



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# Uppföljning av samhällets krisberedskapsförmåga 2010



# **Uppföljning av samhällets krisberedskapsförmåga 2010**

Uppföljning av samhällets krisberedskapsförmåga 2010

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Enheten för strategisk analys

Redaktörer:  
Martin Anteskog, Johanna Enberg och CG Erixon

Layout: Advant Produktionsbyrå AB

Publikationsnummer: MSB263 – Maj 2011  
ISBN: 978-91-7383-135-2

# Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har till uppgift att följa upp och utvärdera krisberedskapen i Sverige och bedöma om vidtagna åtgärder för att förbättra krisberedskapen har fått önskad effekt.

Denna uppföljning av krisberedskapen syftar till att undersöka om det har skett en utveckling av krisberedskapsförmågan, att identifiera brister och att dra lärdomar av krisberedskapsarbetet. Målgruppen för uppföljningen är kommuner, landsting, myndigheter och allmänheten.

Uppföljningen omfattar flera olika delar som gemensamt utgör ett underlag till en samlad bild av hur krisberedskapen ser ut idag och hur den kan utvecklas.

I rapporten ingår en uppföljning av kommunernas och landstingens krisberedskapsarbete. Vidare innehåller rapporten bredare uppföljningar utifrån förmågebedömningar av scenarierna pandemi och isstorm samt uppföljning av antagonistiska hot mot transporter av farligt gods.

Sammantaget visar uppföljningen att förmågan har förbättrats något under det senaste året, främst mot bakgrund av de åtgärder som vidtogs med anledning av planeringen inför pandemin den nya influensan A (H1N1) 2009. Samtidigt konstateras att flera av de brister som identifierats i tidigare bedömningar kvarstår.

Utifrån den utveckling som skett och de brister som kvarstår rekommenderar MSB myndigheter, landsting och kommuner att de i sitt krisberedskapsarbete ska:

- förbättra robustheten i samhällsviktig verksamhet
- utveckla processer för framtagande och tillämpning av planering och
- tydliggöra ansvar och roller genom övning och utbildning samt genom erfarenhetsåterföring.

Uppföljningen utgör en kontinuerlig granskning av krisberedskapen och ska leda till ett lärande och ett ständigt förbättringsarbete inom området.



# Innehållsförteckning

<b>MSB:s rekommendationer</b> .....	<b>9</b>
Förbättra robustheten i samhällsviktig verksamhet .....	9
Utveckla processer för framtagande och tillämpning av planering .....	10
Tydliggöra ansvar och roller genom övning och utbildning samt erfarenhetsåterföring .....	11
<b>Slutsatser</b> .....	<b>15</b>
Uppföljning av identifierade brister .....	16
<b>1. Inledning till uppföljning av samhällets krisberedskap</b> .....	<b>23</b>
1.1 Syfte och avgränsningar .....	24
1.2 Metod och genomförande .....	26
<b>2. Tidigare uppföljningar 2006–2009</b> .....	<b>29</b>
2.1 Regeringens bedömning av samhällets krisberedskap .....	29
2.2 MSB:s sammanfattning av bedömningar åren 2006–2009 .....	30
2.3 MSB:s samlade bedömning av samhällets krisberedskap 2008 .....	31
2.4 Kommunuppföljningen 2009 .....	32
2.5 Landstingsuppföljningen 2009 .....	33
2.6 Antagonistiska hot mot transport av farligt gods .....	34
2.7 Analys av hur krisberedskapen fungerade vintern 2009/2010 .....	36
<b>3. Kommun- och landstingsuppföljning</b> .....	<b>39</b>
3.1 Metod och genomförande .....	40
3.2 MSB:s sammanfattning av kommunernas svar .....	41
3.3 MSB:s sammanfattning av landstingens svar .....	45
<b>4. Pandemi</b> .....	<b>47</b>
4.1 Metod och genomförande .....	47
4.2 Myndigheternas bedömningar av krisberedskapsförmågan .....	48
4.3 Lärdomar från andra studier och analyser .....	58
4.4 Analys och slutsatser .....	64

