

# VIRVELVIND

## Samhällets krisberedskap Inriktning för verksamheten till och med 2011

*Krisledning*

*Ledningsstab*



KRISBEREDSKAPS  
MYNDIGHETEN

# Samhällets krisberedskap

Inriktning för verksamheten till  
och med 2011

Titel: Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten till och med 2011  
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga: 1 000 exemplar

ISSN: 1651-9299

ISBN: 978-91-85797-03-5

KBM:s dnr: 0272/2007

Grafisk form: Sörman Information & Media AB

Omslagsfoto: Kari Kohvakka /Jupiter

Tryck: Edita

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

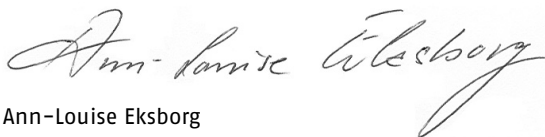
Planeringsprocessen 2007:2

## Förord

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) presenterar i detta dokument en inriktning för krisberedskapsarbetet till och med 2011. En viktig nyhet är att avvägningarna i inriktningen bland annat bygger på diskussioner som förts mellan berörda myndigheters chefer under sensvåren 2007. En fråga bland flera som framkom vid dessa diskussioner var behovet av en långsiktig och välplanerad övningsverksamhet.

Svensk krisberedskap ska kunna hantera ett brett spektrum av händelser. KBM anser att grunden för detta är att samhället har en generell förmåga att hantera kriser, oavsett deras karaktär. Krishanteringsförmåga och operativ förmåga är därför högst prioriterade av KBM under perioden.

Ett led i arbetet med att utveckla krishanteringsförmåga och operativ förmåga är att myndigheter och andra berörda aktörer i ökande grad använder metoder och tekniska system som är gemensamma för alla parter. Utvecklingen av kostnadseffektiva och sektorsövergripande verktyg och helhetslösningar som stödjer krishanteringssystemet i stort, såsom gemensamma kommunikations- och rapporteringssystem, ska därför prioriteras. Eftersom det under perioden sannolikt kommer att finnas mindre medel till investeringar än tidigare år, kommer denna utveckling att genomföras på bekostnad av sektorsvisa sär lösningar.



Ann-Louise Eksborg  
Generaldirektör Krisberedskapsmyndigheten



# Innehåll

<b>Summary</b> .....	<b>7</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Bakgrund</b> .....	<b>9</b>
1.1 Inledning och syfte .....	9
1.2 Läsanvisning och disposition .....	10
<b>2 Mål för krisberedskapen</b> .....	<b>11</b>
2.1 Inledning .....	11
2.2 Övergripande mål .....	12
2.3 Geografiska prioriteringar .....	13
2.4 Mål 1 Förmåga i samhällsviktig verksamhet .....	14
2.5 Mål 2 Krishanteringsförmåga .....	16
2.6 Mål 3 Operativ förmåga .....	20
<b>3 Övrig inriktning</b> .....	<b>22</b>
3.1 Fortsatt utveckling av samverkansområdena .....	22
3.2 Utvecklat samarbete inom EU och internationellt .....	24
3.3 Privat-offentlig samverkan ska utvecklas .....	25
3.4 En viss försvarsförmåga ska finnas .....	26
3.5 Finansiering via anslag 7:5 Krisberedskap .....	27
<b>4 Viktiga iakttagelser som legat till grund för inriktningen</b> .....	<b>28</b>
4.1 KBM:s bedömning av samhällets förmåga .....	28
4.2 Strategisk utblick 2012 – utmaningar och möjligheter för svensk krisberedskap .....	28
4.3 Utredningar och rapporter som påverkat inriktningen .....	30
<b>Bilaga 1 Finansieringsprinciper och åtgärds kategorier</b> .....	<b>33</b>
<b>Bilaga 2 Ordlista</b> .....	<b>35</b>



## Summary

Swedish society must be able to manage a broad spectrum of emergencies. The Swedish Emergency Management Agency believes that the basis for society's emergency management capability must be a general ability to handle emergencies whatever their nature. The primary purpose of the planning policy is to set targets for national emergency preparedness.

During the period up to and including 2011 the development of Swedish emergency preparedness is to be directed towards *improving society's ability to manage crises*. The point of departure is that we must become better at resolving crises together and build a *general crisis management capability in society*. We must therefore exercise more and develop the crisis management organisations' ability to lead, collaborate, inform and communicate, and to make use of the relevant technical support systems for this purpose.

When we build up the general crisis management capability, we must give priority primarily to the major urban regions. The crisis management organisations must also be capable of sustaining their activities for at least a week.

We must ensure that society's collective resources are used effectively during a crisis. Society today possesses a relative wealth of resources to enable even comprehensive crises to be managed in the field. These resources are often distributed between many different actors covering a wide geographical area. Effective use of these resources is also hindered by the multiplicity of regulations. Working in a variety of ways to increase the usability of these resources in a crisis is central to good crisis management during the acute stage of the crisis.

During this period SEMA will be using the special allocation (allocation 7:5 Emergency Preparedness) in principle only to develop and strengthen crisis management capability and operational capability.



## Sammanfattning

Det svenska samhället ska kunna hantera ett brett spektrum av händelser. Krisbered- skapsmyndigheten anser att grunden för detta är att aktörerna har en generell förmåga att hantera kriser, oavsett deras karaktär. Det primära syftet med planeringsinriktningen är att med mål styra den statliga krisberedskapen.

Under perioden till och med 2011 ska utveckling av svensk krisberedskap framför allt inriktas mot att *förbättra samhällets förmåga att hantera kriser*. Utgångspunkten är att vi måste bli bättre på att lösa kriser tillsammans och bygga en *generell krishanterings- förmåga* i samhället. Vi måste därför öva mera och utveckla krisledningsorganisationernas förmåga att leda, samverka, informera och kommunicera samt utnyttja relevanta tekniska stödssystem för detta.

När vi bygger upp den generella krishanteringsförmågan ska vi prioritera storstadsregio- nerna i första hand. Det måste också finnas en uthållighet på minst en vecka i krisled- ningsorganisationerna.

Vi måste säkerställa att samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt under en kris. Det finns idag relativt mycket resurser i samhället för att operativt kunna hantera även omfattande kriser på fältet. Dessa resurser är ofta utspridda på många olika aktörer över ett stort geografiskt område. Effektiv användning av vissa resurser hindras dessutom av olika regelverk. Att på olika sätt arbeta för att öka användbarheten av dessa resurser vid kriser är centralt för en god krishantering under det akuta krisskedet.

Under perioden kommer KBM att använda det särskilda krisberedskapsanslaget (anslag 7:5 Krisberedskap) i princip endast för att utveckla och stärka krishanteringsförmågan och den operativa förmågan.

# 1 Bakgrund

## 1.1 Inledning och syfte

I rollen att samordna planeringen av åtgärder som stärker beredskapen för krishantering och civilt försvar ska Krisberedskapsmyndigheten (KBM) utarbeta en planeringsinriktning. Det primära syftet med planeringsinriktningen är att med mål styra den statliga krisberedskapen. Inriktningen ska dessutom utgöra underlag för fördelningen av ekonomiska medel från anslag 7:5 Krisberedskap. Eftersom planeringen ska förstärka målstyrningen och gälla för en treårsperiod, benämns denna planeringsinriktning *Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten till och med 2011*. Uppgiften finns reglerad i förordningen (2002:518) med instruktion för KBM.

Dokumentet är en inriktning för myndigheternas planering av verksamhet som ska genomföras under åren till och med 2011 (hädanefter: perioden) inom ramen för verksamhetsområdena *Svåra påfrestningar och Det civila försvaret*. Dokumentet vänder sig i första hand till de myndigheter som pekas ut i bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) eller som kan komma att pekas ut i enlighet med 11 § i samma förordning. Dessa myndigheter benämns fortsättningsvis i dokumentet myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen, alternativt myndigheterna. Även kommuner, landsting, företag och icke-statliga organisationer kan använda dokumentet i sin verksamhet för att utveckla krisberedskapen i Sverige.

Denna inriktning ska gälla för planeringen från och med 2009 till och med 2011. Trots att det sedan tidigare finns en inriktning för 2008 har myndigheterna möjlighet att redan nu börja använda denna inriktning.

Två centrala frågor för inriktningen är:

- Vilka förmågor ska samhället, genom sina myndigheter i samverkan med andra berörda aktörer, ha 2011, det vill säga vad ska vi *kunna genomföra* vid periodens slut?
- Vilken typ av åtgärder ska myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskapen vidta fram till 2011 för att åstadkomma detta, det vill säga *hur ska vi uppnå* önskade förmågor?

