner och landsting har *lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* möjliggjort ett snabbare beslutsfattande hos kommuner och landsting. Lagen ställer krav på inrättandet av krisledningsnämnder som tillfälligt kan överta vissa befogenheter från andra nämnder.

Vid en händelse ställs höga krav på tillförlitlighet och uppdateringstakt i de uppgifter man begär och får från andra aktörer. Kravet på att kunna tillgodogöra sig information oavsett var man befinner sig, är något som flertalet av de intervjuade tar upp. I dag finns förutsättningar inom många organisationer att verka från andra platser än den ordinarie arbetsplatsen. Att kunna tillgodogöra sig information "ute på fältet" eller på plats hos samverkande parter i syfte att kunna fatta bra och underbyggda beslut och hantera en situation som uppstått så bra som möjligt anges som ett allt mer tydligt krav. I utvecklingen framöver kommer därför kravet på mobila lösningar att vara stort. Detta ställer i sin tur andra typer av krav på säkerhetslösningar och redundanta kommunikationsvägar.

Vid intervjuerna och diskussionerna som förts med myndighetsföreträdare har frågan även ställts om samverkan med Försvarsmakten ställer andra typer av krav. Här har svaret varit entydigt från de tillfrågade: de menar att samverkan med Försvarsmakten vid en fredstida kris inte ställer andra typer av krav på samverkan än med andra myndigheter. Frågan har också ställts om samverkan vid en situation med höjd beredskap skulle ställa andra typer av krav. Här menar de tillfrågade myndighetsrepresentanterna att det vid höjd beredskap inte skulle komma att ställas andra typer av krav på samverkan. Det vill säga att det skulle vara ungefär samma aktörer som man har att samverka med, men att rollerna skulle vara ombytta jämfört med hanteringen av en fredstida kris, d.v.s. att Försvarsmakten i det läget skulle vara den part som ställde krav på stöd istället för tvärt om, samt att annan lagstiftning träder i kraft vid ett sådant tillfälle. Någon nämner att utbytet och beredskapen att kunna hantera, sända och ta emot hemlig information sannolikt skulle komma att öka väsentligt. Socialstyrelsen poängterar att vid en situation med höjd beredskap är Försvarsmakten helt beroende av civila sjukvårdsresurser.

## **2.4 Skiftande behov och olika krav på samverkan på olika nivåer**

Behoven och kraven på samverkan, såväl i ett operativt skede som i det förebyggande och planerande arbetet, är skiftande. Detta beror inte bara på vilken verksamhet och uppgift man har att hantera, om det handlar om planering eller förberedelser, utan även på vilken nivå man är verksam, lokal-, regional- eller central/nationell nivå. I avsnitten nedan diskuteras de krav som ställs på olika nivåer vad gäller samverkan och informationsutbyte samt behov av system/verktyg som kan stödja och underlätta ledning, samverkan och informationshantering vid en händelse.

### **2.4.1 Samverkan på lokal nivå**

På den lokala nivån mellan räddningstjänsten, polisen, akutsjukvården finns ett uttalat behov av att direkt kunna dela information om en händelse. Även andra delar och förvaltningar inom en kommun, t.ex. de sociala eller tekniska förvaltningarna, kan vara i behov av snabb information om en händelse. Det som dessa parter ställer krav på är snabbt tillgänglig och korrekt information om det inträffade. Samverkan mellan dessa

parter utövas dagligen och behovet av en väl fungerande samverkan är tydligt. I många fall begränsar sig den information som man behöver dela till just det operativa skedet, då man vill ha information om händelsens art, positionering, dimensionering av insats, bedömningar från de andra deltagande parterna m.m.

Utöver detta kan respektive part inom sin verksamhet ha ett behov av ytterligare bakgrunds fakta, exempelvis om spridningsberäkningar, hur ett visst ämne beter sig, stöd i medicinska bedömningar m.m. Denna information är dock inte alltid av den karaktären att andra parter behöver ha tillgång till den. Här är man mer intresserad av resultatet och de bedömningar som görs utifrån den information som kanaliseras inom respektive sektor och vad det kan ha för betydelse för bedömningar inom andra områden.

En annan viktig faktor är tidsaspekten. I ett operativt skede är tid, eller snarare brist på tid, en dimensionerande faktor för hur mycket information man vill, kan och bör ha tillgång till. Samtidigt som det är viktigt att fatta bra beslut på bra och korrekt underlag, finns också pressen att fatta snabba beslut. Detta gör att informationen, förutom att vara snabb, också måste vara begränsad och koncentrerad.

Även på den lokala nivån finns behov av varningssystem t.ex. rörande väderinformation, höga flöden, utsläpp av farliga ämnen, m.m. Tidiga varningar innebär tid att hinna vidta nödvändiga åtgärder och förberedelser, inventera resurser samt dimensionera instanser, vilket i sin tur kan ha mycket positiva effekter för hur väl en händelse kan hanteras.

På den administrativa och politiska nivån inom exempelvis en kommun finns ofta ett något längre tidsperspektiv. Här finns i många fall såväl mer tid som mer resurser att tillgå. Detta gör att man inom detta område kan ha behov av mer och djupare information. Här finns i de flesta fall tid och möjlighet att ta till sig denna information och att analysera den, men även att dela med sig till andra som har att hantera samma händelse, men ur ett annat perspektiv. Verktyg som underlättar tillgången på information från olika inblandade aktörer, men även möjligheten att lämna information till andra på ett smidigt och säkert sätt, är krav som finns på den administrativa och politiska nivån. Detta för att kunna få en helhetsbild av händelsen, förutse konsekvenser och vidta åtgärder, men också för att kunna analysera och bedöma händelsen och dess konsekvenser i ett längre perspektiv.

#### **2.4.2 Samverkan på regional nivå**

Samverkan på regional nivå kan handla om samverkan över kommungränserna där länsstyrelsen, men även flera andra parter ingår, exempelvis landstinget och SOS Alarm AB. Det kan också handla om samverkan där länsstyrelsen i egenskap av geografiskt områdesansvarig samverkar med olika regionala myndigheter eller organisationer, som exempelvis Vägverket, Banverket, landstinget, länets kommuner, Försvarsmakten, el- och teleföretärdare, m.fl.

Även på denna nivå kan behovet av verktyg för samverkan sägas vara störst för den operativa delen, det vill säga att vid en situation som uppstått ta del av andras information för att skapa sig en lägesuppfattning, hålla sig informerad om händelseutvecklingen, kunna dimensionera och fatta beslut för sin egen verksamhet. Det finns även ett behov av att på ett enkelt sätt kunna informera samverkande parter om aktiviteter och om vidtagna och planerade åtgärder.

I vissa fall finns behov av system för detektering (preventiva system), främst avseende olika typer av varningssystem för exempelvis väderförändringar, höga flöden eller utsläpp av farliga ämnen.

Vid situationer av nationell karaktär har länsstyrelserna ett behov av att snabbt kunna skapa sig en bild av situationen för att kunna dra slutsatser för det egna länet. Länsstyrelserna kan även vara en part som rapporterar in information om t.ex. avvikelser för att uppmäna andra att agera eller att följa en händelseutveckling i preventivt syfte.

#### **2.4.3 Samverkan på central nivå**

På den centrala eller nationella nivån har samverkan i många fall fokus på planering och samverkan i ett förebyggande perspektiv. Till stor del beror detta på att myndigheterna på central nivå i många fall har ett begränsat operativt ansvar. Det operativa ansvaret finns istället på den lokala eller regionala nivån. Många myndigheter har istället en roll att agera som experter och stödja ansvariga organ på andra nivåer eller inom näringslivet. Behovet av operativa verktyg och system för kunna hantera en händelse är därmed begränsade. Flertalet av de aktörer på central nivå som KBM fört en diskussion med anger dock att de har ett behov av att kunna ta del av lägesinformation, kunna följa en händelse, samt ta del av vidtagna och planerade åtgärder för att utifrån detta kunna lämna stöd till de parter som har att hantera händelsen.

På denna nivå finns ett behov av s.k. preventiva system, d.v.s. system eller verktyg som möjliggör samverkan mellan myndigheter i syfte att upptäcka och förhindra att risker eller situationer uppstår. Ett exempel på detta kan vara underrättelser och omvärldsanalyser av olika slag, information om förväntade vädersituationer, händelser i andra länder som kan få konsekvenser för Sverige, men även information om planerade långsiktiga åtgärder som kan få konsekvenser för beredskapen eller läget inom olika samhällsviktiga sektorer.

Varje organisation har olika typer av information lagrad och tillgänglig i sina nätverk för internt bruk. Delar av den information som samlas in och lagras kan många gånger vara information som andra myndigheter skulle ha nytta av att känna till eller ha tillgång till. Det kan vara information av såväl specifik som generell karaktär. Information hos en myndighet kan i sig vara relativt betydelselös, men sammanlänkad med annan information från andra myndigheter eller organisationer kan den vara en del i en större helhet, vilket gör att man kan upptäcka mönster eller avvikelser och vidta åtgärder utifrån denna aggregerade information.

Diskussionen om samverkan rörande information i syfte att kunna upptäcka och förhindra att situationer uppstår har inte minst väckts efter den 11 september. Nya hot, mer komplexa än tidigare, ställer nya krav på samverkan inom detta område, särskilt med tanke på att händelserna i USA och Madrid involverade civila, publika transportmedel, utfördes av icke statsbundna aktörer och att analyser i efterhand har visat att det fanns indikationer hos företrädare på olika nivåer inom olika instanser om de förestående händelserna. I den debatt som förts efter dessa händelser har röster höjts om att förbättrad samverkan vad gäller underrättelse, men även mellan myndigheter vad gäller olika specifika företeelser, skulle kunna generera kunskap som gör att samhället uppfattar och reagerar på signaler på ett tidigare skede och därigenom har en möjlighet att förhindra eller minska konsekvenser av händelser av detta slag.

I KBM:s rapport till regeringen "En utvecklad krisberedskap – KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap" (dnr: 0772/2004) behandlas frågan om ett system med beredskapsnivåer och hur detta kan kombineras med en process med förvarning och bedömning av hot och risker.

På den centrala eller nationella nivån finns även det internationella perspektivet att väga in. Nya hot i form av terroristangrepp, organiserad brottslighet, it-attacker m.m. avgränsas inte av territoriella gränser. Detta gör att vårt beroende av att samverka med länder såväl inom som utanför EU har ökat, inte minst i detta hänseende. För att kunna upptäcka händelser som kan hota Sverige är vi många gånger beroende av information från organisationer och myndigheter i andra länder. I många fall är beroendet av samverkan med andra länder större än behovet av samverkan nationellt.

Behovet av verktyg på den centrala eller nationella nivån kan i huvudsak sägas bestå av tekniska informationsverktyg för att kunna ta del av andras information, men också verktyg för att kunna lämna information. På denna nivå finns även ett visst behov av lösningar som möjliggör ett ökat utbyte av information i syfte att väga samman olika faktorer för att skapa en helhetsbild och därigenom skapa bättre förutsättningar för att kunna analysera trender och tendenser, såväl nationellt som internationellt.

## 2.5 Gemensam lägesuppfattning

I de diskussioner som förts om vad som varit mest angeläget (vad det är som man har mest behov av) redovisas det ofta att vad man har behov av är en gemensam uppfattning av läget. En del har uttryckt detta i termerna av *gemensam lägesbild* eller *gemensam lägesuppfattning*. KBM väljer att använda sig av begreppet *lägesuppfattning*, då detta begrepp kan sägas vara något vidare och innefatta inte bara en bild av ett läge som presenteras i något gemensamt format, utan också en gemensam uppfattning om situationen, det vill säga vad det är som inträffat, när, hur, vilka konsekvenserna kan komma att bli, vilka åtgärder som måste vidtas samt vilka resurser som finns för detta. Först när samtliga inblandade parter i hanteringen av en händelse har dessa parametrar klara för sig, kan man sägas ha en gemensam uppfattning av läget, från vilken man sedan kan gå vidare och fatta beslut och prioritera åtgärder.



### 2.5.1 Behov av en gemensam lägesuppfattning

Hos merparten av de tillfrågade finns en klar uppfattning om att en gemensam lägesuppfattning som är tillgänglig för samtliga parter som har att hantera en händelse skulle underlätta arbetet och bidra till samverkan och samordning samt ökad förståelse för andra parters agerande.

Det uttalade behovet av en gemensam lägesuppfattning är tydligast på den lokala och regionala nivån. Hos dessa aktörer, såväl den kommunala ledningen som kommunal räddningstjänst, polis, landsting och länsstyrelse, finns ett behov av att inom en relativt kort tid kunna komma fram till en gemensam lägesuppfattning. Detta för att samverkan mellan de olika aktörerna ska kunna komma till stånd så smidigt och snabbt som möjligt och för att den aktuella situationen ska kunna hanteras så effektivt som möjligt med tillgängliga resurser. En gemensam uppfattning av läget ger goda förutsättningar för samverkan samt för att tillgängliga resurser fördelas och används på ett effektivt sätt.

### 2.5.2 Förutsättningar för en gemensam lägesuppfattning

I de diskussioner som förts rörande en gemensam lägesuppfattning anger flertalet av de tillfrågade att de tänker sig, förutom skriftlig och muntlig information om läget, en visuell presentation av ett geografiskt läge. En kartbild som visar det drabbade området, vilka som finns på plats, var och i vilken omfattning insatser satts in m.m.

En gemensam lägesuppfattning som i grunden har en geografisk presentation, d.v.s. ett läge på en karta, kräver att alla inblandade parter har tillgång till samma grunddata och grundtjänster för att kunna visa och arbeta med detta material. Någon sådan samordning kring grundmaterial avseende kartor och GIS (Geografiska informationssystem) finns idag inte i någon större utsträckning. Tillgången till GIS varierar bland samtliga tillfrågade, beroende på uppgift och användning i vardagen. GIS och kartmaterial är i många fall kostsamt, vilket gör att få aktörer skaffar dessa verktyg. Detta gäller särskilt den lokala nivån. Länsstyrelserna och den samordning av GIS-frågor som finns mellan de olika länen utgör i detta sammanhang ett undantag.