<b>5. Isstorm</b> .....	<b>71</b>
5.1 Metod och genomförande .....	71
5.2 Myndigheternas bedömningar av krisberedskapsförmågan .....	73
5.3 Analys och slutsatser .....	82
<b>6. Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods</b> .....	<b>89</b>
6.1 Metod och genomförande .....	89
6.2 Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser för 2010 .....	89
6.3 Analys och slutsatser .....	90
<b>7. Framtida uppföljningar</b> .....	<b>93</b>
7.1 Utvecklingsspår .....	93
7.2 Resultatmål för samhällets krisberedskap .....	94
7.3 Samhällsekonomiska perspektiv .....	95
<b>8. Referenser</b> .....	<b>99</b>
<b>Bilaga 1: Metod för förmågebedömning</b> .....	<b>103</b>
Vad är krisberedskapsförmåga? .....	103
Indikatorer .....	104
Verksamhet och ansvarsområden .....	105





**MSB:s  
rekommendationer**

## MSB:s rekommendationer

Underlaget till årets uppföljningsrapport visar att krisberedskapsförmågan har förbättrats, men att de brister och förbättringsåtgärder som identifierats i tidigare bedömningar i varierande utsträckning kvarstår.

Utifrån de samlade slutsatserna rekommenderar MSB att aktörerna arbetar för att:

- förbättra robustheten i samhällsviktig verksamhet,
- utveckla processer för framtagande och tillämpning av planering och
- tydliggöra ansvar och roller genom övning och utbildning samt genom erfarenhetsåterföring.

### Förbättra robustheten i samhällsviktig verksamhet

Fungerande el och telekommunikationer, vatten och avlopp, samt transporter är en förutsättning för samhällets funktionalitet. MSB konstaterar att robustheten i denna infrastruktur brister i flera avseenden. Därför är det viktigt att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet förstärker sin egen robusthet. MSB rekommenderar att:

- Aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet säkerställer den egna tillgången till reservkraft, inklusive drivmedel, för minst en veckas tid.
- Aktörerna gör en inventering av kommunikationsvägar och överväger vilka möjligheter man har att skapa robusthet och redundans i sina kommunikationssystem, exempelvis genom att ansluta sig till Rakel, anskaffa satellittelefoner eller säkerställa samband med hjälp av frivilliga resursgrupper såsom radioamatörer.
- Ansvariga aktörer fortsätter arbetet med att definiera grundläggande säkerhetsnivåer och funktionskrav inom sektorer med samhällsviktig verksamhet. MSB bör fortsätta arbeta gentemot berörda aktörer för att stödja kunskapsuppbyggnad på området.

- Kommunernas planering omfattar en störning och efterföljande avbrott i infrastrukturen för värmeförsörjningen. Ett sådant avbrott kan innebära allvarliga konsekvenser för individens liv och hälsa. MSB anser det viktigt att kommunerna genom sin planering som en åtgärd säkerställer att det finns tillgång till värmestugor vid sådana avbrott.

### Utveckla processer för framtagande och tillämpning av planering

MSB anser att framtida fokus bör vara att skapa en enhetlig, uppdaterad och förankrad planering, som även omfattar privat-offentlig samverkan. Processen för att göra detta inkluderar framtagande och tillämpning av såväl underliggande risk- och sårbarhetsanalyser som krisberedskaps- eller kontinuitetsplaner och bör bl.a. omfatta följande<sup>1</sup>:

- Framtagandet av risk- och sårbarhetsanalyser och planering måste göras till en process där alla delar av organisationen deltar, inte bara beredskapsfunktionen eller en konsult. En plan ska identifiera alla delar eller funktioner som behövs i en kris samt ge riktlinjer för arbetet under krishanteringen.
- Utifrån den planering som upprättas bör det säkerställas att det finns tecknade avtal med leverantörer av nödvändiga resurser som gäller även vid krissituationer. Exempel på detta kan vara bränsle till reservkraftverk eller leveranser av hygienprodukter.
- Aktörerna bör fortsätta analysera sina kritiska beroenden. En viktig aspekt är att kritiska beroenden ofta förekommer utanför den egna verksamheten och även utanför den egna sektorn. Som hjälp i detta arbete kan MSB:s beroendeanalysverktyg användas.
- Aktörerna bör planera för att möta personalbortfall. Det räcker inte att planera för att ett visst antal av personalen är borta. Verksamheterna måste även planera för ett bortfall av särskilda nyckelfunktioner. Vissa funktioner är starkt personberoende när det gäller kompetens men även personliga nätverk och kontakter. Dessa aspekter behöver diskuteras utifrån ett redundans- och uthållighetsperspektiv.

---

1 Processen sammanfaller med begreppet "kontinuitetshantering" som MSB bland annat definierat i strategin *Skydd av samhällsviktig verksamhet*, dnr 2010-4547, 2011-02-28, s 7: "Kontinuitetshantering innebär att långsiktigt etablera och kontinuerligt vidmakthålla en förmåga att upprätthålla sin verksamhet, oavsett vad som inträffar."

- En beredskapsorganisation måste ha rätt kompetens för uppgiften och en uthållighet för långdragna kriser både då det gäller personal och tekniska förutsättningar. Det är viktigt att skapa förutsättningar för att information till medier, drabbade och en intresserad allmänhet ska kunna spridas, tas in och hanteras. Detta säkerställs bl.a. genom förberedelser i form av krisberedskapsplaner, men det är även viktigt att etablera fungerande nätverk. I vissa fall kan det även finnas behov av en särskild analysfunktion som stöd till beslutsfattandet under en kris.
- En organisation måste ha en generell förmåga att hantera alla typer av händelser (all hazards approach) som skulle kunna inträffa. Utgångspunkten måste vara att en organisation ska kunna hantera allt från vardagshändelser till en allvarlig kris och även sådana händelser som eskalerar och utvecklas till en allvarlig kris.

### **Tydliggöra ansvar och roller genom övning och utbildning samt erfarenhetsåterföring**

MSB anser att det är viktigt att myndigheter och andra aktörer tar ansvar för att klarlägga roller och ansvarsfördelning. Båda dessa frågeställningar förenklas om berörda aktörer dels har klart för sig vad det egna ansvaret innebär och dels vilket ansvar andra aktörer har. Denna kunskapsuppbyggnad kan göras genom övning och utbildning samt erfarenhetsåterföring:

- Alla kompetenser och funktioner över hela organisationen bör övas och utbildas, inte bara beredskapsfunktionen. Framtida övningar bör också i högre utsträckning omfatta även den viktiga icke-akuta fasen, det vill säga återställandet av samhällsfunktioner. Det har också framkommit att det finns ett behov av att öva bortfall av nyckelfunktioner snarare än ett bortfall av ett visst antal medarbetare.
- Aktörerna bör fortsatt arbeta för möjligheten att ta fram en gemensam lägesuppfattning liksom att ge samordnad information till allmänheten vid en kris.



- Alla organisationer bör lära sig av inträffade kriser och återföra erfarenheter av kriser som har inträffat. Erfarenhetsåterföringen och krislärandet<sup>2</sup> måste göras till en kontinuerlig process inom organisationen. Det gäller inte enbart egna erfarenheter av kriser utan även andras erfarenheter. Aktörerna bör följa upp, analysera och utvärdera inträffade kriser och genomförda övningar. Rekommendationerna från uppföljningarna, analyserna och utvärderingarna bör ingå som del i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och ligga som grund för planering, samverkan samt utbildning och övning.

---

2 Krislärande är en konfliktfylld anpassning som beskrivits av I-M Persson 2010, s.66. Den kännetecknas av tre stadier: förnekande, omtolkning och omstrukturering av vår tidigare bild.