Inriktningen för verksamheten under perioden utgår från dels regeringens proposition *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (2005/06:133)* och de 2006 gjorda förändringarna i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, dels omvärldsförhållanden som KBM bedömer måste beaktas inom krisberedskapen till och med 2011. Inriktningen utgår även från förbättringsbehov i krisberedskapen som KBM har identifierat med hjälp av dialoger med myndighetschefer, utredningar, rapporter, myndigheternas förmågebedömningar och risk- och sårbarhetsanalyser.

## **1.2 Läsanvisning och disposition**

Krisberedskapen rymmer många perspektiv och viktiga verksamheter som ska vidmakthållas, utvecklas och genomföras. I denna planeringsinriktning tar KBM i första hand upp de viktigaste områdena som ska prioriteras, utvecklas och förbättras under perioden av myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskapen. Det är framför allt områden där KBM anser att det finns brister i nuvarande situation och som behöver förstärkas. Andra viktiga verksamheter som bedrivs, men där KBM anser att bristerna inte är sådana att särskilda ytterligare åtgärder behövs, ska naturligtvis fortsätta. Dessa verksamheter tas dock inte upp i denna planeringsinriktning.

Efter inledningen anges målen för krisberedskapen. Dessa följs sedan av övriga inriktningar samt viktiga iakttagelser som grund för inriktningen. Därutöver finns två bilagor som kompletterar vissa frågor och ger en ordlista över vanliga och centrala begrepp.

## 2 Mål för krisberedskapen

### 2.1 Inledning

Under perioden till och med 2011 ska utvecklingen av svensk krisberedskap inriktas mot att förbättra samhällets förmåga att hantera kriser. Åtgärder för ökad förmåga i samhälls- viktig verksamhet är även fortsättningsvis viktiga, men bör i första hand finansieras på annat sätt.

Krisberedskapen omfattar åtgärder mot händelser som inträffar plötsligt och oväntat och får allvarliga och långtgående konsekvenser för samhället. Eftersom konsekvenser av sådana händelser är mycket allvarliga måste samhället genomföra förberedelser för att kunna hantera dessa vare sig sannolikheten för att de ska inträffa är stor eller liten.

Samhällets krisberedskap är beroende av hur robust samhället är, dvs. hur väl samhällets olika verksamheter kan stå emot störningar. Ett robust samhälle är en viktig utgångspunkt för krisberedskapsarbetet men robustheten måste hela tiden vägas mot andra samhälls- intressen såsom kostnader eller effektivitet. En god krisberedskap omfattar bland annat en väl avvägd robusthet i den samhällsviktiga verksamheten.

Även i ett mycket robust samhälle kommer det att inträffa kriser. I det fall dessa uppstår måste det finnas en god förmåga att hantera krisen. Samhällets krishantering bygger på att kommuner, landsting, myndigheter, organisationer och företag tar sitt ansvar och samarbetar med varandra då en kris uppstår. Genom sektors- och områdesansvar nationellt, regionalt, lokalt samt genom etablerade samverkansformer på EU-nivå och den internationella nivån, åstadkommer vi detta gemensamt. Det stöd som KBM lämnar nationellt, regionalt och lokalt syftar till att förbereda alla aktörer så att de kan hantera allvarliga kriser tillsammans när de uppstår.

Erfarenheterna från de allvarliga kriser som drabbat Sverige under de senaste åren, och myndigheternas förmågebedömningar, gör att KBM bedömer att samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga kriser är otillräcklig. Ett brett spektrum av hot och risker understryker samhällets behov av en generell förmåga att hantera kriser där förmåga till ledning, samverkan, informationssamordning och operativ verkan är centrala. Genom en förbättrad generell förmåga skapas möjlighet att både förebygga och hantera händelser som kan leda till allvarliga kriser. Uthållighet i krisledningsorganisationerna är en central faktor. Erfarenheterna från hanteringen av fågelinfluensan och stormen Gudrun visar vidare på vikten av övning, utbildning och lokala nätverk.

## 2.2 Övergripande mål

För att bygga en god krisberedskap i Sverige har KBM valt att fokusera på tre övergripande mål:

1. Samhällsviktig verksamhet fungerar på ett acceptabelt sätt under en kris. (Förmåga i samhällsviktig verksamhet)
2. Samhället hanterar konsekvenserna av en kris för samhället på kort och lång sikt på ett förberett, strukturerat och likartat sätt, oavsett vad det är för slags kris. (Krishanteringsförmåga)
3. Samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt under den operativa hanteringen av en kris. (Operativ förmåga)

Det *första målet* ska inrikta arbetet med att bygga det robusta samhället. Här krävs ett stort arbete med att kartlägga olika verksamheters sårbarheter och utveckla grundläggande säkerhetsnivåer för de verksamheter som är samhällsviktiga ur ett krisberedskapsperspektiv.

Det *andra målet* ska inrikta arbetet med att bygga en generell krishanteringsförmåga i samhället. KBM prioriterar detta mål högst. Utgångspunkten är att vi måste bli bättre på att lösa kriser tillsammans. För att detta ska bli möjligt krävs det omfattande arbete med många gemensamma utmaningar. Allvarliga kriser måste hanteras gemensamt av en rad olika aktörer.

Det *tredje målet* syftar till att säkerställa att samhällets samlade operativa resurser används på ett effektivt sätt under en kris. Det finns idag relativt mycket resurser i samhället för att kunna hantera även omfattande kriser på fältet. Problemet är att dessa resurser ofta är utspridda på många olika aktörer över ett stort geografiskt område. Effektiv användning av vissa resurser hindras dessutom av olika regelverk. Att på olika sätt arbeta för att öka användbarheten av dessa resurser vid kriser är centralt för en god krishantering under det akuta krisskedet. Förmågan att snabbt samla och koordinerat använda resurser under en kris är en viktig framgångsfaktor.

De viktigaste tillgångarna i krishanteringssystemet är övade organisationer med människor med god och relevant utbildning. Men viktiga förutsättningar för en välutbildad och välövd organisation att genomföra sina uppgifter är ett regelverk som sätter ramarna för arbetet och metoder och arbetsformer som stödjer aktörerna i genomförandet. På samma sätt kan en organisation vara mer eller mindre effektiv beroende på vilket tekniskt stöd som den har att tillgå. Arbetet för att nå de övergripande målen måste därför omfatta:

- Aktörer och deras kompetens
- Metoder och arbetssätt
- Regler och avtal
- Teknik och infrastruktur

Krishanteringsystemets *aktörer* är de som har någon del av ansvaret för åtgärder och insatser. Det handlar om individer, grupper av individer, organisationer eller grupper av organisationer. Deras *kompetens* är avgörande för hur krisberedskapen byggs eller krisen hanteras.

*Metoder* och *arbetsätt* handlar om de processer eller aktiviteter som aktörerna behöver för sitt uppdrag i den egna verksamheten eller tillsammans med andra.

Med *regler* och *avtal* avses dels lagar och förordningar, dels övrigt som beskriver befogenheter och skyldigheter eller ger någon form av incitament att agera. I förhållande till vissa aktörer kan det handla om att reglera sådant i avtal eller andra överenskommelser.

*Teknik* och *infrastruktur* är fysiska resurser som underlättar eller möjliggör krisberedskapsarbetet. Det handlar framförallt om den teknik och infrastruktur som möjliggör en gemensam lägesuppfattning, koordinerat beslutsfattande och samordnad extern information.

KBM använder dessa "byggstenar" när vi analyserar utvecklingsbehov och samband inom krisberedskapen. Syftet är att hitta kritiska områden, finna suboptimeringar eller skapa kunskapsunderlag rörande vilka delar av utvecklingen som driver respektive bromsar utvecklingen inom en viss verksamhet. KBM rekommenderar övriga myndigheter att använda samma metod i sitt analysarbete.

### **2.3 Geografiska prioriteringar**

KBM anser att vissa geografiska områden behöver prioriteras ur ett krisberedskapsperspektiv. Enligt KBM:s bedömning är det områden som innehåller resurser eller verksamheter som har stor betydelse för samhällets funktionalitet. Dessa områden utgörs av storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. De skiljer sig från övriga områden genom en större befolkningstäthet, en komplex infrastruktur med hög belastning, koncentration av industri och näringsliv, ett större antal samhällsviktiga anläggningar och skyddsobjekt, samt högre brottslighet. Stockholm, som huvudstad och centrum för landets politiska och administrativa ledning, har en särställning och ett symbolvärde.