En annan faktor som lyfts fram i samband med diskussioner kring skapandet av en gemensam lägesuppfattning, handlar om en gemensam terminologi. För att kunna enas om en uppfattning och för att kunna dela samma bild, krävs att vi har en gemensam terminologi i grunden (att vi menar samma saker med olika typer av begrepp och symboler.) Detta är ett omfattande och i vissa avseenden svårt arbete, dels för att antalet myndigheter och organisationer som ska enas är stort, dels för att de olika myndigheterna och organisationerna, i de flesta fall, redan har inarbetade begrepp som man använder sig av. Bland de arbeten som pågår i dagsläget inom detta område kan nämnas SIS (Swedish Standards Institute) och ett därtill kopplat initiativ inom CEN (European Committee for Standardization) rörande "Protection and Security of the Citizen", där bland annat KBM,

Statens räddningsverk (SRV) och Socialstyrelsen (SoS) ingår. Vid sidan av detta pågår gemensamma projekt mellan KBM och SRV rörande dessa frågor inom ramen för GROHS-projektet (Grundförmåga för regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar) och ett projekt rörande grunder för stab och ledning.

Inom ramen för arbetet med detta uppdrag har det inte varit möjligt att bedriva något arbete med utveckling av gemensamma begrepp. KBM har inte heller tolkat det som en del i uppdraget, utan redovisar endast att detta är ett behov som framförts av de parter som KBM fört diskussioner med inom ramen för detta uppdrag, samt att detta är en viktig faktor att arbeta vidare med för att kunna realisera en gemensam lägesuppfattning.

Som konstaterats kräver skapandet av en gemensam lägesbild ett antal gemensamma, eller åtminstone tillgång till, grunddata, såsom exempelvis kartmaterial och GIS. Det kan också komma att kräva ett arbete för att komma överens om vissa gemensamma begrepp för att försäkra oss om att vi menar samma saker när vi utbyter information. Utöver detta kan det även finnas behov av gemensamma säkerhetslösningar för att skydda den information som skapas och för att hindra obehöriga från att ändra eller föra in felaktiga uppgifter.

## **2.6 Stora krav på samverkan och information**

Den offentliga förvaltningen ställer stora krav på samverkan, detta gäller inte minst inom ramen för krishanteringssystemet. I detta kapitel har förutsättningarna för formerna och kraven på samverkan utifrån olika roller och nivåer diskuterats. Det samverkansmönster som växer fram är omfattande och komplext, eftersom i princip varje sektor ser olika ut och varje sektorsansvarig myndighet är ansvarig för sin verksamhet, såväl i en vardagssituation som vid en kris. Inte minst den senaste tidens händelser har visat att det vid kris-situationer finns ett omfattande samverkansbehov mellan olika myndigheter och organisationer för att kunna hantera den uppkomna situationen, samt för att kunna gå ut med samordnad information om det inträffade till allmänheten.

För att underlätta samverkan vid en kris ställs krav på förberedelser, gemensam planering, utbildning och övning. Behoven av samverkan kring information och underlag vid en händelse ser olika ut beroende på vilken nivå man befinner sig på samt vilken roll och uppgift en organisation eller myndighet har. En del av behovet av information handlar om information för att tillgodose den operativa dimensionen, d.v.s. hanteringen av den inträffade händelsen. En organisation med uttalade operativa krav på sig, med uppgift att rädda och skydda liv, hälsa och miljö har krav på snabb information om det inträffade, vidtagna åtgärder, ansvarig aktör m.m. Den mer administrativa och politiska dimensionen, exempelvis kommunledningen eller inom myndigheter och organisationer ställer något annorlunda krav på tillgång till information vid en händelse. Här finns i många fall mer tid att tillgå och behovet av djupare information för att kunna göra bedömningar, lägesanalyser, planera för kommande åtgärder samt en alternativ händelseutveckling är istället större.

Det finns även på de olika nivåerna ett behov av preventiv information som syftar till att förmedla förvarningar eller att upptäcka samband och företeelser som avviker. Det kan handla om allt från väderprognoser från SMHI som varnar för extrema vädersituationer till information om en inträffad eller befarad utveckling eller händelse i vår omvärld som kan komma att påverka Sverige i något avseende.

I de diskussioner KBM fört med olika aktörer under detta uppdrag har det framförts ett behov av att utveckla och skapa förutsättningar för en gemensam lägesuppfattning och tekniskt stöd som möjliggör ett smidigt utbyte av information mellan olika aktörer såväl i ett förebyggande som ett operativt skede. För att utveckla en gemensam lägesuppfattning ställs krav på samordning vad gäller tillgången till olika grunddata, säkerhetslösningar m.m. Även de rättsliga förutsättningarna för informationssamverkan och informationsöverföring mellan olika aktörer bör utredas.

### 3 Utveckling inom ledningssystemområdet

KBM har valt att i definitionen av *ledningssystem* utgå från den tolkning som redovisas i proposition 2001/02:10 och som innebär att ett ledningssystem kan sägas bestå av bestämmelser, organisation, metodik, personal och teknik. I enlighet med uppdragets utformning kommer KBM i huvudsak att belysa det tekniska perspektivet på ledningssystem även om de andra delarna – bestämmelser, metodik, organisation och personal – är väl så viktiga för funktionaliteten i ett ledningssystem. Som utgångspunkt för KBM:s analys av utvecklingen inom ledningssystemområdet ligger också utredningen *System för samordnad krisinformation*<sup>10</sup> och de övergripande slutsatser som redovisas där, till exempel att man inte bör koppla ihop system enbart ur ett krishanteringsperspektiv, att det finns en avsaknad av system som möjliggör informationsutbyte mellan myndigheter samt att det är betydelsefullt att utgå från system som används i vardagen.

#### 3.1 Nuläge och utveckling inom ledningssystemområdet

I utredningen *System för samordnad krisinformation* redovisas en genomgång av de system för ledning och informationshantering som finns inom olika sektorer. KBM ser i dagsläget, utifrån vad som framkommit i intervjuer och informationsinsamling, inget skäl till att revidera denna information, utan hänvisar till bilaga 3 i nämnda utredning för en sådan redogörelse.

KBM konstaterar att det inom varje sektor finns mer eller mindre utvecklade system för ledning och hantering av inträffade händelser. Det ligger även inom respektive myndighets ansvar att utveckla de medel och metoder som behövs för att kunna leda och utveckla sin verksamhet<sup>11</sup>. Till stor del beror graden av utvecklade system på myndighetens eller organisationens roll och uppgift. Om en myndighet har en tydlig operativ roll finns i de flesta fall också utvecklade system som stödjer en hantering av inträffade händelser. Det är i detta sammanhang värt att notera att de system som utvecklats har utvecklats utifrån de "vardagsuppgifter" som de olika myndigheterna kan sägas ha. Det rör sig med andra ord inte om system som utvecklats för att hantera andra större händelser, från extraordinära händelser till svåra påfrestningar på samhället i fred, även om en del av dessa system bör kunna användas även i dessa sammanhang.

För andra myndigheter med uppgifter som inte kan sägas vara lika operativt inriktade och där kravet på att kunna hantera akut inträffade händelser inte är lika uttalat, finns en större brist på system som stödjer hanteringen och beslutsfattandet vid en händelse. Det är även hos dessa aktörer som det uttalade behovet och avsaknaden av denna typ av stöd är som mest påtaglig.

De system som i dagsläget finns utvecklade har begränsad eller ingen förmåga till kommunikation eller informationsutbyte med andra system.

10. *System för samordnad krisinformation*, SÖU 2003:11

11. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, prop. 2001/02:10

Ett flertal aktörer anger att det finns ett behov av utvecklade ledningssystem som stöd för hanteringen av inträffade händelser. I detta sammanhang poängterar samtliga aktörer vikten av att det är system som bygger på de system man använder i vardagen, eller att det är verktyg som kan integreras i de system som man använder sig av i vardagen. Det är med andra ord viktigt att inte utveckla specifika system för hantering av inträffade händelser, d.v.s. system som är tänkta att komma till användning endast när det inträffar en kris. Vid sådana situationer är läget ofta kritiskt och att då gå ifrån de system man inom respektive organisation är van vid ter sig som en försvårande omständighet. Det kan snarare bidra till att komplicera ett redan svårt läge istället för att förenkla och underlätta hanteringen. En övergång från ordinarie system till andra system kan dessutom sägas strida mot intentionen i likhetsprincipen, att så långt som möjligt använda sig av ordinarie arbetssätt och rutiner.

Till system som inte används i vardagen tillkommer även ett behov av kontinuerlig uppdatering, utbildning och övning för att vidmakthålla kompetensen hos tänkta användare vid en händelse. Svårigheter finns även att hålla denna typ av system a jour tekniskt, med uppgraderingar och utveckling.

### 3.1.1 Möjlighet till informationsutbyte

Ett annat behov som merparten av de intervjuade uttalar är behovet av att kunna utbyta information, det vill säga både lämna och få information från andra närliggande aktörer såväl i ett förberedande eller förebyggande perspektiv som vid en händelse och efter en händelse. I dagsläget finns inte något bra exempel på system som möjliggör denna typ av informationsutbyte.

De dagbokssystem som i dag finns utvecklade, som exempelvis dagbokssystemet *Generalen*,<sup>12</sup> möjliggör delgivning av information till andra via en dagbok som upprättas för den inträffade händelsen med information om vidtagna åtgärder m.m. Denna typ av system integreras dock inte i ordinarie system utan kräver särskild hantering. Information kan inte lyftas från ordinarie system till dagboken, utan måste upprättas särskilt, vilket är en betungande hantering. Några kopplingar till andra system för att möjliggöra ett informationsutbyte finns inte. De dagbokssystem som finns används i dag inte på någon bredare front utan i specifika sammanhang för vissa händelser och i samband med övningar.

I avsaknad av system som kan hantera och stödja informationsutbyte mellan myndigheter bedrivs i dagsläget merparten av den samverkan som finns mellan myndigheter i vardagen, i övningsssammanhang samt vid inträffande händelser via telefon och vanlig e-post.

---

12. Dagbokssystemet *Generalen* är utvecklat av KermIT-Consulting i Skurup och har främst använts av länsstyrelserna i samband med kärnkraftsövningar.

I utvecklandet av ett webbaserat informationssystem (WIS) och en nationell portal för krisinformation (som KBM fått i uppdrag av regeringen att genomföra) kan troligtvis delas av de behov som uttryckts tillgodoses. Detta gäller kanske främst behovet av system och verktyg som stödjer och underlättar informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och landsting, men även andra organisationer som kan vara tänkbara användare av WIS. Huruvida dessa lösningar kommer att vara tillräckliga är svårt att i nuläget ha en klar uppfattning om, då båda dessa delar befinner sig i ett första utvecklingsstadium.

Utvecklingen av WIS och utvecklingen av en nationell portal för krisinformation kommer dock inte på kort sikt att fylla behovet av verktyg för beslutfattande och hantering av inträffade händelser hos de parter som i dagsläget anger att de saknar sådana verktyg. Utveckling av såväl WIS som den nationella portalen sker i nära samverkan med kravställare och aktörer i krishanteringssystemet för att försäkra att deras behov tillgodoses<sup>13</sup>.

KBM har även utvecklat ett gemensamt webbaserat planeringsverktyg som börjar användas under 2005 för samverkansansvariga myndigheter. Planeringsverktyget (*krisp*) syftar främst till att underlätta det omfattande informationsutbyte som sker i planeringsprocessen och som leder fram till att KBM fördelar anslaget 7:5 Krisberedskap. Verktyget ger även myndigheterna eller samverkansområdena möjlighet att skapa egna projektplatser i *krisp*<sup>14</sup>.

En annan fråga som även den diskuterats i många sammanhang handlar om att hitta lösningar som möjliggör mobil tillämpning. Detta krav är särskilt uttalat av polis, räddningstjänst och akutsjukvård, men har även betydelse för flertalet andra då det finns stora krav på att kunna verka från andra platser än den ordinarie arbetsplatsen, såväl nationellt som internationellt.

I de intervjuer och diskussioner som förts med olika företrädare har frågan ställts om vilken utveckling de ser framför sig och vilken teknik vi kan tänkas ha tillgång till på sikt. Här har svaren varierat mellan de olika myndigheterna, organisationerna och teknikleverantörerna. Flertalet menar dock att den teknik som behövs för att nå ett effektivare informationsutbyte mellan myndigheter till stor del bygger på utveckling av befintlig teknik, standardlösningar och utbytbara komponenter för att säkerställa utveckling och uppgadering. Många av de tillfrågade menar att det mer handlar om att utveckla organisation och metodik för att kunna hantera och använda sig av tekniken på rätt sätt. Andra menar att det saknas en övergripande samordnande nivå som lägger fast tydliga riktlinjer för utvecklingen, och att om motsvarande instans fanns så skulle såväl utveckling som samordning inom detta område fungera bättre.

---

13. För mer information om utvecklingen av WIS och den nationella portalen, se KBM:s hemsida under Ämnesområden/Ledningssystem.

14. För mer information om *krisp* se KBM:s hemsida

### 3.1.2 Utveckling av "tjänster"

Övergången till att utveckla olika tjänster internt inom sin egen organisation är en utvecklingstendens som diskuterats vid de flesta intervjuer och diskussioner som förts med myndigheter inför föreliggande rapport. Ett antal av de tillfrågande myndigheterna har angett att det finns en sådan utveckling internt inom organisationen, medan andra angett att något sådant utvecklingsarbete inte förekommer i dagsläget. Samtliga företag och teknikleverantörer, som KBM fört diskussioner med, menar att en utveckling av tjänster för att strukturera och enklare kunna hantera den information som finns inom det egna nätverket, är det man ser framför sig såväl nu som inom en snar framtid.