**Slutsatser**

## Slutsatser

Under de senaste tio åren har krisberedskapen genomgått en omfattande utveckling. Framsteg har gjorts när det gäller att organisera och strukturera den svenska krisberedskapen på alla nivåer i samhället. Detsamma gäller för utvecklingen av dessa frågor i EU och i flera internationella forum.<sup>3</sup>

Regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2011<sup>4</sup> är att stora framsteg gjorts vad gäller att institutionalisera, strukturera och organisera svensk krisberedskap på nationell, regional och lokal nivå.

Underlaget till denna rapport bekräftar regeringens bedömning och ger en tydlig indikation på att samhället har goda grundförutsättningar för att leda, samverka och informera vid en kris. Underlaget visar också på att samhällets krisberedskapsförmåga har förbättrats på många områden.

Metodutveckling, uppbyggnad av krisledningsstrukturer och ledningsplatser, etablerande av samverkansforum och nätverk, utbildningar, övningar och praktisk erfarenhet av kriser är faktorer som bidragit till att aktörer med ansvar för krisberedskapen idag kan sägas vara bättre förberedda än tidigare för att hantera och motstå kriser. Samtidigt betyder detta inte att samhällets förmåga är densamma utifrån *alla slags kriser*. Vissa typer av händelser och kriser ställer högre krav på samhällets krisberedskapsförmåga än vad andra gör.

Krisberedskap handlar om ständigt förbättringsarbete. I likhet med regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2011 anser MSB att det finns fortsatta brister och att mycket arbete kvarstår att göra.

---

3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Olyckor och kriser 2009/2010*, s. 17f

4 Budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1



## Uppföljning av identifierade brister

I kapitel 2 Tidigare uppföljningar 2006-2009 identifieras brister inom flera områden av den svenska krisberedskapen. I detta avsnitt görs en uppföljning av om och hur dessa brister har åtgärdats. MSB:s sammanfattande slutsats är att flera av bristerna kvarstår och utgör en fortsatt del i det förbättringsarbete som aktörer med ansvar för krisberedskapen måste göra. Bristerna som identifieras i kapitel 2 har kategoriserats enligt följande områden: Robusthet i samhällsviktig verksamhet; planering, strategier och rutiner; ansvar, roller och samverkan.

### Robusthet i samhällsviktig verksamhet

MSB bedömer att det finns *fortsatta brister i robustheten i infrastruktur som stödjer samhällsviktig verksamhet* bland annat avseende elförsörjning, elektroniska kommunikationer och kommunalteknisk försörjning. I förmågebedömningen av scenariot isstorm utsätts sektorn teknisk infrastruktur (el, elektroniska kommunikationer) och transporter för mycket allvarliga störningar. Detta leder till att förmågan att leda, samverka och informera till stor del sätts ur spel. Det är mycket osäkert om samhället någonsin kommer att kunna skapa en sådan robusthet att denna infrastruktur säkerställs vid ett så pass allvarligt förlopp som en isstorm. Under vintern 2009/10 inträffade återkommande störningar i dricksvattenförsörjningen i form av läckande huvudvattenledningar på grund av kyla och tjäle på flera håll i landet. Detta understryker behovet av robusthet i dricksvattenförsörjningen.

De senare åren har dock flera åtgärder vidtagits för att förbättra robustheten utifrån svåra väderförhållanden, t.ex. stormar. Vad gäller elförsörjningen så har elnätsföretagen kommit överens med regeringen om att bygga bort vissa risker för störningar i näten. Detta arbete innebär att isolera ledningar bättre eller att gräva ned dem i marken. Totalt handlar det om 57 000 km ledning som ska vara åtgärdad till år 2011.

Vad gäller elektroniska kommunikationer så har infrastrukturen för kommunikationssystemet Rakel byggts ut i hela landet. Rakel är betydligt mer robust och driftsäkert än de kommersiella tele- näten. En av dess fördelar är att kommunikation på lokal nivå är möjlig även om andra noder i systemet utsätts för störningar.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att Rakels funktion inte alltid kan säkerställas, särskilt inte under ett så pass allvarligt scenario som en isstorm.