Erfarenheter samt bedömningar av framtida tendenser visar också på att västra och södra Sverige vädermässigt är särskilt utsatt. Detta i kombination med befolkningstäthet och viktig infrastruktur gör att det är viktigt med en god förmåga till krisledning hos berörda aktörer inom detta område. För de ansvariga aktörerna i de prioriterade geografiska områdena gäller samma gemensamma prioriteringar och inriktning som för övriga aktörer inom krisberedskapen (se vidare kapitel 2 och 3).

Det kan även finnas funktioner eller installationer av nationell och/eller internationell betydelse som behöver prioriteras utifrån ett krisberedskapsperspektiv oavsett geografisk lokalisering. Exempel på detta kan vara drift- och/eller ledningscentraler för samhällsviktiga funktioner eller trafikstråk med nationell eller internationell betydelse.

## 2.4 Mål 1 Förmåga i samhällsviktig verksamhet

### *Övergripande mål:*

- Samhällsviktig verksamhet fungerar på ett acceptabelt sätt under en kris.

### *Förmågemål för perioden:*

- 2011 har aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet kunskap kring hot och risker, de egna systemens robusthet och hur den egna verksamheten är beroende av och påverkar annan samhällsviktig verksamhet.
- 2011 finns etablerade metoder och ett gemensamt samordnat arbete med risk- och sårbarhetsanalyser samt förmågebedömningar.
- 2011 har grundläggande säkerhetsnivåer fastställts inom minst fem områden av samhällsviktig verksamhet.

### **KBM:s bedömning och motiv**

Vårt samhälle är idag uppbyggt av en rad komplexa verksamheter som är avgörande för hur väl samhället fungerar. Dessa samhällsviktiga verksamheter, t.ex. elförsörjningen och transportsystemen består i stor utsträckning av flöden som på olika sätt utnyttjar infrastrukturer så som vägar eller kablar. Avbrott i en verksamhet påverkar dessutom andra samhällsviktiga verksamheter; beroendet mellan el och tele är ett utav de mest kända.

Graden av robusthet i dessa verksamheter spelar stor roll både för att förhindra störningar i samhället och för att kunna hantera sådana störningar om de ändå uppstår. Detta blev tydligt bland annat under stormen Gudrun 2005. Den robusthet som vi byggt in i våra system har idag olika utgångspunkter. Vissa verksamheter är starkt reglerade i lag och med ett viss mått av krisberedskapsperspektiv. Detta gäller t.ex. flygsektorn och kärnkraften. Andra verksamheter styrs mer eller mindre av marknaden t.ex. telekomsektorn.

Vissa av dessa verksamheter tillhandahåller så viktiga tjänster att om deras funktionalitet kraftigt minskar riskeras såväl människors hälsa och liv, som möjligheten att värna samhällets grundläggande värden. Det är därför nödvändigt att fastställa krav på en grundläggande funktionalitet inom vissa samhällsfunktioner.

Sveriges medlemskap i EU innebär att vi på olika sätt påverkas av utvecklingen inom unionen även på krisberedskapsområdet. Det är därför viktigt att myndigheterna följer och om möjligt påverkar utvecklingen av regelverk på EU-nivån så att dessa regler stödjer utvecklingen av krisberedskapen i Sverige. Ett exempel är det europeiska programmet till skydd för samhällsviktig infrastruktur som kan komma att etableras under perioden.

De *aktörer* som avgör graden av robusthet i samhällsviktig verksamhet har en nyckelroll när det gäller att skapa tillräckligt robusta system. Det är avgörande att dessa aktörer har en kunskap om vilka hot och risker som finns i deras respektive verksamheter samt om vilka metoder de kan använda för att hantera dessa, för att vi gemensamt ska lyckas med att skapa ett tillräckligt robust samhälle.

KBM konstaterar att det inte finns någon avvägd risknivå som styr den samhällsviktiga verksamheten. Det innebär att vi inte vet vilka risker vi tar ur ett krisberedskapsperspektiv. För att vi ska kunna säkerställa att den samhällsviktiga verksamheten bedrivs på en väl avvägd nivå behöver grundläggande säkerhetsnivåer fastställas. Med *grundläggande säkerhetsnivåer* menas krav på miniminivåer för att kunna upprätthålla funktionaliteten i samhällsviktig verksamhet. Ett exempel är leveranssäkerheten inom elförsörjningen som regleras med minimikrav. Arbetet med att utveckla grundläggande säkerhetsnivåer bör genomföras i nära samarbete mellan berörda aktörer inom både offentlig och privat sektor.

Inriktningen för arbetet under perioden är att KBM tillsammans med berörda aktörer identifierar ett antal grundläggande säkerhetsnivåer inom ett urval av samhällsviktiga verksamheter. Verksamhet som är samhällsviktig ska identifieras. Nuvarande säkerhetsnivåer ska analyseras. Förslag ska utarbetas för väl avvägda grundläggande säkerhetsnivåer samt för hur dessa ska fastställas.

I arbetet med att identifiera och fastställa grundläggande säkerhetsnivåer är det viktigt att vara medveten om, och analysera, den potentiellt nära kopplingen mellan detta område och kritiska beroenden mellan verksamheter eller system som har betydelse för den analyserade verksamheten.

*Risk- och sårbarhetsanalyser* är viktiga för att metodiskt skapa robusthet i den samhällsviktiga verksamheten. KBM anser att det finns för stora kvalitetskillnader på nuvarande analyser. För att risk- och sårbarhetsanalyserna bättre ska kunna fungera som underlag, dels för myndigheterna själva, dels för andra i krishanteringssystemet, behöver några områden utvecklas.

Myndigheterna måste utveckla sin bedömning av förmågan att hantera de hot och risker som identifieras. En analys av förmågan är nödvändig för att klargöra var sårbarheter finns, och i förlängningen också var åtgärder bör sättas in. Myndigheterna bör samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna med förmågebedomningen. Samverkan och kunskapsutbyte mellan myndigheter behöver öka. Särskilt viktigt är att centrala myndigheter lämnar stöd till länsstyrelsernas i deras ansvar att sammanställa regionala risk- och sårbarhetsanalyser. Samverkan kan ske inom ramen för samverkansområdena, men också mellan länsstyrelserna och andra berörda privata och offentliga aktörer. Gränsdragningar mellan myndigheters ansvarsområden bör särskilt uppmärksammas för att minska risken att krisberedskapsfrågor "hamnar mellan stolarna".



## 2.5 Mål 2 Krishanteringsförmåga

### *Övergripande mål:*

- Samhället hanterar konsekvenserna av en kris för samhället på kort och lång sikt på ett förberett, strukturerat och likartat sätt, oavsett vad det är för slags kris.

### *Förmågemål för perioden:*

- 2011 är organisationer och aktörer utbildade och övade för att kunna hantera allvarliga kriser oavsett ursprung och omfattning.
- 2011 finns etablerade metoder och rutiner för uthållig krisledning inklusive samverkan, rapportering, lägesuppfattning, information och hantering av förstärkningsresurser.
- 2011 finns ett tydligt regelverk som skapar förutsättningar för en effektiv krishantering på alla nivåer i samhället och mellan alla berörda aktörer.
- 2011 finns uthålliga och robusta tekniska system, gemensamma eller kompatibla med varandra, för att stödja krisledningen och möjliggöra samordning av krisinformation, en gemensam lägesbild samt rapporteringssystem

### **KBM:s bedömning och motiv**

Inget samhälle är förskonat från allvarliga kriser. För att utveckla vår gemensamma förmåga att hantera dessa kriser om eller när de uppstår behöver vi bedriva ett gemensamt förberedelsearbete. Ett effektivt krishanteringsarbete bygger i stor utsträckning på ett fungerande samarbete mellan aktörer med olika uppgifter i samhället, allt ifrån internationella organisationer, EU, regeringen och myndigheterna till företag och organisationer.

Eftersom vi i vårt land varit förskonade från denna typ av händelser, saknar vi i stor utsträckning erfarenheter kring vad som krävs av olika aktörer vid en allvarlig kris. Tsunamin 2004 som drabbade svenskar i Sydostasien och stormen Gudrun 2005 är händelser som på senare tid prövat delar av vår förmåga inom detta område.

Vi behöver förbättra vår gemensamma förmåga att leda, samordna, samverka och informera under en kris. Detta för att effektivt hantera krisen samtidigt som arbetet genomförs på ett sätt som ger medborgarnas förtroende.