Begreppet tjänster används flitigt och det är svårt att hitta någon entydig definition. Nedan följer exempel på definitioner och beskrivningar av tjänstebegreppet.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i rapporten *"Arkitektur för tjänstebaserat krisledningssystem med preventiv och operativ förmåga"* valt att beskriva tjänster på följande sätt:

*Tjänst kan avse; (1) en befattning med formaliserade arbetsuppgifter och kvalifikationskrav, (2) utövandet av ett arbete och (3) en handling som är till nytta för någon annan. Även inom områden som systemarkitektur, informationssystem och informationsteknologi används begreppet tjänst flitigt och har blivit något av ett modeord, där i princip allt skall vara tjänstebaserat, utan att någon entydig definition antagits. Begreppet IT-tjänster har lanserats som "the typical outcome of people's activities using IT tools according to the precisely defined process." e-Service anser tjänster som är tillgängliga via nätverk, vanligen Internet. I många fall anses tjänst inom IT området vara en funktion som tillhandahålls till en specificerad kvalitet och kostnad. Inom telekommunikationsområdet ses tjänst som kapaciteten att utbyta information som tillhandahålls kunder av tjänsteleverantörer. Begreppet tjänstekvalité (eng. Quality of Service, QoS) är relevant inom detta område. Tjänstekvalité utgörs av ett specificerat antal egenskaper hos tjänsten som är observerbara och som konsumenterna av tjänsten kan bedöma. Arkitekturen Service Oriented Architecture (SOA) har till syfte att skapa lösa kopplingar mellan mjuvarukomponenter. Det finns en stark koppling mellan konceptet Web-services och SOA. En tjänst i SOA definieras som "a unit of work done by a service provider to achieve desired end results for a service consumer."<sup>15</sup>*

FOI har även i samma rapport behandlat Försvarsmaktens (FM) beskrivning av begreppet tjänst.

*Inom den svenska Försvarsmakten togs en generell definition av begreppet tjänst fram avsett att kunna användas för att möjliggöra integration av olika system. Enlig denna definition är en tjänst en abstraktion av hur en producent kan åstadkomma nytta för en konsument, utan att beskriva hur detta genomförs. Nyttan åstadkoms genom att producenten levererar en prestation och prestationen ger en effekt hos/för konsumenten. Tjänst-*

15. Jungert, Hallberg och Hunstad, *Arkitektur för tjänstebaserat krisledningssystem med preventiv och operativ förmåga*, 2005, rapport från FOI.

ter skall beskrivas oberoende av om de implementeras manuellt, tekniskt, eller genom kombinationer av dessa. Definitionen beskriver enbart hur konsumenten gör för att få tillgång till tjänsten och vad som produceras. Dessa tjänster har egenskaper och med stöd av dessa egenskaper kan en konsument välja vilken realisering som fungerar bäst. Därmed utgör tjänsten en fasad mot producenten utifrån konsumentens perspektiv. Konsumenten behöver inte ha kännedom om vilka producenter som tillhandhåller olika tjänster, utan kan söka efter de tjänster som passar bäst. Tjänster kan vara synkron, då konsumenten erhåller direkt effekt av tjänsten. Men tjänster kan även vara asynkrona, så kallade prenumerationstjänster vilka beställs och där leverans sker fortlöpande tills dess att prenumerationen avbeställs. Stödtjänster är tjänster som inte används direkt av verksamheten utan är tjänster av generell karaktär vilka har till uppgift att internt stödja systemelement<sup>16</sup>.

I en rapport från System arbetsgrupp (SAG) Ledningskomponenter Årsrapport 2004, från Försvarets Materielverk (FMV) har man valt att definiera begreppet tjänst på följande sätt.

*Med tjänster menar vi oberoende och väl förpackade verksamheter som snabbt kan anpassas till olika aktörer och för olika syften och situationer. En tjänst som visar karta/geografi kan naturligtvis användas för att leda militära förband, men också kompletteras med nya tjänster för att i kartan stödja arbetet med vägbyggen följa miljöutsläpp, studera nederbörd, se utbredning av flora och fauna, hitta vägar, söka service platser för elnät eller andra saker.<sup>17</sup>*

Eftersom utvecklingen av tjänster är ett utvecklingsområde varierar definitionerna/ beskrivningen av dessa begrepp från olika organisationer och utifrån olika syften. KBM har inte sett det som nödvändigt att använda sig av en definition av detta begrepp utan väljer istället att presentera olika beskrivningar av begreppet för att skapa förståelse för innebörden.

Generellt kan sägas att man med tjänster, i detta sammanhang, menar ett sätt att strukturera olika typer av information eller olika verksamheter som organisationen använder sig av och arbetar med. Det kan röra sig om allt från positionering till olika typer av register eller geografiskt underlag. Detta gäller inte minst inom organisationer med en diversifierad verksamhet, som svarar för att upprätthålla exempelvis ett eller flera register eller databaser av olika slag, och som samtidigt har en operativ roll att fylla. Som exempel på detta kan Polisen nämnas. Utveckling och klassning av information eller verksamheter i olika "tjänster" syftar till att underlätta sökningen och användningen av information och olika förmågor internt. Någon har även angivit att det varit ett sätt att renodla de förmågor som funnits inom befintliga system.

16. Jungert, Hallberg och Hunstad, *Arkitektur för tjänstebaserat krisledningssystem med preventiv och operativ förmåga*, 2005, rapport från FOI.

17. Rapport från SAG Ledningskomponenter, NBF VISION LEDNING – En idéskiss ur ett samhällsperspektiv, 2004, FMV, Göran Skogsberg.



Inom Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret finns motsvarande resonemang rörande "tjänstebegreppet" som diskuterats ovan. Även där pågår en utveckling mot att dela in den information och de förmågor som finns inom Försvarsmakten i tjänster för att lättare kunna få en överblick över kapacitet och förmåga, för att snabbare kunna skapa en bild av det aktuella läget samt över tillgängliga resurser. Inom utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret finns även tankar om att kunna ta del av vissa tjänster från andra civila myndigheter, exempelvis positionering från polis och räddningstjänst. Detta kräver dock att en motsvarande utveckling initieras och utvecklas även hos dessa företrädare.

Till detta ska läggas den utveckling av e-tjänster som 24-timmarsdelegationen håller samman. Med e-tjänster menar man i detta sammanhang tjänster som levereras via elektronisk kommunikation. E-tjänster omfattar möjligheten att använda servicekanaler som telefonservice, call-centers, Internet, sms och digital-tv." I detta sammanhang handlar det om att underlätta för allmänheten, företag m.fl. att komma i kontakt med myndigheter och att kunna utföra ärenden och ta del av tjänster elektroniskt. Ett flertal myndigheter och kommuner erbjuder i dagsläget olika typer av e-tjänster. Det kan handla om att söka jobb, registrera fordon, deklarerar m.m.<sup>18</sup>

Utvecklingen av tjänster, såväl internt för att tillgängliggöra information, klassificera verksamhet och förmågor som för utvecklingen mot att tillhandahålla e-tjänster för allmänheten, kan bidra till att underlätta och i viss mån driva på en utveckling av utbyte och nyttjande av tjänster mellan myndigheter t.ex. inom krisberedskapsarbetet. Detta genom att mycket av det interna arbetet som behöver genomföras inom olika myndigheter och organisationer redan har initierats eller genomförts för andra ändamål. Detta gäller dock i varierande utsträckning hos olika myndigheter. När information, verksamhet och förmågor redan är behandlade, definierade och avgränsade kan det vara lättare för andra myndigheter att ta del av dessa tjänster, eftersom innehållet då är väl känt, bestämt och avgränsat. Utifrån detta kan sedan en bedömning ske om en viss tjänst innehåller information som kan lämnas ut helt eller delvis till andra myndigheter och organisationer. På vilket sätt andra myndigheter får tillgång till information på detta sätt regleras idag i särskild ordning med hjälp av överenskommelser mellan de aktuella myndigheterna. Exempel på detta finns inom rättsväsendet. Ansvar för innehållet och funktionaliteten i en viss tjänst ligger kvar hos respektive myndighet eller organisation.

Samverkan genom utbyte av tjänster som beskrivits ovan benämns i vissa fall som *tjänstebaserad samverkan*, det vill säga att samverkan sker genom att tjänster tillhandahålls och konsumeras. Även informationsutbyte kan ske via tjänster på detta sätt.

En utveckling mot att producera tjänster och att på ett eller annat sätt tillgängliggöra dessa tjänster för andra, är således den utveckling som diskuteras såväl nu som på sikt. Denna utveckling drivs på av det arbete som genomförs med anledning av det ökade användandet av Internet och hemsidor för att komma i kontakt med och kommunicera med myndigheter. Även utvecklingen av

---

18. 24-timmarsdelegationen, "Dygnet runt" – om utvecklingen av offentliga e-tjänster.

24-timmarsmyndigheten och olika e-tjänster från myndigheternas sida spelar i detta sammanhang en stor roll, då också denna utveckling handlar om att tillgängliggöra information i olika sammanhang och för olika syften.

Många av de tjänster som diskuteras, och som olika aktörer ser ett behov av, är sådana tjänster som redan finns framtagna i viss utsträckning. Exempel på detta kan sägas vara SMHI:s väderinformation, folkbokföring, personuppgifter m.m. Det som flertalet av de tillfrågade ser framför sig är även tjänster som möjliggör tillgång till positionering av exempelvis räddningstjänst, polis och akutsjukvård, uppgifter om tillgängliga resurser från olika organisationer och myndigheter, tillgång till information från olika sensorer såsom trafikläge, väderläge, elläge, uppgifter hur många som befinner sig inom ett visst område med hjälp av GSM-teknik m.m. Inom detta område finns från teknik-leverantörernas sida utvecklad teknik och system som möjliggör en visualisering eller presentation av denna typ av informationstjänster kopplat till ett geografiskt område. Detta sammantaget gör att en utveckling och tillämpning av i dag tillgänglig teknik skulle kunna möjliggöra skapandet av en gemensam lägesuppfattning, med ett geografiskt läge som grund, som sedan kompletteras med information från olika sektorer och tillgängliga sensorer inom olika områden för att skapa en helhetsbild över en händelse.

Något annat som förts fram är behovet av och tillgång till underrättelser och omvärldsanalys inom olika områden. Detta främst i preventivt syfte för att kunna upptäcka olika trender och analysera och dra slutsatser utifrån dessa, men även behovet av att vid en händelse kunna tillgå tillförlitlig information om läget, befarade konsekvenser, händelsens art m.m. Tillgång till denna typ av tjänster kräver dock säkra överföringslösningar, samt ett utvecklingsarbete för att komma fram till vem som kan vara nyttjare av sådan information och vilken typ av information som kan komma att efterfrågas. Försvarets radioanstalt (FRA) bedriver ett utvecklingsarbete inom området. I detta sammanhang diskuteras också en utveckling av datafusion för att kunna bearbeta stora mängder av information i syfte att upptäcka avvikelser och samband, vilket i sin tur kan ge möjligheter till tidiga varningar. Med datafusion menas att information från flera av varandra oberoende källor såsom sensorer, databaser m.m. vägs samman och jämförs. Detta kan göras manuellt, autonomt eller i kombination mellan dessa. Inom detta område bedriver FOI forskning, men det finns i dagsläget inte några utvecklade tillämpningar av detta.

Sammantaget menar de tillfrågade att en förenklad tillgång till information och underlag via tjänster, på det sätt som diskuterats ovan, skulle underlätta hanteringen av en inträffad situation och bidra till att öka samverkan och samordningen mellan myndigheter och organisationer samt skapandet av en gemensam lägesuppfattning.

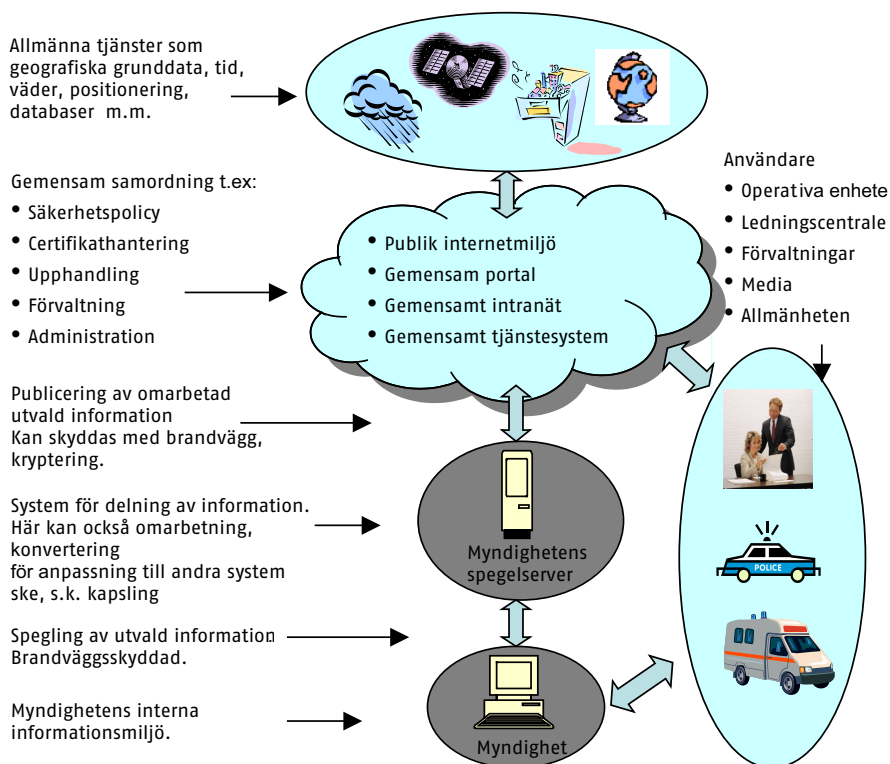
### 3.1.3 Tillgång till tjänster

I de diskussioner som förts har även frågor om hur tillgången till informationen ska regleras diskuterats. Ingen av de tillfrågade anser att all information bör tillgängliggöras, utan att viss typ av information bör tillgängliggöras vid vissa tillfällen, eller via särskilda överenskomelser. De lösningar som diskuterats har handlat om tillgång till information uti-

från roll eller befogenhet, behov och situation. Ett exempel på detta kan vara att räddningsledaren vid en händelse, som ansvarig för insatsen, kan ha möjlighet att tillgå en utökad mängd information som denne bedömer behövs och som är relevant för att kunna hantera en händelse så bra som möjligt. Det är också tänkbart att man i en position som insatsledare inom räddningstjänsten skulle kunna "beställa" eller "begära" tjänster från andra, exempelvis avspärrning från polisen m.m., detta handlar dock om begränsade tillfällen och endast vid insatser.