Förmågebedömningarna visar att situationen vad gäller *myndigheternas och andra aktörers uthållighet i reservkraft* är fortsatt bristfällig. En majoritet av myndigheterna har reservkraftsaggregat, men få har säkerställt att drivmedel för dessa finns för mer än par dagar. Situationen för aktörer med samhällsviktig verksamhet inom myndigheters ansvarsområde är oklar, men sannolikt kännetecknas dessa också av samma bristfälliga förmåga.

### Planering

MSB anser att en grundläggande aspekt för god krisberedskap är tillgång till enhetliga, uppdaterade och förankrade planeringsunderlag för hur man ska hantera olika krissituationer. Det är dock viktigt att poängtera att planerna i sig inte är en tillräcklig lösning för att skapa en effektiv krishanteringsorganisation. En krisberedskapsplan påverkar i viss mån hur strukturer för krishantering organiseras, men planens existens och användning påverkar överhuvudtaget inte effektiviteten i krishanteringen.<sup>5</sup>

I uppföljningen av kommuners och landstings tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap år 2010 konstateras att när det gäller risk- och sårbarhetsanalys bedömer alltfler kommuner att de möter de krav som ställs i lagen. Samtidigt anger 17 procent, eller 50 kommuner (av landets 290 kommuner) att de inte har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med lagens krav.

Vad gäller landsting uppger 15 av att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys för de extraordinära händelser som kan inträffa i verksamheten. Övriga landsting anger att de inte når upp till lagens krav men att arbetet med att sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys pågår och att arbetet ska bli färdigställt under 2011.

---

5 Boin A., 't Hart, P., Stern E. och Sundelius, B. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge 2005.



Uppföljningen av samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods visar att denna fortsatt är bristfällig. Ett fortsatt behov är att myndigheter som har ansvar för området beaktar hot, risker och sårbarheter inom området i sina risk- och sårbarhetsanalyser.

En förutsättning för att t.ex. hantera de *brister i uthålligheten* vad gäller myndigheternas krishanteringsförmåga som tidigare identifierats, är att ett bra förberedande planeringsarbete genomförs. Den samlade bedömningen 2008<sup>6</sup> tog specifikt upp att myndigheterna hade svårt att upprätthålla en utbildad och övad ledningsfunktion i sju dygn. Underlaget för årets rapport visar att bristen vad gäller att upprätthålla en utbildad och övad ledningsfunktion i sju dygn kvarstår, även om vissa förbättringar skett. Förmågebedömning utifrån scenariot pandemi visar att fler aktörer har en tagit fram en särskild pandemiplanering, som t.ex. inkluderar omfattande personalbortfall. Mer behöver dock göras för att säkerställa att nyckelkompetens, däribland för ledningsfunktion, kan tillhandahållas även i krissituation.

Den samlade bedömningen 2008 poängterade att *de ordinarie resurserna i samhällsviktig verksamhet inte räckte till vid en allvarlig störning*. 2010 års förmågebedömningar utifrån scenarierna pandemi respektive isstorm visar att det vid såväl en akut kris som ett långsammare krisförlopp snabbt kan bli brist på personal, särskilt i nyckelfunktioner, samt brist på materiella resurser. Detta gäller all samhällsviktig verksamhet, både hos offentliga och privata aktörer. Det moderna samhället baserar sig på "just-in-timeprincipen" – dvs. att aktörer söker begränsa lagerhållning i möjligaste mån. Vid en allvarlig störning kommer alltså inte ordinarie resurser att räcka till.

Samverkan med andra aktörer kring förstärkningsresurser är avgörande för att kompensera bristen på ordinarie resurser. Förmågebedömningarna utifrån scenarierna isstorm respektive pandemi visar dock att det *finns fortsatta svårigheter att få fram personella och materiella resurser i tillräcklig stor utsträckning vid en kris*.