Antalet välövade organisationer och personer i Sverige måste bli fler. Under en kris behöver aktörerna i offentlig och privat sektor samverka och måste därför, förutom att öva enskilt, *öva tillsammans*. Ansvariga aktörer i krishanteringssystemet ska ha en förmåga att kunna utöva krisledning i sektorsövergripande samverkan med andra och med god informationssamverkan. Övningar är ett viktigt sätt att utveckla såväl ledningsförmågan hos

enskilda aktörer som gemensam förmåga mellan aktörerna. I detta sammanhang är det viktigt att länsstyrelserna roll som geografiskt områdesansvariga aktörer förtydligas och att relationen mellan det regionala och nationella områdesansvaret klaras ut. Övningar ska så långt möjligt bygga på resultat från genomförda risk- och sårbarhetsanalyser (se även Mål 1) och utgå från typscenarier som är gemensamma för myndigheterna.

Myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskap bör öva minst en gång per år, enskilt eller tillsammans med andra. Erfarenheter från alla övningar ska rutinmässigt sammanställas, utvärderas och spridas till alla berörda aktörer.

Breda, långsiktiga och sektorsövergripande *utbildningsinsatser* för berörda aktörer i kris- hanteringssystemet ska utvecklas för att vidmakthålla och utveckla kompetensen i att leda, samverka och informera, samt för att förstå innebörden av ett tvärsektorielt perspektiv på krisberedskapen. Det kommer att vara fortsatt viktigt under perioden. Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen bör generellt lägga mer resurser på både utbildning och övning och ska beakta detta vid planering och prioritering av utbildningsinsatser för sin personal.

Kompetensutveckling för krishantering bör i större utsträckning än hittills regionaliseras. Innebörden av detta är att länsstyrelsernas uppgifter att stödja regionala och lokala aktörer med sektorsövergripande utbildning och övningar bör tydliggöras, även om detta ansvar kräver mer resurser.

Bristande resurser för krishantering och den ökande förekomsten av gränsöverskridande hot och risker kräver att kriser kan hanteras i internationell samverkan. Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska därför verka för att utbildnings- och övningsprogram utvecklas i internationellt samarbete för att stärka förmågan att gemensamt med aktörer i andra länder hantera kriser. En ökad kunskap om olika aktörers uppgift, mandat och ansvarsfördelning bör vara ett syfte med verksamheten. Förmågan att ta emot internationell hjälp bör utredas och övas inom respektive sektor.

Hanteringen av kriser ställer stora krav på *uthålligheten* i de involverade organisationerna. Kraven på uthållighet varierar dock mellan olika samhällssektorer. Det bör därför finnas en minsta gemensam nivå för att samhällets samlade förmåga ska kunna anses vara godtagbar. Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen och tillhörande samhällsviktig verksamhet, samt andra berörda aktörer inom krisberedskapen, ska ha en uthållighet på minst en vecka för sina krisledningsorganisationer (se även Regeringsbeslut Fö2007/436/CIV). Med detta menas att krisledningsstab, eller motsvarande, vid myndigheter och hos andra aktörer, måste vidta förberedelser för att kunna verka dygnet runt under minst en veckas tid även vid störningar i annan samhällsviktig verksamhet. En vecka bör samtidigt ge möjlighet till personalplanering för att förlänga uthålligheten om situationen så kräver. Andra aktörer är sådana som bedriver samhällsviktig verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde/sektor.

En planlagd, förberedd och övad organisation som klarar ovanstående krav på en veckas uthållighet innebär också att det finns förutsättningar för att även klara mer utdragna förlopp med lägre intensitet. Vid behov ska berörda organisationer även förbereda sig för att kunna klara ett mer långdraget krisförlopp. Reservkraft till krisledningsfunktionerna ska också ha en uthållighet på minst en vecka. Möjligheten till förberedd resurssamverkan mellan berörda eller likartade myndigheter (t.ex. mellan länsstyrelser) som ett medel för att förstärka uthålligheten ska undersökas. Det kan till exempel handla om lån av experter, fysiska resurser eller att i högre grad utnyttja sektorsövergripande verktyg.

Förmåga att *leda, samverka, informera och kommunicera* är centrala beståndsdelar i kris- hanteringsförmågan och den operativa förmågan. Övningen SAMÖ 2007 visade på vikten av att berörda aktörer, offentliga och privata, har förmåga att utifrån likartade principer arbeta med dessa frågor på ett förberett och likartat sätt. Krishanteringens svårigheter uppstår ofta i gränsytan mellan de involverade aktörerna. Erfarenheterna från övningen visade också på behovet av att myndigheterna utvecklar sin förmåga att upptäcka och verifiera händelser och deras utveckling samt förmågan att, såväl före som under en händelse, tolka olika signaler och verifiera underrättelseinformation som har kommit till myndigheterna. I en utvecklad förmåga att bearbeta information bör ingå en förmåga att göra konsekvensanalyser av informationen. Andra erfarenheter från SAMÖ 2007 pekade på vikten av att ansvaret för informationssamordning är tydliggjort samt att det finns rutiner för samverkan för samordnad kommunikation.

Samordning av krishantering ska ses som en helhet där olika komponenter stödjer och kompletterar varandra. En del handlar om att skapa en gemensam lägesuppfattning för dem som hanterar krisen. En annan del handlar om förutsättningar och rutiner för ett samordnat beslutsfattande och samordnad information mellan aktörer. En tredje del handlar om samordnad extern kommunikation med medier och allmänhet. Det är av avgörande betydelse att de tre delarna hänger nära samman och samverkar med varandra. Övningar och utbildning är därför en av de viktigaste framgångsfaktorerna för hantering av allvarliga kriser i samverkan med andra aktörer.

I arbetet med att utveckla krishanteringsförmågan använder vi begreppen (gemensam) lägesuppfattning och (gemensam) lägesbild. Lägesuppfattning är det bredare och djupare begreppet, och innefattar aktörernas totala uppfattning om och tolkning av händelsen, konsekvenserna, kritiska faktorer, resurser, prioriteringar m.m. Lägesbild är det som kan ses eller läsas och som kan tillhandahållas med stöd av tekniska verktyg. Att ha en god (gemensam) lägesbild är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att ha en god (gemensam) lägesuppfattning.

En effektiv kommunikation under en kris kräver att man har en god förmåga att kommunicera både före, under och efter krisen. Kommunikationen måste kunna flyta i alla riktningar mellan allmänhet, medier och myndigheter. Det är viktigt att komma ihåg att allmänheten och medierna i en krissituation inte bara är mottagare av information utan också är medaktörer. Därför måste myndigheterna vara proaktiva i informationsarbetet och utveckla en förmåga som inkluderar en mångfacetterad relation till allmänhet och medier.

Ett annat område som KBM uppmärksammat är brister i *regelverket* som gör att de som hanterar kriser tvingas till åtgärder där dagens lagstiftning kan försvåra eller försena åtgärder för att hantera krisen. På senare år har regelverket för kommuners krishanteringsarbete utvecklats, länsstyrelserna har fått en tydligare roll under en kris inskriven i länsstyrelseinstruktionen och för närvarande arbetar en utredning i Regeringskansliet med att utveckla regeringens roll vid kriser. Detta är bra men mycket arbete återstår. Hur ska den internationella dimensionen och EU-dimensionen komma in? Hur ska näringslivet få en tydlig roll och hur ska information för en god lägesuppfattning utbytas mellan företag och myndigheter? Hur ska avdömningar göras mellan olika verksamheter när resursbrist uppstår? Myndigheterna bör gå igenom sina regelverk och kartlägga i vilken utsträckning som denna typ av problem kan uppstå.

Den sektorisering och specialisering som sker naturligt i det moderna samhället kan försvåra möjligheterna att hantera de typiskt tvärsektoriella konsekvenserna av allvarliga kriser. En sektorsövergripande helhetssyn på säkerhet är därför nödvändig.

Under de kommande åren kommer följaktligen utvecklingen av kostnadseffektiva *sektorsövergripande verktyg och lösningar* som stödjer krishanteringsystemet i stort att prioriteras. Denna utveckling kommer att genomföras på bekostnad av sektorsvisa särlösningar. Sektorsspecifika system måste så långt tekniskt möjligt byggas samman. Med sektorsövergripande avses något som beaktar, gäller för eller används av, mer än en sektor.