Till stor del menar de teknikleverantörer som KBM för diskussioner med att den teknik som behövs för att tillgängliggöra information för andra, på det sätt som beskrivits ovan, finns. Den teknik och de lösningar som finns innebär att man inte behöver öppna sina egna system, eller släppa in externa parter i sitt nätverk. De lösningar som diskuteras handlar i de flesta fall om spegling av information. Det vill säga att information från det egna, interna nätverket speglas ut till och tillgängliggörs för andra. Fördelar med att spegla ut information är att ingen ingång skapas till det egna systemet, att informationen lätt kan återupprättas om den skadas genom att spegla ut informationen på nytt samt att varje organisation på detta sätt kan välja vilken information som ska tillgängliggöras och i vilken omfattning.

Nedanstående bild är tänkt att illustrera hur en möjlig tillgång till tjänster skulle kunna se ut. Bilden bottenar i den syn på en tänkbar utveckling som diskuterats med olika teknikleverantörer inom området.



En utveckling inom detta område kräver dock en djupare analys av förutsättningarna inom respektive organisation: hur tillgången till information ska regleras, vilka säkerhetslösningar som krävs, samt hur det rättsliga läget ser ut. En sådan analys av förutsättningarna för denna utveckling bör ske tillsammans med ett antal aktörer inom krishanteringssystemet. Till stor del bedömer dock såväl myndighetsföreträdare som teknikleverantörer att den beskrivna utvecklingen bör kunna bygga på öppna standarder och publika nät för överföring.

I den utveckling som diskuterats måste det vara möjligt att återanvända information, det vill säga att inte börja om från början och inte heller bejaka en utveckling som innebär att information dubbleras. Kopplat till detta har frågan om teknik som möjliggör omarbeting av information, så att denna kan fungera i andra system, i andra format och för andra syften än det som den ursprungligen skapades för, diskuterats med såväl myndighetsföreträdare som teknikleverantörer. Att åstadkomma lösningar som möjliggör informationsöverföring oavsett format eller ursprungligt syfte ses som en grundförutsättning, då alternativet att omarbete informationen manuellt för att den ska kunna nyttjas av andra ter sig ohälsigt eftersom det rör sig om stora mängder av information som behöver omarbetas inom respektive organisation. De teknikleverantörer som KBM fört en diskussion med menar att sådan teknik redan, i viss mån, finns tillgänglig. Den teknologi

som man talar om i dessa sammanhang handlar om *kapsling*. Med kapsling menas att ett befintligt system bearbetas så att en yttre fasad (ett gränssnitt) ser ut som att det vore byggt på en annan teknologi/ett annat system. Kapsling tillåter att gamla program kommunicerar med andra program. Detta ger gamla system en förlängd livslängd och även en uppgradering funktionellt. Kapsling används som ett alternativ till skrotning och nyproduktion av system.<sup>19</sup> Inom Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret har sådana lösningar testats med gott resultat.

Tillgänglighet och möjlighet att ta del av information på detta sätt kan även komma att kräva viss tillgång till gemensamma grunddata för att information ska kunna visas och användas på rätt sätt.

Ett antal begränsningar finns avseende vilken information som kan tillgängliggöras. Som tidigare diskuterats kan det finnas hinder som bottnar i förtroendespekter, det vill säga hur organisationen som mottar informationen hanterar den, men även hur den mottagande myndigheten avser att använda informationen. Andra begränsningar lägger mer direkta hinder i vägen för att lämna ut viss typ av information, exempelvis sekretesslagstiftningen eller personuppgiftslagen (PUL). Även skyddet av den personliga integriteten gör att vi inte kan nyttja de tekniska möjligheterna fullt ut vad gäller att utbyta och väga samman information. Detta kommer troligen även framöver att utgöra en begränsning för vad vi kan nyttja tekniken till, och i vilka sammanhang. Andra hinder för att lämna ut information är osäkerheten på vad som händer när information tillgängliggörs på detta sätt för andra myndigheter, huruvida denna information då är att betrakta som en inkommen handling och därmed en offentlig sådan. Inom detta område pågår ett antal utredningar, såväl gemensamt mellan olika myndigheter som inom enskilda myndigheter. I takt med att kravet på att tillgängliggöra information elektroniskt ökar, har dessa frågor aktualiserats. Att bringa klarhet inom detta område är svårt och det kan komma att uppstå behov av att anpassa den gällande lagstiftningen till den utveckling som finns. KBM anser att det finns ett behov av att utreda dessa frågor. I detta arbete är det viktigt att ta tillvara det arbete som genomförts inom området, såväl av enskilda myndigheter som av olika samverkansprojekt.

När det gäller att skydda information skiljer sig också Sverige från många andra länder, inte minst inom EU. I Sverige klassas uppgifter som omfattas av sekretess med avseende på hot mot rikets säkerhet i klasserna "Hemligt" och "Kvalificerat hemligt". Hit räknas numera också uppgifter som rör myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Inom övriga EU-stater tillämpas fyra klasser; Top secret, Secret, Confidential och Restricted. Information från internationella aktörer som av dem klassats som Confidential eller Restricted ska i Sverige hanteras som Hemligt. FOI och Försvarsmakten använder sig redan i dag av dessa fyra nivåer vid klassning av information som en anpassning till det internationella systemet.

---

19. Rapport från SAG Ledningskomponenter, NBF VISION LEDNING – En idéskiss ur ett samhällsperspektiv 2004, FMV, Göran Skogsberg.

### 3.2 Utveckling inom informations- och ledningssystemområdet internationellt

Även internationellt finns samma utveckling av skapandet av tjänster och möjligheten att delge andra information på detta sätt. Detta bekräftas dels i de diskussioner och intervjuer som KBM gjort med myndigheter, men även av de kontakter KBM haft med kunskapsinstitutioner som FOI och teknikleverantörer som SAAB, Ericsson, Telia Sonera m.fl.

Vad gäller den tekniska utvecklingen deltar SAAB och Ericsson, m.fl. på stor bredd både inom s.k. joint ventures, där man åtagit sig att tillsammans med andra utveckla vissa specifika tekniker, såväl som i forskningssammanhang. Detta har positiva konsekvenser för svensk del, då dessa företag har stor del av sin utveckling i Sverige. Många svenska teknikleverantörer deltar också i internationella sammanhang, vilket säkerställer att arbetet i Sverige baseras på den senaste utvecklingen och bidrar till att inte skapa nationella särlösningar inom ett område som är allt mer beroende av internationellt samarbete. Dessa aktörer deltar i olika typer av internationella samarbetsprojekt, där trenderna och den utveckling som diskuteras är likartade de som finns i Sverige, men där det också finns exempel på länder som ligger längre fram än Sverige vad gäller informationsöverföring och informationsöverföring mellan offentliga organ.

Även svenska forskningsinstitut som FOI deltar aktivt i olika nätverk och forskningsprojekt inom säkerhetsområdet, inte minst inom EU. Också detta bidrar till att gynna den svenska utvecklingen och att Sverige försäkras att den utveckling som bedrivs nationellt ligger i linje med den utveckling som sker inom EU och internationellt.

Orsaken till att en del länder kommit längre än Sverige vad gäller informationsutbyte mellan offentliga institutioner, finns till viss del att hämta i att många andra länder har en annan hotbild. Händelserna den 11 september 2001 har på många håll påvisat ett tydligt behov av samverkan och utbyte av information mellan myndigheter för att kunna skapa en helhet. Detta har i sin tur även drivit på takten i utvecklingen av former och teknik för att underlätta denna samverkan och sammanställning av information. En annan orsak till att andra länder i vissa fall befinner sig längre fram än Sverige inom denna utveckling står att finna i skillnader i samhällsstruktur. Samordning och samverkan underlättas av att den befintliga myndighetsstrukturen ser annorlunda ut, eller att denna har förändrats som en följd av den senaste tidens händelser. På vissa håll har den förändrade hotbilden lett till en utveckling där överordnade organ har skapats för att försäkra en samordning, insamling och sammanställning av information, data m.m. Här kan USA och skapandet av Department of Homeland Security nämnas som ett exempel. I Sverige finns inte motsvarande exempel på överordnad organisation, vilket kan förklaras av vår långa tradition med sidoordnade, självständiga myndigheter och vårt stabila säkerhetspolitiska läge. Den senaste tidens händelser har emellertid väckt debatten såväl i Sverige som i EU om ökade krav på effektivare samverkan och samordning mellan myndigheter inte minst vid inträffade händelser.

Inom EU bedrivs i dagsläget satsningar på bredfront inom säkerhetsområdet. För Europas del har händelserna i Madrid aktualiserat behovet av ökad samverkan mellan såväl de egna nationella myndigheterna som mellan länder inom EU.

Redan idag finns ett system för informationsöverföring inom ramen för gemenskapsmekanismen för räddningstjänst. Monitoring and Information System (MIC) bevakar kontinuerligt omvärlden, tar emot information om inträffade händelser från medlemsstater och informerar övriga medlemsstater om en allvarligare händelse inträffar, i eller utanför EU. MIC uppdaterar sedan kontinuerligt medlemsstaterna om utvecklingen, och förmedlar även begäran om hjälp. Det sker idag med öppna sambandsmedel. Ett skyddat IT-baserat system för säker informationsöverföring, CESIS, utvecklas som en del i gemenskapsmekanismen. Systemet är i princip färdigbyggt och kommer att testas under 2005. Systemet är tänkt att förmedla information om kriser mellan kommissionen och medlemsstaterna. Förutom CESIS finns också ett antal andra sektorsspecifika informationssystem inom bl.a. smittskydds-, livsmedels- och det radiologiska samarbetet inom EU som ska användas vid kriser. Dessa system förmedlar dock enbart information och resurser medlemsstaterna emellan och underlättar därför endast operativa åtgärder. De "leder" således inte några operativa insatser. Det finns även planer på att alla sektoriellt inriktade informationssystem ska länkas samman till ett sektorsöverskridande system som ska gå under benämningen ARGUS.<sup>20</sup>

Inom ramen för EU:s IT-politik är satsningar och åtgärder för att skapa säkrare kommunikationssystem inom den offentliga förvaltningen för utbyte av säkerhetsklassad information en viktig komponent. För att åstadkomma detta arbetar kommissionen och medlemsstaterna med att skapa ett säkert europeiskt kommunikationsnätverk genom vilket säkerhetsklassad information ska kunna utväxlas. Arbetet bedrivs inom ramen för programmet "Interchange of Data between Administrations" (IDA). Ambitionen är att en ny kommunikationsplattform "Secured Trans-European Services for Telematics between Administration" (s-TESTA) ska etableras i syfte att befrämja säker informationsöverföring inom kommissionen och mellan kommissionen och medlemsstaterna och deras myndigheter. I varje medlemsstat ska sedan säkra, lokala nätverk som kopplas till s-TESTA utvecklas. Det är sannolikt att dessa satsningar även kan bidra till att förbättra informationsutbytet inom krisberedskapsområdet.<sup>21</sup>

### 3.3 Regionala och lokala initiativ

På den regionala nivån finns en tendens mot att allt mer söka efter gemensamma lösningar i länet mellan olika parter såsom kommuner, landsting, polis och sjukvård redan i vardagen, i syfte att inom länet kunna hantera uppkomna situationer så bra som möjligt med de resurser och den kunskap som finns inom länet. Det kan handla om allt från att tillsätta gemensamma arbetsgrupper för att komma överens om samverkansformer inom länet, till att diskutera behov av gemensamma informationssystem och samlokalisering

20. Informationen i detta stycke är hämtad ur en rapport från FOI: *KBM och den Europeiska unionen*, Jönsson och Jarlsvik, 2005, som behandlar EU:s arbete och initiativ inom olika områden med koppling till KBM:s verksamhet.

21. Informationen i detta stycke är hämtad ur en rapport från FOI: *KBM och den Europeiska unionen*, Jönsson och Jarlsvik, 2005, som behandlar EU:s arbete och initiativ inom olika områden med koppling till KBM:s verksamhet.

för att effektivisera samverkan redan i vardagen. Till viss del kan denna utveckling förklaras som en följd av minskade resurser inom många områden, men även som en ökad insikt på grund av inträffade händelser. I följande avsnitt kommer ett antal regionala men även lokala initiativ att kort beskrivas.

### 3.3.1 GotSam

GotSam är i grunden ett politiskt initiativ där regeringen genom beslut den 20 juli 2000 (Fö 2000/1702/CIV) lämnade i uppdrag till ett antal myndigheter att belysa samordningsmöjligheterna av resurserna på Gotland. Uppdraget ställdes likalydande till fem centrala myndigheter: Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Sjöfartsverket, samt Länsstyrelsen i Gotlands län. Myndigheterna skulle även inhämta synpunkter från Gotlands kommun och eventuella privata aktörer.

För att kunna utveckla formerna för samverkan vid en händelse har de deltagande parterna sett det som nödvändigt att börja med att utveckla formerna för samverkan i vardagen för att sedan bygga vidare på detta för att samverkan och samordning vid en större kris ska fungera så bra som möjligt. För att utveckla formerna för samverkan i vardagen har man inom GotSam sett det som grundläggande att vara samlokaliserade, att sitta tillsammans i gemensamma lokaler. Inom GotSam har man även belyst och arbetat med frågor kring hanteringen av information mellan de deltagande parterna, samt hur man ska skapa och dela en gemensam uppfattning om läget mellan de olika myndigheterna.

I uppdraget som ställdes till de olika myndigheterna slogs fast att de även hade möjlighet att tillsammans titta på tekniska lösningar som skulle kunna underlätta och öka samverkan och samordning. För att komma vidare inom detta område har ett samarbete med Ericsson Microwave systems inletts. En verksamhetsanalys, en nulägesanalys och en verksamhetsarkitektur har tagits fram och planer finns på att utveckla ett tekniskt stöd eller verktyg för att underlätta samverkan och samordning mellan aktörerna i GotSam vid inträffade händelser. Förhoppningen är att man under tiden som projektet ska pågå (fram till och med år 2007) ska utveckla såväl metodik som teknik som stödjer en utökad och utvecklad samverkan mellan myndigheter och aktörer på Gotland. I dagsläget finns dock inte något utvecklat tekniskt stöd eller verktyg.