Exempel på existerande sektorsövergripande helhetslösningar är gemensamma övningar såsom SAMÖ 2007, radiokommunikation för effektiv ledning (RAKEL), den nationella portalen för krisinformation och det webbaserade informationssystemet för krishanteringsystemets aktörer (WIS).

Exempel på möjliga framtida sektorsövergripande lösningar skulle kunna vara både metoder och teknik, t.ex. förfinade metoder för risk- och sårbarhetsanalyser, stöd för teknikupphandling, kvalitetssäkring av konsulttjänster, gemensamma upphandlingar, callcenterfunktioner, översättningstjänster, utveckling av standarder, enhetliga mät- och presentationssystem för geografiska data, tolkningsverktyg för att analysera lägespresentationer, övningsplanering, scenarioutveckling m.m.

KBM kommer att fortsätta att, och i ökande grad, utveckla sektorsövergripande verktyg och helhetslösningar för hela krishanteringsystemet i samverkan med berörda myndigheter och näringsliv.

Inriktningen är att myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen mot bakgrund av ovanstående i ökad utsträckning, och i samverkan med näringslivet, ska utgå från ett sektorsövergripande perspektiv när man formulerar behov av och förslag till metod- eller tekniklösningar. Identifiering av sådana behov och förslag är ett ansvar för varje aktör inom krishanteringsystemet.

## 2.6 Mål 3 Operativ förmåga

### *Övergripande mål:*

- Samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt under den operativa hanteringen av en kris.

### *Förmågemål för perioden:*

- 2011 har operativ personal kunskap om vilka nationella resurser som finns samt färdighet i att tillsammans använda dessa.
- 2011 finns det nationella förstärkningsresurser inom de viktigaste områdena.
- 2011 finns metoder och arbetssätt etablerade för att praktiskt kunna hantera tillförda nationella eller internationella förstärkningsresurser vid en kris.
- 2011 finns regler och avtal som möjliggör dels ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser, dels ett effektivt utnyttjande av resurser som erbjuds av andra länder, EU och internationella organisationer vid en kris.

### **KBM:s bedömning och motiv**

Sverige är ett land som i liten omfattning har drabbats av större kriser. Samhällets resurser är dimensionerade för vardagen. Därför riskerar resurserna att snabbt ta slut när kriser inträffar. Under perioden ska därför myndigheterna arbeta med att säkerställa att samhällets samlade resurser går att utnyttja vid allvarliga kriser.

Vi behöver vidare fortsätta arbetet med att utnyttja den kompetenspool som finns och utveckla förstärkningsresurser inom vissa kompetensområden till exempel i form av frivilliga aktörer. Det är viktigt att myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskapen analyserar behovet av förstärkningsresurser och hur dessa resurser bäst kan användas vid en kris, för att ge önskvärd förmåga och uthållighet. Även när det gäller den operativa förmågan ska myndigheternas arbete syfta till att utveckla det tvärssektoriella arbetet.

Eftersom vardagens behov kräver att vi sprider ut olika resurser i samhället på olika aktörer och i olika delar av landet är det ytterst sällan som det finns kunskap om hur man på ett effektivt sätt ska kunna använda en stor mängd resurser med olika huvudmän i en samlad och effektiv insats för att hantera konsekvenserna av en kris. Mot denna bakgrund bör olika aktörer i samverkan bygga upp *kompetens* genom utbildning och övning så att resurser kan utnyttjas effektivt vid stora händelser.

I vissa kriser finns det behov av att sätta in förstärkningsresurser. Exempel på sådana kriser anges i den årliga hot- och riskrapporten från KBM. Sådana resurser kan utvecklas inom en viss sektor eller genom t.ex. frivilliga aktörer. Inom vissa områden finns det också behov av att utveckla och vidmakthålla *nationella* förstärkningsresurser för att skapa en

tillräcklig operativ förmåga. Exempel på detta kan vara det nationella ambulansflyget eller saneringsresurser för CBRN-händelser. Det är viktigt att resurserna, i det fall det handlar om människor, har en god kompetens för att utföra sina uppgifter. Detta skapas framför allt genom utbildning och övning.

Vissa resurser finns inte ens i tillräcklig mängd på nationell nivå. I dessa fall kan resurser från andra länder bli aktuellt. Vi behöver utveckla metoder för hur vi effektivt kan ta emot större mängder av resurser till stöd för olika sektorers verksamhet under en kris på ett samordnat och effektivt sätt.

Inom många områden saknas *metoder och arbetsätt* för hur man samlar och utnyttjar samhällets samlade resurser på ett effektivt sätt vid en allvarlig kris. Eftersom detta inte är genomarbetat på förhand, riskerar viktiga komponenter att stå outnyttjade eller vissa resurser att användas inom mindre prioriterade områden. De aktörer som ska operativt hantera konsekvenserna av en kris bör kartlägga vilka resurser som skulle kunna bidra till att förstärka deras verksamhet samt utveckla metoder för hur man på ett snabbt sätt ska kunna utnyttja dessa i en samlad insats. Dessa metoder och arbetsätt bör även möjliggöra kartläggning av förstärkningsresurser från näringslivet.

En svår fråga är hur man på ett kostnadseffektivt sätt kan få kunskap om vilka resurser som finns i ett givet läge och vilken status som dessa resurser har vid detta tillfälle. För att lyckas med detta krävs det viss metodutveckling.

Inom vissa områden finns det *regelverk* som förhindrar ett effektivt resursutnyttjande under en kris. KBM anser att det finns skäl att kartlägga vilka justeringar i regelverken som bör genomföras för att öka möjligheterna till en effektiv hantering av en allvarlig kris. Det är även viktigt att vår lagstiftning anpassas så att vi kan ta emot stöd från andra länder i det fall vi drabbats av en kris.

På samma sätt som det finns behov av tekniska system för att stödja arbetet med att leda, samverka och informera på den övergripande samhällsnivån finns dessa behov till del på den operativa nivån. Gemensamma system skapar förutsättningar för en effektiv samverkan. RAKEL-systemet är ett stöd för att öka den gemensamma förmågan. Det bör kartläggas om det finns det behov av andra gemensamma tekniska lösningar på operativ nivå. Ett gemensamt arbete bör genomföras inom respektive samverkansområde för att klargöra om det finns behov av gemensamma satsningar inom området.

## 3 Övrig inriktning

### 3.1 Fortsatt utveckling av samverkansområdena

#### Allmänt

Uppgifterna för myndigheterna inom samtliga samverkansområden handlar om att i samverkan komma fram till hur krisberedskapen inom ett område bör utvecklas genom bland annat sektorsövergripande projekt, privatoffentlig samverkan, internationellt samarbete, forskning och beredning av förslag till åtgärder. Utvecklingsarbetet i samverkansområdena under de kommande åren ska behandla dels arbetsformer och struktur, dels gemensamma sakfrågor, men hur starkt behovet av det ena eller det andra är varierar och bör därför avgöras inom respektive samverkansområde.

Samverkansområdena ska utveckla förmågan att identifiera gemensamma behov och åtgärder, bland annat genom gemensamt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Inom samverkansområdena ska myndigheterna också inleda diskussioner om vilka behov det finns av en översyn av de legala förutsättningarna för myndigheterna att fullgöra sina uppgifter inom krisberedskapsområdet. Ett område som kan vara relevant att se över är vilka undantag från gällande arbetstidsbestämmelser som kan bli aktuella vid en inträffad kris. Även gemensamma frågor som rör utbildning och övning ska diskuteras för att skapa en gemensam syn och planering.

Samverkansområdena ska vidare utveckla den internationella dimensionen och EU-dimensionen av sitt arbete, särskilt med avseende på förberedelser för det svenska ordförandeskapet i EU 2009. För att åstadkomma detta ska myndigheterna bland annat ha rutiner inom samverkansområdena för att delge varandra information om vad som utvecklas inom deras ansvarsområden i EU-samarbetet och som kan beröra andra myndigheter inom framför allt det egna samverkansområdet men även inom övriga.

#### Specifika frågor

Vid de samverkansområdesvisa diskussionerna mellan myndigheternas chefer under sensvåren 2007 framkom det som särskilt angeläget att de enskilda samverkansområdena, *utöver* den gemensamma inriktningen i övrigt, behandlar följande frågor under perioden, utan inbördes ordning:

#### *Teknisk infrastruktur*

- Samverkansmetodik: det behövs en metodik för samverkan mellan myndigheterna inom samverkansområdet, mer kraftfullt agerande från KBM efterfrågas, liksom samordnade samverkansövningar.
- Övningar: det behövs övningar i ledningsfunktionerna hos de företag som myndigheterna i samverkansområdet samarbetar med.