I ett längre perspektiv är det möjligt att erfarenheterna från försöksprojektet på Gotland kan bidra med ett mervärde och med kunskap om förutsättningarna för informationshantering och informationsdelning mellan olika myndigheter, skapandet av en gemensam lägesuppfattning samt utvecklade former för samverkan. Detta kräver dock att verksamheten fortsätter att utvecklas och att man inom projektet tidigt planerar för hur den kunskap som växer fram ska tas till vara, samt hur resultatet av projektet ska spridas till berörda parter.



### 3.3.2 VästSam

Ett flertal av de aktörer som varit inblandade i hanteringen av den stora branden och kravallerna i Göteborg har sett ett behov av en fördjupad och förbättrad samverkan och samordning. Med detta som bakgrund har ett nätverk inom Västra Götalands län bestående av representanter från länsstyrelsen, Västra Götalandsregionen, Länspolismyndigheten, Göteborgs stad, Södra Militärdistriktets stab, Föreningen för Göteborgsförsvar samt Ericsson Microwave Systems AB genomfört en förstudie under år 2004 för att utreda behovet av och möjligheterna att utveckla ett tekniskt lednings- och informationsförsörjningssystem som kan effektivisera och underlätta samverkan.

Under arbetet med förstudien har följande faktorer belysts:

- tänkbara användare
- användarnas behov och krav på systemet
- effekter på samverkan och ledning i ett sektorsövergripande perspektiv
- effekter på informationssamordning
- förslag till test och presentation av systemets användbarhet
- behov av investeringar i teknisk utrustning
- krav på informationssäkerhet
- förslag till fortsatt projektarbete
- förslag till projektplan och beräkning av kostnader.

Under det gångna året har aktörerna i nätverket diskuterat dessa frågeställningar såväl sektorsvis som sektorsövergripande. Förstudien som nätverket genomfört har slutredovisats, ett antal förslag har lagts om fortsatt arbete men ännu har inga beslut om detta fattats.

KBM sitter med i detta nätverk som observatörer med intresse av att följa arbetet och en eventuell utveckling av det inte minst med hänvisning till myndighetens arbete med föreliggande rapport samt myndighetens uppdrag att utveckla ett webbaserat informationssystem (WIS). KBM gör bedömningen att det är en positiv utveckling som parterna inom detta nätverk tagit initiativ till, eftersom arbetet syftar till en fördjupning och utveckling av samverkan och samordning. KBM anser att utvecklingen av ett Internetbaserat informationssystem för Storgöteborg även fortsättningsvis bör koordineras med utvecklingen av WIS. Ännu finns inte något system utvecklat varför det är för tidigt att uttala sig om fördelar och nackdelar med det eller vilka positiva effekter eller tillämpningar det kan ha inom andra län eller andra samverkanskonstellationer.

### 3.3.3 Räddsam F

Inom Jönköpings län pågår ett regionalt samarbete under namnet Räddsam F. Ursprungligen var detta samarbetsforum enbart inriktat mot räddningstjänst och handlade om att samutnyttja länets resurser inom detta område på bästa sätt. Under hösten 2000 inleddes diskussioner om hur en utvecklad samverkan och samordning skulle kunna bedrivas i Jönköpings län. De myndigheter och organisationer som ingår är: representanter från räddningstjänsterna i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Landstinget i Jönköpings län samt polismyndigheten i Jönköpings län.

Målet med en utvecklad samverkan är att utveckla en gemensam grundsyn på ledning av olyckor och hanteringen av extraordinära händelser. Samverkan syftar till att öka kunskapen om legala grunder för ledning, att tydliggöra ansvar och befogenheter hos olika aktörer, att ensa termer och begrepp, bedriva gemensam övnings- och utbildningsverksamhet samt utveckla och förbättra förmågan till ledning och stabsarbete. Genom detta arbete vill man bland annat åstadkomma effektiv samverkan och samordning mellan länets aktörer.

Inom Räddsam F har man i huvudsak fokuserat på samverkansformerna mellan aktörer i länet, hur man kan bedriva en effektiv samverkan och nyttja tillgängliga resurser inom länet på ett så bra och effektivt sätt som möjligt. Ur KBM:s perspektiv har det varit intressant att ta del av genomfört arbete så här långt för att få en inblick i hur man resonerar kring samverkan på den regionala nivån samt hur man ser på en fortsatt utveckling inom området. Även här finns diskussioner om att belysa möjligheterna att nyttja tekniska system och verktyg för att effektivisera och underlätta samverkan och samordning men fokus har legat och ligger i första hand på att utveckla samverkansformerna metodmässigt.

### 3.3.4 NAVET

NAVET är ett lokalt initiativ där Linköpings kommun tillsammans med Saab och Tekniska verken i Linköping vill visa en vision av hur ett säkrare och mera robust samhälle kan skapas.

Syftet med NAVET är att ta fram ett informations-, lednings- och beslutsstödssystem för det civila samhället. Att studera och presentera vilka förmågehöjningar som gemensam ledningsstödsinformation skulle kunna ge. Ett antal demonstratorer tas fram som drar nytta av den utveckling mot ett nätverksbaserat försvar som bedrivs inom Försvarsmakten. I detta arbete finns Saab med som en av aktörerna.

Utgångspunkten är incidenter inom en kommuns gränser som är kommunens ansvar. Projektet utgår från att det vid inträffade krissituationer eller olyckor i vardagen är viktigt att snabbt få tillgång till olika myndigheters och instansers information för att aktivt kunna gå in och styra insatserna rätt. NAVET utgår från befintliga tekniska produkter och verksamheter och sätter samman dessa till en större helhet. NAVET är ett decentraliserat system, där man själv som användare utgör navet och har tillgång till en gemensam lägesbild för den verksamhet som man är en del av.

En del av de idéer som presenteras inom ramen för projektet är i dagsläget inte möjliga att genomföra på grund av dagens lagstiftning utan ska uppfattas som slutmålet i en lång process. Målsättningen i det korta perspektivet är att demonstrera nyttan dels vid en mer vardaglig situation genom att utnyttja befintliga infrastrukturinvesteringar för att erhålla hög kvalitet och effektivitet i bl.a. äldreboende, hemsjukvård och trafikövervakning och dels vid någon typ av krissituation genom att samutnyttja vardagssystemen tillsammans med utvecklade informations- och beslutsstödsfunktioner för att ge effektivare ledning. Målsättningen i det långa perspektivet är att Linköpings kommun blir ett nationellt kompetens-, utvecklings- och demonstrationscentrum för NAVET-konceptet.

KBM har på olika sätt följt utvecklingen inom NAVET. Bland annat har myndigheten varit inbjuden till seminarier, möten och övningsverksamhet inom ramen för projektet. NAVET befinner sig i ett utvecklings- och ett teststadium. Detta gör att det är svårt att uttala sig om ett förväntat resultat eller hur det koncept och de tekniska lösningar som arbetas fram skulle vara möjliga att nytta i andra sammanhang och inom andra kommuner eller län. KBM avser att även fortsättningsvis följa utvecklingen av NAVET-projektet.

### 3.3.5 Betydelsen av regionala och lokala initiativ

Som påvisats ovan bedrivs ett antal regionala och lokala utvecklingsprojekt. För KBM:s del är det intressant att följa dessa olika initiativ och KBM ser positivt på olika former av lokala och regionala initiativ som syftar till att utveckla formerna för samverkan och samordning mellan aktörer inom krishanteringssystemet i både vardag och kris. Grunden till en framtida nationell utveckling kan i många fall hämtas från de lokala och regionala initiativ som vuxit fram och testats. KBM:s roll i detta sammanhang handlar om att följa utvecklingen och se till att de samverkansformer som utvecklas följer gällande ledningsprinciper, bärande principer i krishanteringssystemet som ansvars-, likhets- och närhetsprincipen, samt att kontakt etableras mellan dessa olika regionala och lokala initiativ i syfte att överföra kunskap mellan de olika samverkansprojekten. Detta gäller inte minst för att undvika att samma problemställningar och frågor utreds gång på gång av i stort sett samma aktörer men inom olika regioner.

Vad gäller de initiativ till teknisk utveckling av gemensamma lednings- och informationsförsörjningssystem som finns inom merparten av dessa initiativ anser KBM att det är viktigt att undvika att man på lokal och regional nivå utvecklar särlösningar i förhållande till den teknikutveckling som finns på den centrala och nationella nivån. Inom ramen för krishanteringssystemet är det viktigt att åstadkomma ett nationellt sammanhängande system eftersom behovet av samverkan på olika nivåer är omfattande vid de flesta kriser. En teknikutveckling på såväl lokal som regional nivå bör eftersträva att vara förenlig med den tekniska utveckling och de tekniska system som utvecklas på nationell nivå. KBM anser också att det i vissa fall finns skäl att avvakta den utveckling av ett nationellt webbaserat informationssystem som KBM har i uppdrag att utreda och utveckla.

### 3.4 Ökade möjligheter till samordning och samverkan

KBM kan konstatera att det inom respektive sektor finns mer eller mindre utvecklade system för verksamhetsledning. Det är också varje myndighets ansvar att utveckla de medel och metoder som behövs för att leda verksamheten. Systemens utvecklingsgrad varierar med myndigheternas mandat eller roll och operativa krav. Finns det tydliga operativa krav, har också system för hantering och ledning utvecklats i stor grad.

Det finns ett uttalat behov av system och teknik som möjliggör och förenklar informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och landsting. De system, dagboksfunktioner, som idag finns utvecklade har inga eller begränsade möjligheter till kommunikation. Den utveckling som pågår i och med utvecklandet av WIS och en nationell portal med krisinformation, kan till viss del komma att fylla detta behov. Då både WIS och den nationella portalen befinner sig i ett utvecklingsskede, är det dock svårt att i dagsläget säga om detta kommer att vara tillräckligt.

En tydlig signal från aktörerna är att man bör verka för en utveckling av verktyg, system och tekniker som kan användas i vardagen, samt vikten av att bygga vidare på befintliga lösningar. Det bedöms som allt för kostsamt och arbetskrävande att utveckla system eller verktyg vars utveckling, underhåll och uppgradering inte rymms inom den utveckling som sker för att öka den normala verksamhetsnyttan.

Vidare efterfrågas tekniska lösningar som möjliggör återanvändning av information i andra system och kanske även för andra syften. Inom detta område är budskapet, från de teknikleverantörer KBM fört diskussioner med, att denna teknik, till stor del, finns och testas. Inom Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret har tekniska lösningar som möjliggör överföring av information mellan olika system testats med gott resultat.

Den utveckling som samtliga aktörer, såväl myndighetsföreträdare som teknikleverantörer, ser framför sig, är en utveckling mot att klassificera information eller verksamheter i olika tjänster. Detta är främst en utveckling som sker för att underlätta det egna interna arbetet och nyttjandet av information i det egna nätverket. Utvecklingen har dock positiva effekter även vad gäller samverkan och samordning mellan myndigheter inom ramen för krisberedskapsarbetet. Genom att utveckla tjänster underlättas möjligheterna att tillgängliggöra dessa tjänster för andra myndigheter som har behov av denna information.

Tillgången till olika tjänster föreslås regleras av roll, mandat och situation. Själva utbytet av tjänster kräver även en utveckling av säkerhetslösningar, överenskommelser mellan myndigheter samt en översyn av det rättsliga läget, det vill säga vilken information som kan lämnas ut vid vilka tillfällen och vad som händer när vi sammanställer olika typer av information från olika källor.

KBM delar den uppfattning som redovisas i utredningen *System för samordnad krisinformation* om att inte skapa särlösningar för överföring av information mellan myndigheter som inte har någon större verksamhetsnytta i vardagen. Däremot finns stora möjligheter att inom detta område dra fördelar av den tjänsteutveckling som pågår inom ett antal myndigheter, inom Försvarsmakten, Statskontoret, 24-timmarsdelegationen och e-nämnden samt den utveckling som samtliga teknikleverantörer anser vara förestående. Detta i syfte att utveckla och utöka samverkan och samordning mellan myndigheter inom krishanteringssystemet.

Ett fortsatt arbete mot att utveckla tjänster samt förutsättningar för en gemensam lägesuppfattning kräver också fortsatta satsningar på redundanta och säkra kommunikationslösningar. Detta för att försäkra en förmåga även under störda förhållanden. Inom detta område bedriver ett antal myndigheter satsningar, t.ex. PTS och KBM. För att säkerställa en utveckling som även möjliggör en hög grad av mobilitet, i betydelsen att kunna verka från annan plats än den normala arbetsplatsen, krävs sannolikt en fortsatt utbyggnad av det mobila telenätet.

Utvecklingen mot att producera och utveckla tjänster finns även internationellt, vilket bekräftas främst av de teknikleverantörer KBM varit i kontakt med. Skapandet av nationella särlösningar kan till stora delar undvikas genom att flertalet av de stora teknikleverantörerna i Sverige deltar såväl nationellt som internationellt i olika samverkanskonstellationer i syfte att utveckla såväl specifika produkter som mer generellt tillämpad teknik inom detta område.

Från svensk sida är det viktigt att såväl följa som aktivt delta i utvecklingen av gemensamma system för varning och system och teknik för informationsöverföring inom EU.

Merparten av de myndighetsföreträdare som KBM varit i kontakt med menar att det behövs en tydligare samordning inom detta område. I avsaknad av samordning menar företrädarna att det finns en risk för att inga initiativ tas, men även för att de initiativ som tas riskerar att skapa en utveckling som är allt för diversifierad, såväl mellan myndigheter som inom olika län och regioner.

För att åstadkomma en utveckling inom området behövs samordning. Denna samordning kan bestå av en inriktning, av råd eller rekommendationer till myndigheter, kommuner och landsting om vilka typer av grundtjänster man bör se till att skaffa inom den egna organisationen för att kunna underlätta samverkan med andra. En annan lösning, som förespråkats av ett antal av de aktörer KBM fört en diskussion med, är att uppgiften att verka för initiativ, samverkan och inriktning inom området tilldelas KBM, som har den samordnande rollen för utveckling av samhällets krisberedskap. KBM kan tänka sig att ta en större roll med avseende såväl på de tekniska som de metodmässiga utvecklingsfrågorna inom detta område. En sådan satsning kräver dock att resurser såväl ekonomiska som personella möjliggörs.

## 4 Utveckling mot ett nätverksorienterat samhälle

### 4.1 Trender och tendenser

I uppdraget ligger att analysera utveckling, som på sikt kan leda till utveckling inom ledningssystemområdet. Detta tillsammans med en av de övergripande slutsatserna i utredningen *System för samordnad krisinformation*: att inte skapa särlösningar som inte har verksamhetsnytta i vardagen, gör att KBM funnit det intressant att även analysera den utveckling av nätverksförvaltning och e-tjänster som pågår i samhället.

Det är Statskontoret som leder utvecklingsarbetet i Sverige. Från Statskontorets sida har man också formulerat en vision om en "offentlig förvaltning med ändamålsenliga, effektiva och behovsanpassade system och processer som använder de nya e- teknologierna för att skapa en hög användar- och verksamhetsnytta"<sup>22</sup>. I denna utveckling mot en nätverksförvaltning ser Statskontoret framför sig att det kommer att krävas gemensamma grundtjänster som bland annat kan hantera kontakten med externa parter, gemensamma strukturer och resurser som underlättar tjänsteutvecklingen samt gemensamma funktioner för hantering av säkerhetslösningar, som exempelvis certifikatbaserade signaturer.

Vidare anser Statskontoret att morgondagen kommer att kännetecknas av en ny tillgänglighet av utbyggda självbetjäningstjänster, av rationell informationshantering och av en omvandlad förvaltningsstruktur.

Liksom i de diskussioner som förts med olika aktörer inför föreliggande rapport, handlar utvecklingen inom nätverksförvaltningen om en utveckling av och tillgänglighet till olika tjänster från olika aktörer i syfte att utveckla samarbetet och möjliggöra effektiv informationshantering. Tjänster ska kunna tillhandahållas och nyttjas såväl mellan myndigheter, kommuner och landsting som av allmänheten. Den utveckling som beskrivs inom detta område har stora likheter med den utveckling som diskuterats med andra myndighetsföreträdare, men då med fokus på en tjänsteutveckling inom krishanteringsområdet. Även Statskontoret ser framför sig att denna utveckling kräver såväl en samordning och styrning, men även en utveckling av vissa gemensamma grundtjänster och bakgrundsinformation.

KBM anser att den utvecklingen av nätverksförvaltningen är en positiv utveckling, som bidrar till ledningssystemområdet och som på sikt kan gynna förutsättningarna för utvecklad och utökad samverkan och samordning mellan aktörer i krishanteringssystemet.

---

22. Rapport från Statskontoret *Den offentliga förvaltningen i e-samhället – Diskussioner om en arkitektur för en modern nätverksförvaltning* 2004:27

## 4.2 Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret

I uppdraget som KBM fått ingår att analysera den utveckling som Försvarsmakten har initierat vad gäller det nätverksbaserade försvaret (NBF). Försvarsmakten har också i sitt regleringsbrev för år 2004 haft i uppdrag att stödja KBM i detta arbete.

KBM har tolkat denna del av uppdraget som att det handlar om att i den analys som KBM genomför av den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet, även analysera den utveckling som Försvarsmakten initierat, samt att i denna del främst koncentrera sig på att analysera

NBF-utvecklingens betydelse för myndigheter inom krishanteringsområdet. Utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret är ett omfattande och i många delar komplext arbete. Det har för KBM:s del inte varit möjligt att sätta sig in i alla delar av NBF-konceptet. KBM har inför föreliggande rapport samverkat med Försvarsmakten vid ett antal tillfällen, deltagit vid myndighetsmöten som Försvarsmakten kallat till samt tagit del av demonstrationer av NBF-konceptet. Vidare har KBM tagit del av de rapporter som lämnats från Försvarsmakten under år 2004 samt av den utvärderingsrapport som Statskontoret lämnade i oktober 2004. I de diskussioner som förts med myndigheter rörande den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet, har även Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret diskuterats.

### 4.2.1 Utvecklingen av ett nätverksbaserat försvar – betydelsen för andra myndigheter

Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret utgör en stor del i den omvandling Försvarsmakten genomgår från ett invasionsförsvar till ett flexibelt insatsförsvar med allt större internationella engagemang. För att kunna möta framtida militära hot handlar det om att nyttja utvecklingen inom kommunikations- och informationsområdet. I takt med en snabbt förändrad hotbild har även behovet av utveckling ökat under de senaste åren. I den utveckling som hittills har bedrivits har stor del handlat om en teknisk utveckling, d.v.s. satsningar för att tekniskt möjliggöra tankarna inom NBF-konceptet.

Den tekniska utvecklingen har till stor del skett av olika teknikleverantörer som gått samman i ett s.k. joint venture. Detta dels beroende på att man vill säkerställa allsidiga och generella lösningar, dels för att uppgiften, att utveckla teknik som möjliggör en realisering av NBF-konceptet, är en omfattande och komplex uppgift, som kräver samverkan för att hantera de olika delarna i utvecklingen.

Försvarsmaktens satsningar inom detta område har möjliggjort en utveckling på bred front vad gäller tekniska lösningar, komponenter och tillämpningar. I de möten och diskussioner som KBM haft med teknikleverantörer som deltagit i utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret har det stått klart att mycket av de satsningar som initierats av

Försvarsmakten har genererat en teknisk utveckling som, nu och på sikt, även kan vara till nytta för andra myndigheter. Det handlar inte minst om lösningar för informationshantering och informationsöverföring, vilket det finns ett intresse och behov av hos andra myndigheter.

Utvecklingen av NBF kan, i vissa avseenden, redan sägas ha positiva sidoeffekter för utvecklingen av tekniska system och verktyg för andra myndigheter. Detta gäller inte minst inom ramen för olika samverkansprojekt som t.ex. GotSam, VästSam och NAVET. Inom dessa samverkansprojekt finns såväl intresse som behov av att undersöka hur samverkan kan underlättas med hjälp av en ökad tillgång till tekniskt stöd för ledning. Till viss del har Försvarsmaktens satsningar inom detta område möjliggjort att det i viss mån finns tekniska lösningar hos olika teknikleverantörer att tillgå för skapandet av en gemensam lägesuppfattning samt informationsöverföring. Behovet och intresset av att använda sig av tekniska lösningar för att underlätta samverkan aktualiseras främst av att man är flera parter som ska samverka, befinner sig på olika platser och har olika uppgifter att lösa. Detta samtidigt som tillgängliga resurser, såväl materiel som personal, är begränsade. Inom några av de samverkansprojekt som pågår deltar även Försvarsmakten aktivt som en samverkanspart.

Det är dock viktigt att påpeka att de positiva sidoeffekter av Försvarsmaktens satsningar som hittills kunnat noteras främst handlar om den tekniska utvecklingen. Genom de satsningar Försvarsmakten initierat har det varit möjligt för teknikleverantörerna att utveckla teknik som inom en snar framtid bör kunna vara tillämpbar, i dagsläget finns dock inte några konkreta exempel på detta. Vad gäller Försvarsmaktens utveckling av andra delar som metodik, organisation m.m. har inte samma effekter noterats. Dessa områden har inte heller utvecklats på bred front inom Försvarsmakten, varför det är för tidigt att säga hur detta kan komma att påverka eller bidra till en utveckling hos andra myndigheter och organisationer.

#### **4.2.2 Samverkan mellan Försvarsmakten och andra myndigheter rörande NBF**

I de intervjuer och diskussioner som KBM fört med andra myndigheter inför föreliggande rapport, står det klart att kunskapen kring Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret är begränsad. Ett antal företrädare har deltagit vid olika föredragningar eller demonstrationer av NBF-konceptet, men uppger ändå att de har en begränsad uppfattning om vad utvecklingen av NBF kommer resultera i. Till viss del kan detta förklaras av att utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret är komplex och svår att följa i många delar. Detta konstateras även av Statskontoret<sup>23</sup> som har ett särskilt uppdrag<sup>24</sup> att granska Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret. KBM anser att det i dag är svårt att bedöma vad Försvarsmaktens satsningar på det nätverksbaserade försvaret kommer att resultera i och att det därmed är svårt att analysera hur och på vilket sätt denna utveckling kan komma att påverka andra myndigheter.

23. Rapport från Statskontoret, *Införandet av ett nätverksbaserat försvar – Status i oktober 2004* (2002/435-5)

24. Regeringsbeslut, 2002-11-07 (Fö2002/353/MIL)



Statskontoret anger i sin rapport exempel på analysområden i utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret, som de anser att Försvarsmakten bör ägna särskild uppmärksamhet åt. Ett av dessa områden handlar om konsekvenser av en ökad betoning av samverkan med det civila samhället för fredstida krishantering och vid höjd beredskap, samt en analys rörande samordningsbehoven vid utveckling av bl.a. ledningssystem. KBM ser positivt på att ett sådant analysarbete kommer till stånd, och ser gärna att detta sker i samverkan med KBM och ett antal andra aktörer inom krishanteringssystemet.

Om Försvarsmakten i en förlängning avser att möjliggöra samverkan med andra myndigheter i enlighet med tankarna i NBF-konceptet, samt att andra myndigheter ska kunna bidra med information till NBF, finns behov av att på ett tydligare sätt integrera andra myndigheter i den utveckling som bedrivs. Även i regeringens proposition 2004/05:5 *Vårt framtida försvar* betonas vikten av att den fortsatta utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret sker i samverkan med berörda myndigheter. KBM anser att en analys av förutsättningarna för ett mer aktivt deltagande i Försvarsmaktens utveckling från andra myndigheter bör ske i samråd med KBM.

#### 4.3 Förutsättningar för utökad samverkan

Som angivits i föregående avsnitt krävs en utökad samverkan med andra myndigheter kring utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret. KBM kan i detta sammanhang tänka sig att ta på sig en tydligare roll avseende samverkan med Försvarsmakten inom detta område. Detta måste dock ske tillsammans med ett antal andra myndigheter, som exempelvis Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Post- och telestyrelsen, m.fl.

Ett ökat samarbete inom detta område kräver även en ökad förståelse för Försvarsmaktens utveckling av det nätverksbaserade försvaret samt större möjligheter att delta i den utveckling som sker. I dagsläget finns begränsade möjligheter till deltagande i Försvarsmaktens utveckling. Att enbart bjuda in till diskussioner och demonstrationer ger små om några möjligheter till påverkan eller insyn från andra myndigheter. KBM vill istället se en öppning för andra myndigheter att delta i vissa utvecklingsprojekt för att på så sätt närmare kunna följa och ta del av den utveckling som bedrivs. Detta kan på sikt även skapa förutsättningar för KBM att tillsammans med andra myndigheter analysera hur utvecklingen fortskrider, samt om den utveckling som bedrivs av Försvarsmakten i vissa delar kan omsättas till de behov som finns hos andra myndigheter inom krisberedskapssystemet.

För att KBM ska kunna ta på sig en tydligare roll vad gäller deltagandet från civila myndigheter i utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret krävs dock att erforderliga resurser för detta ställs till KBM:s förfogande.

## 5 Analys och slutsatser

I den svenska samhällsstrukturen med sidoordnade myndigheter där varje myndighet ansvarar för sitt verksamhetsområde bygger mycket av arbetet på samverkan och samordning mellan myndigheter för att på så sätt lösa gemensamma eller närliggande uppgifter. Detta gäller inte minst arbetet med krisberedskapsfrågor. Inom krisberedskapsområdet regleras även ett antal myndigheters ansvar att samverka i frågor rörande planering, risk- och sårbarhetsanalyser, m.m. Detta för att den beredskap som byggs och de åtgärder som vidtas ska vara samordnade, fokusera på prioriterade områden och ha en enhetlig inriktning. Inte minst den senaste tidens händelser har visat på det omfattande samverkans- och samordningsbehov som uppstår vid en kris. Att samverkan och samordning fungerar är avgörande för hur väl krisen hanteras.

På olika nivåer i samhället, och beroende på den uppgift man har att lösa, finns olika behov av samverkan och olika krav på möjligheterna att ta del av information. Det finns behov av enkla lösningar för att snabbt få tillgång till information från andra myndigheter och aktörer såväl före som under och efter en kris. I dagsläget finns olika system inom olika organisationer för att hantera en händelse. Tillgången till tekniska system vid hanteringen av en händelse beror främst på myndighetens eller organisationens roll och uppgifter. De system som finns har i dagsläget ingen eller begränsade möjligheter till kommunikation med andra system. Det finns således en avsaknad av system som på ett tillfredsställande och enkelt sätt möjliggör informationsutbyte mellan olika myndigheter och organisationer. Till viss del kan detta behov komma att fyllas av det skyddade webbaserade informationssystem som KBM fått i uppdrag att utveckla.

I diskussionerna med olika myndighetsföreträdare framkommer tydligt behovet av att vid en händelse snabbt kunna skapa en gemensam lägesuppfattning. Merparten av de tillfrågande anger att de vill ha ett geografiskt läge som grund som sedan kompletteras med information från de olika aktörerna, eller att det är möjligt att hämta information från andra aktörer för att komplettera lägesuppfattningen. Att skapa formerna för en gemensam lägesuppfattning kräver tillämpning av teknik och säkerhetslösningar, anskaffandet av vissa gemensamma grunddata samt ett utvecklingsarbete kring vissa grundläggande begrepp och symboler.