- **Legala förutsättningar:** det behövs en inventering inom samverkansområdet av vilka brister som finns i de legala förutsättningarna för krisberedskapen.
- **Helhetslösningar:** det finns behov av övningsstöd för olika scenarier, tydligare mandat för KBM att bryta resurskonflikter och att KBM har föreskriftsrätt för att avgöra vilka utvecklade system som ska gälla.

#### *Transporter*

- **Grundläggande säkerhetsnivåer:** det behövs definierade nivåer för grundläggande säkerhet.
- **Utveckling av samverkansområdet:** det behövs gemensamma övningar och gemensam risk- och sårbarhetsanalys för hela samverkansområdet.
- **Informationssamordning:** det behövs ett gemensamt arbete för att utveckla förmågan att informera före, under och efter en kris.
- **Stödet från KBM:** KBM kan vara tydligare i vad myndigheterna och samverkansområdet ska arbeta med och ge myndigheterna uppdrag att exempelvis analysera olika scenarier. Syftet kan vara att samfällt se över behov av ändrad lagstiftning.

#### *Farliga ämnen och Skydd utsättning och vård (gemensamt möte)*

- **Kompetensförsörjning:** den långsiktiga kompetensen för laboratorie- och insatspersonal måste säkerställas.
- **Risk- och sårbarhetsanalyser:** det behövs gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser inom samverkansområdena för att visa på de nationella bristerna.
- **Informationssamordning:** detta är en central förmåga, det behövs samverka för en gemensam informationsstrategi vid kris.
- **Privat-offentlig samverkan:** det är problematiskt att privata laboratorier inte har beredskapsplaner och att stark konkurrens mellan dem försvårar för samarbete, samt att läkemedelsförsörjningen är avreglerad.
- **Helhetslösningar:** det är viktigt med stöd från KBM till sektorsövergripande, regelbundna och långsiktigt planerade övningar, rutiner för beskrivning av arbetet inom samverkansområdena från analys till åtgärder, samt lösningar till stöd för samordnad information och kommunikation.

#### *Ekonomisk säkerhet*

- **Processkartläggningar:** det behövs sektorsövergripande beskrivningar, inklusive ett internationellt perspektiv, av kärnprocesserna för flödena inom det ekonomiska området.
- **Samverkan med samverkansområdena Teknisk infrastruktur och Transporter kring infrastrukturens robusthet och risk- och sårbarhetsanalyserna:** det finns behov av samverkan eftersom hanteringen av samhällsviktiga ekonomiska flöden är helt bero-



ende av robusta infrastrukturer, särskilt el, vilket också kräver ett internationellt perspektiv.

- Privat-offentlig samverkan: offentlighetsprincipen uppfattas av näringslivet som ett avgörande hinder för tillräcklig sekretess i samarbetet med myndigheterna.

#### *Geografiskt områdesansvar*

- Uthållighet i krisledningsorganisationerna: detta är ett stort problem som kan förbättras genom rätt förberedelser.
- Informations- och kommunikationsförmåga: detta bör prioriteras då det är lätt att underskatta behovet av information vid kriser.
- Helhetslösningar: det finns behov av enhetliga geografiska mät- och informations-system, tolkningsverktyg för analys och bedömning av lägespresentationer, regelbundna övningar och utvecklade metoder för erfarenhetspridning från övningar.
- Privat-offentlig samverkan: detta är en utmaning att utveckla på regional nivå i krisberedskapsfrågor.

### **3.2 Utvecklat samarbete inom EU och internationellt**

Det internationella samarbetet stärker Sveriges säkerhet och påverkar hur den nationella krisberedskapen kan organiseras. Inte minst därför är det viktigt att Sverige har en aktiv och pådrivande roll inom det internationella säkerhetsarbetet inom organisationer som FN, EU, Nato/EAPR, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), liksom inom olika regionala samarbeten. Att bidra till ökad säkerhet i omvärlden och att hjälpa människor i nöd är också viktigt att eftersträva.

EU-samarbetet tillför mycket till det gemensamma säkerhetsarbetet och skapar en arena för att utbyta erfarenheter, men det innebär också åtaganden och ställningstaganden som får konsekvenser för den nationella krisberedskapen. Svenskar och svenska intressen utomlands kan bli mål för hot och kan drabbas vid deltagande i olika EU-insatser. Sverige kan vidare drabbas via sin EU-identitet, inte minst i samband med att Sverige är ordförandeland i EU hösten 2009.

Inriktningen är att det internationella samarbetet och EU-samarbetet ska vara en integrerad verksamhet i samhällets krisberedskap. Det framgår även av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap där 11 § anger att myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskapen ska "beakta det samarbete som sker inom Europeiska unionen och internationella frågor i forum som rör samhällets krisberedskap". Här inkluderar det arbete som sker inom ramen för Nato/Partnerskap för fred-samarbetet, olika FN-organ, andra multilaterala forum t.ex. inom det nordiska samarbetet, bilaterala kontakter etc. Behovet av samarbete över nationsgränserna ökar och får särskild betydelse inför och under det svenska ordförandeskapet i EU.

Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska, förutom sitt engagemang i sektoriella frågor, fortsatt engagera sig inom prioriterade och tvärspektoriella samarbetsområden på den internationella arenan, t.ex. vad gäller samhällsviktig verksamhet, kris-kommunikationsfrågor, säkerhetsforskning, informationssäkerhet och CBRN-frågor. Målet ska vara en gemensam och förankrad svensk linje i framför allt tvärspektoriella sakfrågor. Då svensk spetskompetens och svenska initiativ ofta är uppskattade bör möjliga samarbetspartners kontinuerligt identifieras för gemensamma projekt. Genom aktivt engagemang i olika internationella projekt utvecklas också svensk krisberedskap.

Skydd av kritisk infrastruktur – Critical Infrastructure Protection (CIP) – är en fråga som uppmärksammats nationellt, internationellt och inom EU. Ett europeiskt program för CIP-frågor kan komma att etableras under perioden. KBM menar att det i ett svenskt perspektiv är mer relevant att tala om skydd av samhällsviktig verksamhet där infrastrukturen är en delmängd som möjliggör upprätthållande av verksamheten. Berörda myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska följa och vid behov påverka utvecklingen av inriktningar eller regelverk inom EU så att dessa stödjer utvecklingen av krisberedskapen i Sverige.

Myndigheterna bör fortsatt utvärdera och analysera på vad sätt svenskt arbete bidragit till att krisberedskapsområdet inom ramen för det internationella samarbetet utvecklats, liksom på vilka sätt internationella erfarenheter kommit Sverige tillgodo genom detta samarbete.

### **3.3 Privat-offentlig samverkan ska utvecklas**

Samhällsviktig verksamhet ägs och drivs till största delen av privata aktörer. Att kunna hantera avbrott i samhällsviktiga verksamheter ställer därför höga krav på samarbete mellan offentlig sektor och näringsliv i krisberedskapsarbetet. Även inom ramen för kris-hanteringsförmågan och den operativa förmågan måste en utveckling ske framöver. Viktig information för att skapa lägesbilder kan komma från privata aktörer samtidigt som privata aktörer också kan bidra med förstärkningsresurser.

Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska utveckla samarbetet med före-trädare för näringslivet, dels bilateralt, dels i sektorsöverskridande form inom samverkansområdena. Detta bör leda till en gemensam syn på förhållanden och sårbarheter i samhället samt en uppfattning om gemensamt ansvar.

Utan företagets engagemang och ansvarstagande kan samhällets robusthet och krisberedskap inte byggas upp. Vi är i ökande omfattning beroende av att alla delar av samhället bidrar med sina kunskaper och resurser för att hantera kriser.

Myndigheterna bör inom samtliga samverkansområden diskutera om nuvarande sekretessbestämmelser är tillräckliga för att kunna skydda information från privata aktörer. Myndigheterna bör vidare arbeta för att bygga upp ett förtroende mellan aktörerna för att inkommen information hanteras på ett korrekt sätt, då privata aktörer har uttryckt oro för att information som hos företaget betraktas som företagshemlighet ska komma till allmän kännedom om den överlämnas till en myndighet

Vidare är det, som tidigare nämnts, bland annat viktigt att näringslivet involveras i utbildningar och övningar, i arbetet med att utveckla grundläggande säkerhetsnivåer och i framtagande av risk- och sårbarhetsanalyser.

### **3.4 En viss försvarsförmåga ska finnas**

Den försvarsförmåga som krävs vid höjd beredskap är delvis samma förmåga som krävs vid allvarliga kriser i fred. Även vid höjd beredskap krävs krishanteringsförmåga, operativ förmåga och att den samhällsviktiga infrastrukturen har tillräcklig motståndskraft mot störningar. Men inriktningen blir en annan än vid fredstida kriser. När det gäller krishanteringsförmågan blir det särskilt viktigt att samverka med Försvarsmakten.

Krisledningsorganen måste också inrikta sig på att leda och samordna ansträngningarna att värna civilbefolkningen, trygga den livsnödvändiga försörjningen och att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Den operativa förmågan består av att skydda civilbefolkningen, civil egendom och viktiga samhällsinstitutioner mot krigets verkningar och begränsa de skador som uppstår. För den samhällsviktiga infrastrukturen bör inriktningen vara att de grundläggande funktionerna ska klara krigshandlingar.

Den inriktning som återfinns i *Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten 2007*, avsnitt 3.9 (KBM dnr 0251/2005), gäller även för perioden till och med 2011.

### **3.5 Finansiering via anslag 7:5 Krisberedskap**

De åtgärder och insatser som genomförs av krishanteringssystemets aktörer finansieras primärt inom ramen för deras normala verksamhet. Denna verksamhet inkluderar sådant som innebär att uppfylla grundläggande säkerhetskrav och verksamhetsansvar enligt ansvarsprincipen.

Under perioden kommer KBM att använda det särskilda krisberedskapsanslaget (anslag 7:5 Krisberedskap) i princip endast för att utveckla och stärka krishanteringsförmågan och den operativa förmågan. Vidare är det sannolikt att krisberedskapen under perioden kommer att ha mindre medel till investeringar än tidigare år. Medlen kommer därför främst att användas för att finansiera beredskapsåtgärder som är sektorsövergripande, till exempel kostnadseffektiva helhetslösningar som stödjer krishanteringssystemet i stort, såsom gemensamt kommunikationssystem. Det kommer att genomföras på bekostnad av sektorsvisa särlösningar. Åtgärder inom en enskild sektor men som är av nationell betydelse för krisberedskapen kan dock komma ifråga för finansiering.

För information om vilka finansieringsprinciper som gäller, se bilaga 1.

## 4 Viktiga iakttagelser som legat till grund för inriktningen

Nedan följer en sammanfattning av förmågebedömningar, identifierade tendenser och erfarenheterna från några inträffade händelser.

### 4.1 KBM:s bedömning av samhällets förmåga

KBM har till uppgift att kontinuerligt följa upp och utvärdera krisberedskapsåtgärder. KBM redovisar bland annat årligen en bedömning till regeringen över samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga kriser. Här ges en sammanfattande bedömning som KBM har gjort av förmågan hos myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskap.

Mot bakgrund av de allvarliga kriser som drabbat Sverige under de senaste åren och de bedömningar som myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap gjort av sin förmåga, bedömer KBM att samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga kriser är otillräcklig. Berörda myndigheter bör (se kapitel 2) utveckla förmågan att leda, samverka och informera, men även skapa tillräckliga resurser och kunskap för att kunna hantera storskaliga operativa insatser. Uthållighet är en viktig aspekt i bedömningen av såväl krishanteringsförmågan som den operativa förmågan.

Ett grundläggande problem är att det finns allvarliga brister också i samhällets förmåga att hantera normala störningar. Detta gäller särskilt händelser som leder till funktionsbortfall i den samhällsviktiga infrastrukturen. De allvarligaste bristerna finns i samhällets förmåga att hantera konsekvenserna av långvariga elavbrott, långvariga avbrott i de elektroniska kommunikationerna samt i förmågan att hantera attentat med CBRN-ämnen.

KBM bedömer att det i varierande grad finns brister i samhällets förmåga att hantera storskaliga utbrott av epizootier och zoonoser, omfattande kemiska olyckor, långvariga avbrott i de samhällsviktiga transporterna, stora störningar i den kommunaltekniska försörjningen och i förmågan att hantera en pandemi motsvarande de som drabbade landet 1957 och 1968.

### 4.2 Strategisk utblick 2012 – utmaningar och möjligheter för svensk krisberedskap

En beskrivning av och bedömning av hot och risker finns i KBM:s hot och riskrapport 2006 (dnr 1580/2006). KBM kompletterar den bild som där presenteras med en strategisk utblick 2012.

Globalisering, i betydelsen ökade globala flöden av människor, teknik, information och handel, bedöms fortsätta. Öppnare samhällen med friare flöden av människor, varor och idéer kan leda till ökad global förståelse och idégemenskap vilken kan förväntas ge positiva effekter för samhällets säkerhet.

Men våra sammanflätade ekonomier och öppna samhällen kan också leda till sårbarhet.

Instabilitet och svåra omställningsproblem är vanliga i länder som har haft ekonomier som varit skyddade från globaliseringens omvandlingskrav. Det kan leda till protektionism och sociala motsättningar. Terrorattacker och andra allvarliga händelser, t.ex. en pandemisk influensa, kan ge upphov till bakslag i den globala ekonomiska utvecklingen. Hot och händelser som ofta är gränslösa och komplexa kan få konsekvenser för flera samhällssektorer och kan göra det svårt att skilja mellan inre och yttre säkerhet. Det ökar risken för kaskadeffekter, det vill säga att en liten störning eller avvikelse någonstans i det globala flödet av människor, teknik, varor och kapital kan få stora spridningseffekter – lokalt och globalt.

Internationell terrorism och dess konsekvenser är problem som vi med all sannolikhet kommer att drabbas av och behöver kunna hantera under överskådlig tid. Flertalet terroråd i dag äger rum i Mellanöstern och Sydasien men problemet är reellt även i Europa och något vi måste hantera i samverkan inom EU och med andra länder.

För Sveriges del bedöms risken för ett större terrorattentat i dag vara låg men hotbilden kan snabbt förändras. Faktorer som kan påverka vår situation är utvecklingen i konfliktområden runt om i världen, Sveriges och EU:s förmåga att genomföra internationella insatser, Sveriges förmåga att skapa ett samhälle där alla människor känner sig delaktiga samt vår förmåga att hantera oväntade situationer.

Gamla och nya konflikter, inom och mellan stater, kan förväntas även fortsättningsvis leda till flyktingströmmar och behov av internationella insatser för att skydda civilbefolkningen. Verksamheter som har betraktats som enbart nationella åtaganden kommer att utföras i nära samverkan med andra länder, inom EU och andra regionala och internationella organisationer. Resurser för att hantera samhällets säkerhet och beredskap sammanflätas med andra länders resurser.

EU-medlemskapet underlättar det gemensamma säkerhetsarbetet, men det innebär också åtaganden och ställningstaganden som får konsekvenser för den nationella krisberedskapen och som kan skapa plötsliga hot mot svenska mål. Sverige kan också – utan att vara det egentliga målet – drabbas via sin EU-identitet, inte minst i samband med att Sverige är ordförandeland i EU hösten 2009.

Den internationella terrorismen kommer även fortsättningsvis att påverka bland annat transportsektorn. Det gäller hittills framför allt flyg- och maritima transporter men i framtiden kanske även järnvägssektorn. Detta leder till ökade krav på säkerhetsåtgärder och behov av att kunna säkerställa en individs identitet.

Det ökade beroendet av information och informationssystem i kombination med tvärsektoriella och gränsöverskridande risker kommer att ställa stora krav på samhällets informationssäkerhet. Detta kräver stora mått av såväl nationell samordning som internationellt samarbete på området, både gällande det förebyggande informationssäkerhetsarbetet och för det operativa arbetet vid kriser med informationssäkerhetsrelaterade inslag. Internationella standarder blir centrala verktyg.

Informationsnätverk och telekommunikationer konvergerar och skapar möjligheter till mobilitet och geografisk positionsbestämning för individer i stora delar av världen. Detta ger nya möjligheter att skydda befolkningen och upptäcka brottslighet, men skapar också oro för ökade risker för integritetsintrång.

Internationell handel, finansiella flöden och förändringar i produktionsförutsättningar i världen påverkar regional stabilitet och ökar betydelsen av ostörda informations-, produkt- och tjänsteflöden. Konkurrensen om energitillgångar som energi och gas samt vissa särskilt viktiga råvaror som legeringsmetaller kommer att vara fortsatt hög. Detta kan leda till resurskonflikter. Energisårbarhet kan åter användas som politiskt påtryckningsmedel. Konkurrens om och tillgång till naturresurser som är avgörande för överlevnad, särskilt vatten, kan förväntas öka i delar av världen och i värsta fall leda till konflikter. Den pågående klimatförändringen ökar risken för detta.