I dagsläget finns en trend mot att inom olika myndigheter utveckla "tjänster". Denna utveckling sker med syfte att underlätta den interna användningen av information, strukturera vissa verksamheter och förmågor, samt i viss utsträckning för att sammanställa tillgängliga resurser. En utveckling av tjänster finns även avseende skapandet av 24-timmarsmyndigheten, där det handlar om att utveckla och tillhandahålla servicetjänster av olika slag till enskilda, företag, organisationer m.fl. En utveckling av tjänster inom olika områden och olika organisationer kan på sikt få betydelse även för informationsutbytet mellan myndigheter inom krishanteringssystemet och därigenom öka förutsättningarna till samverkan och samordning mellan aktörer inom krishanteringssystemet. Samverkan genom utbyte av tjänster som beskrivits ovan benämns i vissa fall som *tjänstebaserad samverkan*, det vill säga att samverkan sker genom att tjänster tillhandahålls och konsumeras. Även informationsutbyte kan ske via tjänster på detta sätt.

Utvecklingen av tjänster innebär att den information som en tjänst innehåller är i förväg definierad, klassad och på så sätt lättare att hantera, samt även möjliggör en bedömning om den information som en viss tjänst innehåller helt, eller delvis, är möjlig att lämna ut till andra myndigheter. Teknik för att utveckla tjänster internt inom den egna organisationen finns på bred front, inte minst hos teknikleverantörer.

Det finns i dagsläget vissa erfarenheter av att överföra information till andra myndigheter eller organisationer som är i behov av att ta del av viss typ av information. De erfarenheter som finns rör begränsade samarbeten mellan ett fåtal myndigheter som antingen bedriver närliggande verksamhet eller som på grund av vissa uppgifter eller utvecklingsarbeten har använt sig av denna typ av metoder för att på ett smidigt sätt kunna tillgå information från andra myndigheter. Ett av de sätt som används för att möjliggöra en utväxling av information är spegling. Med spegling menas att information, exempelvis i form av en tjänst, speglas ut från det egna interna nätverket till en spegelserver från vilken den som vill ha tillgång till information sedan kan hämta önskad information. Fördelen med denna teknik är att inga ingångar skapas till det egna nätverket och att informationen, om den skadas av olika orsaker, snabbt kan återupprättas genom att speglas ut på nytt. Ytterligare en fördel är att den part som äger informationen alltid har full kontroll över vilken information de speglar ut från sitt nät för andra att ta del av.

Som beskrivits finns denna utveckling redan idag, om än i begränsad utsträckning. Den utveckling som bedöms kunna finnas tillgänglig på sikt skiljer sig dock inte väsentligt från den utveckling som beskrivits ovan. I stället menar merparten av de tillfrågade teknikleverantörerna att det snarare handlar om att tillämpa den teknik som finns. Det vill säga att utveckla skapandet av tjänster och möjliggöra tillgången till dessa tjänster för andra myndigheter. Detta kräver dock en utveckling av andra, i ett ledningssystem ingående delar såsom bestämmelser, organisation, metoder och personal. Till detta kommer också ett behov av att genomlys de legala förutsättningarna för ett informationsutbyte och en informationssamverkan i denna form.

Skapandet och tillgängliggörandet av tjänster bör kunna tillgodose en stor del av de behov av att på ett smidigt och enkelt sätt kunna tillgå tjänster från andra myndigheter eller organisationer, såsom information om en händelse, gemensam lägesuppfattning, väderläge, elläge, trafiksituation m.m. i syfte att underlätta och öka förutsättningarna för samordning och samverkan mellan myndigheter och organisationer.

För att en utveckling av en gemensam lägesuppfattning, skapandet, tillgängliggörandet och användandet av tjänster ska kunna komma till stånd krävs inriktning och samordning. Detta gäller inte minst krav och tillgång till olika grunddata samt behovet av en gemensam uppfattning rörande vissa begrepp och symboler, för att den information som utbyts mellan olika aktörer ska ha samma betydelse för såväl sändare som mottagare. Även vad gäller säkerhetslösningar och kontroll av behörigheter finns behov av att inrikta och samordna utvecklingen för att möjliggöra ett samarbete.

En annan del handlar om att ställa krav på myndigheter att de ska ha tillgång till vissa typer av grunddata, standarder för att kunna ta till sig och utbyta information, krav på att utveckla och tillhandahålla vissa tjänster eller en viss typ av information till andra aktörer inom krisberedskapsområdet. En sådan utveckling kräver naturligtvis en bred samverkan mellan myndigheter inom krishanteringssystemet. Förutsättningarna för att ställa sådana krav samt inom vilka områden detta kan vara aktuellt bör dock utredas ytterligare.

KBM kan konstatera att utifrån de behov som beskrivits av myndighetsföreträdarna samt den tillgång till tekniska lösningar som ett antal stora teknikleverantörer påvisat bör det vara möjligt att komma vidare inom detta område. Att en utveckling inom detta område inte kommit till stånd på någon bredare front kan till viss del förklaras av avsaknad av samordning inom området. Merparten av de aktörer som KBM varit i kontakt med anser att det inom detta område saknas en sammanhållande, samordnande och inriktande aktör. Det finns även en avsaknad av förutsättningar att tillämpa tillgängliga tekniska lösningar ur ett metod- och organisationsperspektiv. Även inom detta område finns behov av ett utvecklingsarbete.

KBM kan med hänvisning till myndighetens samordningsroll inom krisberedskapsområdet tänka sig att ta ansvar för att driva och samordna en utveckling inom detta område, i syfte att utöka samverkan och samordningen mellan myndigheter inom krishanteringssystemet. Detta kan ske genom att skapa ett råd för hantering av tekniska utvecklingsfrågor, t.ex. rörande utvecklingen av gemensamma funktioner, överenskommelser m.m., men även för att kontinuerligt kunna följa såväl den nationella som den internationella utvecklingen inom detta område. I ett sådant råd föreslås ett flertal av de samverkansansvariga myndigheterna ingå.

För att KBM ska kunna ta en tydlig samordningsroll inom detta område, aktivt kunna följa utvecklingen såväl nationellt som internationellt, samt utgöra ett stöd för andra myndigheter inom området krävs resurser, såväl ekonomiska som personella.

Vad gäller utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret kan KBM konstatera att det är svårt att förutsäga vilken inverkan denna utveckling kan komma att ha på en ökad samordning och samverkan mellan myndigheter inom krishanteringssystemet. Detta beror till stor del på att det är svårt att följa utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret och därigenom svårt att se vilka tillämpningar som detta utvecklingsarbete kommer att resultera i, samt vilka konsekvenser det kan komma att ha för andra myndigheter. Ett aktivare samarbete med Försvarsmakten samt ett ökat deltagande i det utvecklingsarbete som Försvarsmakten bedriver bör dock initieras i syfte att undersöka vilken betydelse utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret kan ha för civila myndigheter, samt om den utveckling som bedrivs i tillämpliga delar kan vara omsättningsbara och möjliga att nyttja även av andra myndigheter.

Ett aktivare deltagande i detta arbete kräver dock att resurser för detta arbete ställs till förfogande till KBM och andra berörda myndigheter.

## 6 Förslag och behov av fortsatt arbete

Med anledning av detta föreslår KBM:

- Att KBM får en tydligare roll vad gäller samordning och utveckling av det tekniska stödet för ledning, samverkan och informationshantering. KBM föreslår att regeringen uppdrar till KBM att inrätta av ett råd för dessa frågor inom vilket KBM tillsammans med andra myndigheter kan skapa en plattform för gemensamma initiativ och diskussioner kring utvecklingen inom området, såväl nationellt som internationellt.
- Att KBM får ansvar för att utveckla samverkan med Försvarsmakten kring avseende utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret. KBM föreslår att myndigheten tilldelas en samordningsroll gentemot andra myndigheter och därigenom verkar för ett ökat deltagande i Försvarsmaktens utveckling.

KBM anser att det finns behov av ett fördjupat arbete inom ett antal områden;

- För att ett ökat informationsutbyte ska kunna komma till stånd krävs en genomlysning av de rättsliga förutsättningarna för detta. KBM föreslår att en utredning tillsätts för att, parallellt med den tekniska utvecklingen, utreda vad som händer rättsligt när information tillgängliggörs för andra myndigheter, vilken information som är möjlig att sammanställa med hänsyn till den personliga integriteten, hur sammanvägd information ska hanteras samt om detta ställer krav på ändringar i lagar eller förordningar.
- För att möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att öka samverkan och samordning finns inom vissa områden behov av att ställa krav på myndigheter att tillgängliggöra viss typ av information så att denna ska kunna nyttjas ur ett krisberedskapsperspektiv. KBM anser att denna fråga bör utredas ytterligare.
- Utvecklingen av gemensamma system för informationsöverföring och informationshantering internationellt och inom EU bör kontinuerligt analyseras för att komma fram till vilka konsekvenser detta kan få för svensk utveckling.

## **Bilaga 1 Myndigheter, organisationer och företag vilka KBM intervjuat och fört diskussioner med inför uppdraget**

### **Myndigheter**

- Banverket
- Försvarsmakten
- Försvarets forskningsinstitut
- Försvarets Radioanstalt
- Post och telestyrelsen
- Socialstyrelsen
- Statens räddningsverk
- Statskontoret
- Svenska Kraftnät
- Rikspolisstyrelsen

### **Länsstyrelser och kommuner**

- Länsstyrelsen i Dalarnas län
- Borlänge kommun
- Länsstyrelsen i Jönköpings län
- Räddningstjänsten i Jönköping

### **Företag**

- Aerotech Telub
- Ericsson Microwave Systems
- ESRI
- Saab Systems
- Telia Sonera
- Swedia Networks

### **Företrädare inom VästSam**

- Försvarsmakten, Södra militärdistriktet i Göteborg
- Göteborgs stad

0223/2004

- Länsstyrelsen i Västra Götaland
- Länspolismyndigheten i Västra Götaland
- Ericsson Microwave Systems
- Rote Consulting
- Region Västra Götaland

**Företrädare inom GotSam**

- Försvarsmakten
- Gotlands kommun
- Kustbevakningen
- Länspolismyndigheten i Gotland
- Länsstyrelsen i Gotlands län
- Sjöfartsverket

# Improving Sweden's Emergency Management System – Summary in English

How can society's emergency management system be developed and improved?

After a winter with two disasters – the tsunami disaster in South-East Asia and Hurricane Gudrun in Southern Sweden – it is more natural than ever before to ask this question.

The Government has also asked the Swedish Emergency Management Agency (SEMA) on several occasions how we believe that the emergency management system should be improved. We have received various assignments, both from the charter governing our activities and in connection with specific government decisions. The aim has been for our work to form the basis of a government bill regarding emergency management and national security, which the Government is planning to present in the autumn of 2005.

We have presented reports on several of our assignments during the first quarter of 2005. This document contains three of those reports. We are presenting the three reports in one joint document because they are so closely connected with each other.

The conclusions and proposals which we have presented to the Government also originate from one common view: All the parties involved in the Swedish emergency management system need to become even better at collaborating with each other. This applies to all levels of society and includes collaboration between the public and the private sectors. We need to improve our overview and our comprehensive overall impression of emergency situations. The international dimension and collaboration within the EU needs to be integrated better into the work being done in Sweden. And we need to find new ways for the armed forces to provide support to society in emergency situations in peace time, and for civilian/defence collaboration in our long-term development work.

Outlined below are the principal conclusions, proposals and arguments in a joint summary of the three reports.



## Improved Emergency Management<sup>1</sup>

**It is not possible to develop a country's emergency management system based solely on the threats and risks which can be identified in advance. The basis must instead be a general capability in managing emergencies, whatever they might be.**

**The following threats and risks can be highlighted amongst those we have been able to identify: the spread of serious infection, acts of terror, natural disasters which knock out vital infrastructures in society for long periods of time, and the technical collapse of vital systems supplying electricity, telecommunications and IT to society.**

The threats and risks facing society today are complex. Dealing with them requires a society which has the general capability to cope with any emergencies which might arise. It should be possible to manage emergencies across sectors, and the various parties involved should have prepared emergency management structures.

The spread of serious infection is an obvious threat, and we cannot rule out that even Sweden might be struck by acts of terror. Natural disasters could knock out infrastructures of vital importance to society for long periods of time. Technical collapses could occur in vital systems supplying electricity, telecommunications and IT and could have grave consequences as a result of the complexity of the systems and their interdependence.

In the light of this it is important to analyse the threats and risks from an overall perspective with the aim of drawing up plans of action. It is not possible, however, to develop an emergency management system based solely on the threats and risks which can be identified in advance. Rather, the emergency management system must be developed, which has the general capability to deal with any emergency, even one we could not foresee in our wildest dreams.

From an emergency management perspective, Sweden must also be seen as part of the larger international picture. Terrorism, organised crime, IT-related threats, natural disasters or outbreaks of infection in other countries could also have consequences for Sweden.

It could also happen that Swedes abroad are affected by emergencies to such an extent that the consequences could be serious for Sweden. Sweden must be able to accept support from abroad and also provide support to other countries in times of emergency.

---

1. En utvecklad krisberedskap. KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap. [*Improved Emergency Management. The Swedish Emergency Management Agency's recommendations regarding the 2005 government bill on emergency management.*] Document no: 0931/2004. See pages 15-138

**A system of levels of preparedness in peace time should be introduced, as a way of quickly improving emergency management capability generally. This would mean giving certain authorities the power and the duty to raise the level of preparedness, also in relation to other authorities, if required.**

There are currently no grounds for introducing special threat or risk levels in society as a whole, in the way USA has done for example. On the other hand, there are grounds for having this type of system in certain specific sectors.

The authorities involved in the emergency management system need to guarantee that they are generally able to co-operate and take decisions when various types of emergency suddenly occur, as such emergencies often involve or affect a great number of people and organisations. There are currently no established routines for organising emergency management procedures across different sectors.

A system of levels of preparedness in peace time should be introduced as a way of improving emergency management capability generally. This system would involve giving certain authorities the power and the duty to raise the level of preparedness, also in relation to other authorities, if required. The costs of the measures required to raise or lower the level of preparedness are judged to be relatively small.

**The Government should initiate work on establishing basic security requirements for activities which are vital to society.**

SEMA proposes that the Government should support the overall aims for the security and emergency management of activities vital to society, as outlined by SEMA in its report.

For society to be able to reach these aims, it is firstly necessary for the state to establish basic security requirements for activities which are vital for society, and secondly to take specific emergency management measures. SEMA proposes therefore that the Government should initiate work on establishing permanent security requirements for activities which are vital to society.

The aim of setting basic security requirements for certain activities vital to society, is to specify the capability which should exist within the organisations involved, to deal with commonplace accidents, breakdowns and interruptions. In this way Sweden's emergency management system would be further improved. A continuity would be created by these measures, covering the whole scale of threats from commonplace accidents to serious emergencies and war.

It is SEMA's view that more explicit prioritisation criteria are required for allocating the limited funding available from the 7:5 Emergency Management grant. In the case of limited funding, measures aimed at improving general emergency management capability should be given the highest priority. The next highest priority should be given to measures for improving operational capability. The third level of priority should be measures taken to reduce vulnerability in infrastructures vital to society.

**Co-operation between the public sector and trade and industry should be established at national, regional and local level as a way of handling emergency management issues.**

**Public funding earmarked for the security of society, should be invested in projects providing an incentive for companies to co-operate.**

**Public authorities, municipalities and county councils should heed issues of security and vulnerability more, when making purchases using public money.**

Emergency management is a joint responsibility for the private and public sectors. Co-operation should be established at national, regional and local level within the framework of the emergency management system's ordinary operations and conditions.

It is unlikely that private/public co-operation will come about spontaneously. Therefore, public funds should be invested in projects providing an incentive for companies to co-operate. Security and vulnerability aspects should also be taken into account to a greater degree when making purchases using public money.

The Official Secrets Act might be an obstacle to effective private/public co-operation. Companies need to be sure that sensitive internal information does not land up in the wrong hands. Ways of protecting the secrecy of sensitive company information should therefore be found.

SEMA is also of the opinion that there is a need for a bank of knowledge and experience, which can offer advice and guidance on issues regarding methods and organisation.

**It is important from both an emergency management perspective and a confidence and democratic perspective, that society is able to welcome and make best use of volunteers in emergency management operations. Municipalities and county councils should therefore have structures in place for making the best use of volunteers in serious emergencies.**

**It should be possible to provide state support to non-profit-making and democratic organisations who can contribute to society's emergency management capability.**

Personnel reinforcements in the form of volunteers are a vital resource in serious emergencies in peace time. From a confidence and democratic perspective it is also important to be able to welcome and make best use of volunteers in emergency management operations.

Municipalities and county councils should therefore have structures in place for making the best use of volunteers in serious emergencies in peace time. It should be possible to provide state support to non-profit-making and democratic organisations who can contribute to society's emergency management capability.

SEMA proposes that the Government initiates an overhaul of the constitution as regards the activities of volunteers in the area of emergency management and total defence. The rules for voluntary defence organisations should, however, only cover such activities by volunteers whose purpose is to aid the efforts of military defence.

**A new emergency police force should be set up, to be used in serious emergencies in peace time. The emergency police force should be recruited on a voluntary basis.**

**The home defence force is a vital resource in serious emergencies in peace time.**

The system of emergency police officers needs to be reformed so that this resource could be better utilised in serious emergencies in peace time. In practice this means creating a new emergency police force, where recruitment is carried out on a voluntary basis and without conscription.

SEMA also proposes that an analysis be undertaken into how the operational teams built up by Räddningsverket [Swedish Rescue Services Agency] in times of international disaster could also be used in serious emergencies at home.

The home defence force is a vital resource in serious emergencies in peace time. The home defence soldiers' contracts should be supplemented with some form of voluntary clause or special agreement regarding service in peace time.

**The armed forces have qualified resources which can act as support to the law enforcement authorities in the event of terrorist attack.**

**The armed forces' ability to employ soldiers on contract, improves their ability in providing support in serious emergencies.**

**The civil authorities should be connected to a greater extent to the armed forces telenet (FTN) to reduce the vulnerability of lines of communication.**

The armed forces have qualified resources which can act as support to the law enforcement authorities in the event of terrorist attack, and they would also be an important reinforcement in serious emergencies in peace time.

The current regulations, increased international activities and the fact that their main task is armed conflict, however, limit the availability of the armed forces, and limit how practicable it would be to use them in serious emergencies in peace time.

The armed forces' ability to employ soldiers on contract, however, improves their ability in providing support in serious emergencies, as the career soldiers become more adaptable over time and have a higher level of competence than the conscripted soldiers.

SEMA proposes that the civil authorities within the emergency management system are connected to a greater extent to the armed forces telenet (FTN), as a way of reducing the vulnerability of lines of communication. SEMA also proposes that the armed forces and SEMA are given the task of investigating the issues of ownership of FTN. The reason for this is partly that FTN will form an important part of the RAKEL-system, and partly that FTN is being used to an ever greater extent as an alternative line of communication for authorities and others involved in the emergency management system.

As regards the support civil defence forces give the armed forces, SEMA can confirm that, as a result of the direction political decisions on defence have been taking, the civil defence forces provide only extremely limited support, in relation to their earlier activities. Building up their capability in handling serious emergencies in peace time, however, improves the skills of the civil defence forces. Certain activities, e.g. war surgery and signal protection, should be maintained and in certain cases be further developed, so that the civil defence forces could carry out the task of providing support to the armed forces in the event of attack or war in our part of the world.

## **New Emergency Management Regulations<sup>2</sup>**

**The regulations currently governing the authorities' emergency management work have some shortcomings. They need to be changed and adapted so that the authorities involved are better equipped to undertake emergency management work.**

**New emergency management regulations should integrate the authorities' responsibilities as regards emergencies in peace time with their responsibilities in times of heightened preparedness and war.**

SEMA identified 3 overall issues which mean that changes to the current regulations (2002:472) regarding measures for the management of emergencies in peace time and in times of heightened preparedness are necessary.

---

2. En ny krisberedskapsförordning. Återrapportering av uppdrag att se över förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. [*New Emergency Management Regulations. Reporting back on the assignment to overhaul the regulations (2002:472) regarding measures for the management of emergencies in peace time and in times of heightened preparedness.*] Document no: 0409/2004. See pages 139–231.

A more explicit comprehensive view of emergency management in difficult times and in times of heightened preparedness is required.

- The authorities have different types of responsibility and tasks, which ought to be spelled out in the regulations.
- Clearer co-operation and clearer direction as regards emergency management work is required.

The current regulations make a division between responsibility for co-ordination, (which applies to emergency management in peace time) and responsibility for surveillance (which applies in times of heightened preparedness). It became ever more clear during the process of overhauling the regulations, that the work carried out within the framework of responsibility for co-ordination and responsibility for surveillance is essentially the same thing, and the distinction between responsibility for co-ordination and for surveillance should, in SEMA's opinion, be removed.

SEMA is of the opinion that the current regulations do not describe correctly how capability in managing emergencies in peace time and times of heightened preparedness is actually built up. The regulations need adjusting, so that they can provide a better overall view, and show that the main focus has shifted towards the management of emergencies in peace time.

SEMA proposes, therefore, that the Government agrees on a new set of regulations – the emergency management regulations. SEMA also proposes that the current sections 14–21 are taken out of the regulations and form a separate set of regulations regarding the notification of a state of heightened preparedness and what measures are to be taken.

**The new emergency management regulations should distinguish between authorities with different types of role in the management of emergencies:**

- **Authorities with responsibility for co-ordination, (certain central authorities)**
- **Authorities with geographical areas of responsibility, (the County Administrative Boards)**
- **Authorities with responsibility for providing support, (the joint armed forces support authorities and some other central authorities)**
- **The Swedish Emergency Management Agency (which has a special role as the co-ordinating authority.)**

SEMA's assessment is that the current regulations do not reflect sufficiently the roles and responsibilities which the various authorities have in the public management of emergencies. For example, a clear difference in terms of tasks and responsibilities can be discerned between the county councils, SEMA and the other identified authorities. Furthermore, there are grounds for distinguishing between, on the one side, authorities with responsibility for issues which could naturally be connected with a co-ordination

area, and on the other side, authorities which are certainly important for the public management of emergencies, but which have only a limited connection to a co-ordination area. This distinction between responsibility and roles is not covered in the current regulations.

SEMA proposes, therefore, that there should be a special paragraph in the regulations describing the county councils' tasks as the public authorities responsible for geographical areas in the emergency management system. SEMA also proposes that the county councils are assigned to all co-ordination areas in the geographical areas they have responsibility for, with the aim of facilitating co-ordination between the authorities responsible for the various sectors and the county councils, and also to make the area issue visible in the sector discussions.

SEMA proposes, that SEMA's role in the emergency management system should be described in a special paragraph, and that SEMA should be assigned to all co-ordination areas in connection with this responsibility.

SEMA also proposes that a special category of public authority should be established in the regulations. This category should be called 'support authorities.' A special paragraph describing the role and responsibility of the support authorities should be included. The authorities to be included in this category should be selected with reference to this paragraph. The role of support authority involves the authority taking part in the work of the co-ordination areas in relation to the issues affecting the authority.

**SEMA should be given the right to give instructions to other authorities, regarding how the new emergency management regulations should be interpreted and applied.**

In order to ensure clearer co-ordination of emergency management work, SEMA should be given the right to issue instructions.

SEMA's proposal to be given greater rights to issue instructions does not mean that SEMA regards instructions as the only instrument for fulfilling the intentions behind the regulations. It is SEMA's intention that in the future, it will preferably work on different types of advisory documents and guidelines.

### Technical Developments and Emergency Management<sup>3</sup>

**In times of emergency, many different people and organisations require a common understanding of the given situation. There is currently no comprehensive system covering all sectors for the exchange of information between the different parties involved. The development of services currently underway in many different sectors of society can contribute in the long term to meeting the need for exchanging information between public authorities.**

**With services is meant in this connection the structuring of information or activities, with the aim of facilitating access to and utilisation of information and resources.**

**Increased co-ordination and co-operation is required, to bring about the development of services, and in the longer term also the exchange of services. Light needs to be shed on the legal position regarding co-operation in providing information and the exchange of information, and common security solutions also need to be developed. The same is true in the case of developing a common understanding of a given situation in an emergency.**

The need to receive information varies, depending upon the level the person and/or organisation is felt to be on, and which role or task and which mandate the authority or organisation can be said to have in the event of a particular situation occurring.

There is also a need for co-operating as regards information, both from an operational perspective, to be able to deal with an event in the best way possible, and from a preventative perspective, to be able to detect discrepancies and other events which might indicate a coming development.

The system currently has shortcomings and lacks the tools to make it possible to exchange information between the main parties involved. There are clear trends in technical development towards exchanging services. By services is meant the structuring of the information organisations make use of, different activities, different capabilities etc. It might for example concern positioning tasks, different types of register or geographical data. Similar developments are taking place in the armed forces' development of the network-based defence system.

A development of services and, as an extension of this, also the exchange of services between the various parties involved, could improve the ability of the parties involved in the emergency management system to be able to co-operate and co-ordinate with each other. This would be done by making it easier to gain access to information from other involved parties.

---

3. Teknisk utveckling och krishantering. Redovisning av uppdrag nr 1 i regleringsbrev för år 2004. [*Technical Developments and Emergency Management. Report on assignment no.1 in SEMA's governing charter for 2004.*] Document no: 0223/2004. Se pages 233–286



The technology for making different services accessible and being able to use them exists, and has in some respects been tested, for example within the armed forces. Light needs to be shed on the legal position regarding the exchange of information and co-operating in providing information, so that public authorities and organisations can exchange services, and the development of common security solutions is also required.

In order to be able to develop services, it is important to follow and take part in the development of network administration and e-services which are going on, and which the Swedish Agency for Administrative Development, E-Commission and the 24-hour delegation are responsible for. It is also important to follow closely the development of common systems for information management and information transfer which are going on in the EU. Not least to ensure that Sweden can access information from other countries at an early stage.

The majority of those involved in emergency management have seen the need to develop a common understanding of a given situation. However, this requires development work and access to certain basic data, and also the harmonisation of certain terms and concepts.

Co-ordination is required in this area, to make the development of a common understanding of a given situation possible amongst those involved in emergency management.

**SEMA should be given a clearer role as regards the co-ordination and development of technical support for management, co-operation and information management.**

**SEMA should be given responsibility for improving co-operation with the armed forces as regards the development of the network-based defence system. This responsibility should include a co-ordinating role in relation to other authorities, with the aim of getting more of them involved in the armed forces' development work.**

SEMA should be given a clearer role as regards the co-ordination and development of technical support for management, co-operation and information management. SEMA proposes that the Government commissions SEMA to set up a committee to deal with these issues, which SEMA together with other authorities could use as a platform for joint initiatives and discussions regarding developments in this area, both nationally and internationally.

The armed forces' development of the network-based defence system is a very comprehensive and in many ways a very complex task. This makes it difficult to follow the developments and make use of the resulting developments. To a certain extent, this complexity contributes to the fact that knowledge of the development of the network-based defence system in different authorities is limited.

The armed forces' concentration on this area has made development across a broad front possible, as regards technical solutions, components and applications. Much of the work initiated by the armed forces has generated technical developments, which both now and in the longer term could also be of use to civilian organisations within the emergency management system.

Increased collaboration within this area requires an increased understanding of the armed forces' development of the network-based defence system, which in turn requires increased opportunities for being able to take part in the developments going on, as a way of creating the right conditions for SEMA, in collaboration with other authorities, to analyse how the development of the network-based defence system might affect the form that co-operation with the armed forces takes, and also whether the developments carried out by the armed forces could in part be converted to meet the needs of other public authorities within the emergency management system.

SEMA should be given responsibility for improving co-operation with the armed forces with regard to the network-based defence system. SEMA proposes that it should be given a co-ordinating role in relation to other authorities, and thus it would be able to work towards increased involvement in the armed forces' development work.

ISSN 1652-3733  
ISBN 91-85053-75-9

**Krisberedskapsmyndigheten**

Box 599  
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00  
Fax 08-593 710 01

[kbm@krisberedskaps  
myndigheten.se](mailto:kbm@krisberedskapsmyndigheten.se)

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