Anpassning till ett förändrat klimat kan komma att belasta ekonomin, men också ge upphov till nya marknader och är en förutsättning för långsiktig tillväxt. På längre sikt kan klimatförändringar leda till försämrade livsvillkor i delar världen med ökad regional spänning, demografiska förändringar och ökade krav på åtgärder i industriländerna från drabbade fattiga länder.

En av de stora utmaningarna för svensk krisberedskap fram till 2012 kommer att vara att bedriva arbetet på ett sådant sätt att allmänheten får förtroende för och tillit till samhällets institutioner. Kraven från allmänheten på att det offentliga Sverige ska kunna hantera kriser av alla slag kommer att fortsätta vara höga. Frågor kring ansvar, befogenheter och skyldigheter för myndigheter, företag, individer, organisationer och det internationella samfundet kommer att ställas. Ett tydliggörande av individens eget ansvar kontra det offentliga ansvar blir troligen nödvändigt.

### **4.3 Utredningar och rapporter som påverkat inriktningen**

#### **Samverkan vid stormen Gudrun 2005**

KBM överlämnade i september 2005 sin rapport till regeringen om myndigheternas erfarenheter av krishantering i samband med stormen Gudrun. Erfarenheterna bekräftade att de grundläggande principerna i krishanteringssystemet fungerar på lokal och regional nivå för denna typ av händelse. Erfarenheterna visar på vikten av att ha lokala nätverk med privata, offentliga och frivilliga aktörer, utbildade och övade krisorganisationer samt relevant tekniskt ledningsstöd.

Vidare visade erfarenheterna på vikten av att kunna hantera information i samverkan på ett bra sätt. Det gäller både information för att skapa och presentera gemensamma och samlade lägesbilder och prognoser, men också för att kunna lämna snabb och korrekt information till drabbade, allmänhet och medier.

Det blev också tydligt hur viktigt det är att fastställa grundläggande säkerhetsnivåer inom elförsörjningen och telekommunikationerna. Samhället tangerade gränsen för hur stora kriser som vi gemensamt kan hantera.

### **Samverkan vid fågelinfluensan 2006**

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genomförde på uppdrag av KBM en studie om myndigheternas beredskap inför och samverkan under utbrotten av fågelinfluensa i Sverige under 2006. Studien baseras på intervjuer med företrädare för centrala myndigheter och länsstyrelser i de drabbade länen.

En slutsats från studien är att en ökad förmåga till myndighetssamverkan har skapats genom en kombination av tidigare etablerade former för samverkan och de nya samverkansåtgärder som ansvariga myndigheter vidtog under förberedelserna före, och hanteringen av, utbrotten av fågelinfluensa. Vikten av informationssamordning mellan de involverade aktörerna, och behov av att förtydliga kommunernas roll i samverkansarbetet, lyftes fram.

### **Klimatförändringen**

Klimat- och sårbarhetsutredningen konstaterar i sitt första delbetänkande från november 2006 (SOU 2006:94) att riskerna för översvämningar med allvarliga konsekvenser är stora i områdena kring Vänern, Hjälmaren och Mälaren. Utredningen menar att kraftfulla åtgärder krävs för att minska riskerna. En av utredningens viktiga slutsatser är att kunskapen om och förmågan till hantering av risken för översvämningar bör höjas genom förstärkt samarbete mellan berörda kommuner, länsstyrelser, myndigheter och verksamhetsutövare kring Vänern, Mälaren och Hjälmaren.

FN:s klimatpanel, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), har under vintern och våren 2007 släppt sin fjärde klimatrapport. Rapporten baseras på ett mycket stort material av forskningsresultat från hela världen. Rapporten anger, med större säkerhet än tidigare, att det faktiskt sker en global uppvärmning och att en stor del av orsaken – "ytterst sannolikt" (90 %) – är mänsklig påverkan. Med en mycket stor sannolikhet kommer extrema väderhändelser som värmeböljor, kraftiga stormar och häftig nederbörd att bli vanligare.

### **Samhällets informationssäkerhet**

I det offentliga Sverige, och inom näringslivet, pågår ett mycket aktivt arbete med att förbättra informationssäkerheten i samhället. Det är betydelsefullt att denna utveckling fortsätter, särskilt inom samhällsviktig verksamhet, och att de strategiska satsningar som samhället initierat fullföljs. En övergripande beskrivning och analys av situationen inom informationssäkerhetsområdet ges i KBM:s årliga lägesbedömning av samhällets informationssäkerhet.



Många sårbarheter i informationssystemen kan kopplas till den interna organisationen hos myndigheter och företag. Det är därför viktigt att informationssäkerhetsfrågorna lyfts upp på ledningsnivå. En viktig slutsats från KBM:s studier och lägesbedömning av samhällets informationssäkerhet är att det är *ledningens ansvar* att se till att det finns en informationssäkerhetspolicy som är väl förankrad i verksamheten. Ledningen ska även tilldela roller, ansvar och befogenheter som gäller för informationssäkerhetsarbetet, samt se till att samordning sker när det gäller införandet av säkerhet i hela organisationen. Informationssäkerhet är en ständigt pågående process där användarna alltid kommer att utgöra en kritisk faktor. Medvetandegörande och kompetenshöjande åtgärder är därför centrala.

# Bilaga 1 Finansieringsprinciper och åtgärds-kategorier

## Finansiering

Anslag 7:5 Krisberedskap ska finansiera:

*Svåra påfrestningar på samhället i fred*

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

*Civilt försvar*

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bilaga 2 Ordlista

Begrepp	Förklaring
Extraordinär händelse	En situation som avviker från det normala och innebär allvarlig störning eller överhängande risk för sådan i viktiga samhällsfunktioner (lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Regeringen har senare utvidgat begreppet till att inkludera allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och svåra påfrestningar (prop. 2005/06:133 <i>Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle</i> ).
Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå störningar	Förmåga att vid allvarliga störningar bedriva samhällsviktiga verksamheter på en sådan nivå att samhället fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad (regeringsbeslut Fö2006/2842/CIV).
Försvarsförmåga	Förmåga att möta de påfrestningar som uppstår i samhället vid krig eller krigsfara då höjd beredskap råder.
Grundläggande säkerhetsnivå	Krav på miniminivåer för att kunna upprätthålla funktionaliteten i samhällsviktig verksamhet (prop. 2005/06:133 <i>Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle</i> ).
Hot	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En aktörs kapacitet och avsikt att genomföra skadliga handlingar.</li> <li>2. En händelse eller företeelse som i sig framkallar fara mot något eller någon utan att det i sammanhanget förekommer aktörer med kapacitet och avsikt att orsaka skada.</li> </ol>
(Allvarlig) kris	En situation som inte kan hanteras med ordinarie resurser och som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå (förrordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap).
Krisberedskap	Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer (förrordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap).
Krishanteringsförmåga	Förmåga att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning med andra aktörer och deras åtgärder (regeringsbeslut Fö2006/2843/CIV).

Begrepp	Förklaring
Operativ förmåga	Förmåga att snarast påbörja åtgärder för att hantera eller medverka i hanteringen av konsekvenserna av inträffade händelser, genomföra de åtgärder som krävs för att avhjälpa, skydda och lindra effekterna av det inträffade (regeringsbeslut <i>Fö2006/2843/CIV</i> ).
Risk	En sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de (negativa) konsekvenser händelsen i fråga kan anses leda till. I förhållande till hot ska risk ses som en effekt av olika företeelser. Exempelvis kan klimatförändringar (hot) medföra en ökad sannolikhet för, och större konsekvenser av, att samhället drabbas av översvämningar (risk).
Safety	Säkerhet mot icke-antagonistiska händelser.
Samhällssäkerhet	Förmågan hos ett samhälle att bestå till sin fundamentala karaktär under förändrade förhållanden och möjliga eller verkliga hot. ( <i>Waever, Ole et al, Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe</i> . New York: St. Martin's Press, 1993).
Samhällsviktig verksamhet (ur ett krisberedskapsperspektiv)	Verksamhet som uppfyller båda eller det ena av följande villkor: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ett bortfall av eller svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.</li> <li>2. Verksamheten är nödvändig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.</li> </ol>
Security	Säkerhet mot antagonistiskahändelser.