---

6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008*, Publikationsnummer MSB 0034-09, 2009

Åtgärder har dock vidtagits för att förbättra denna förmåga. Bland annat har MSB enligt regeringsuppdrag tagit fram ”*En strategi för förstärkningsresurser*”<sup>7</sup>, klar i december 2009, som grund för det långsiktiga arbetet med nationella och internationella förstärkningsresurser. I rapporten ingår kartläggningar/beskrivningar av vilken typ av resurser som finns och vilka aktörer som har ansvar för dessa. Flera av rapportens rekommendationer är under tillämpning, bland annat en process för att bättre tillgängliggöra såväl personella frivilligresurser som materiella resurser på lokal, regional och nationell nivå.

### **Ansvar, roller och samverkan**

MSB:s tidigare bedömningar har vid återkommande tillfällen identifierat *brister i kunskapen om vem som har ansvar för vad vid en kris*.

En kris drabbar i regel flera sektorer i samhället och ansvaret för att hantera händelsen vilar oftast på flera aktörer. Med utgångspunkt i myndigheternas resonemang i förmågebedömningarna så är det dock troligt att kunskapsbrister i första hand handlar om ett behov av praktisk erfarenhet, utbildning och övning för att tillämpa den kunskap och det regelverk som redan finns. Bedömningar av krisberedskapsförmågan utifrån ett pandemiscenario visar t.ex. att ansvar och roller blivit tydligare inom detta område efter hanteringen av influensapandemin H1N1 under 2009. Ett sätt att öka kunskapen om ansvarsförhållanden mellan aktörer och sektorer kan också vara att utveckla sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalyser, anser MSB.

Kunskapsbrister om ansvar och verksamheter utanför den egna organisationen/egna samhällssektorn leder i förlängning till – som den samlade bedömningen 2008 påvisade - att *samverkan inte sker i den utsträckning som är önskvärt*. Myndigheterna hade också svårt att ta fram en gemensam lägesuppfattning. Scenarierna i 2010 års förmågebedömningar har dock inte belyst dessa aspekter tillräckligt för att bedöma i vilken utsträckning bristerna kvarstår. I bedömningen 2008 framkom även att det fanns *brister*

---

7 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *En strategi för förstärkningsresurser*, dnr 2009-10825, 2009.

*i myndigheternas förmåga att ge samordnad information till allmänheten vid en kris. Erfarenheter från hanteringen av H1N1-viruset 2009/10 visar dock att samordningen under detta långsammare krisförlopp fungerade relativt väl.*

Generellt sett finns det ett *fortsatt behov av att utveckla privat-offentlig samverkan*, vilket inkluderar privata aktörers deltagande i de samverkansövningar som genomförs. Den privat-offentliga samverkan är dock relativt välutvecklad inom vissa samverkansområden, t.ex. Ekonomisk säkerhet (SOES) och Transporter (SOTP). Underlaget i denna rapport visar att privata aktörer har medverkat i övningar under 2010. Ett regionalt exempel är övningen "El-ände" i Östergötlands län, i vilket flera elnätsbolag ingick i motspel.

MSB anser att övningar fortsatt är viktiga. Förmågebedömningarna visar dock att en majoritet av myndigheterna övar sina organisationer – dock främst ledningsfunktioner – med viss regelbundenhet. Uppföljningen av kommunerna visar att utbildning och övning är något som de flesta kommuner tycks prioritera. Bedömningen är att kommunerna övar och utbildas i relativt stor utsträckning, även om detta kan ske med större frekvens vad gäller krisledningsnämnden. Däremot är det utifrån underlaget till den här rapporten svårt att få en bild av övningarnas omfång och kvalitet.

**Inledning till  
uppföljning av  
samhällets  
krisberedskap**

# 1. Inledning till uppföljning av samhällets krisberedskap

Vårt samhälles krisberedskap handlar om att de aktörer som har ansvar för att hantera allvarliga händelser och kriser kan vidta åtgärder för att motstå och hantera dessa. Det är samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser som utgör samhällets krisberedskap, som är en viktig del i det samlade arbetet med samhällsskydd och beredskap.

Krisberedskap är 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.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har till uppgift att såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder har fått önskad effekt.

Regeringen har framhållit att risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar, underlag från myndigheter, kommuner och landsting är fortsatt de viktigaste instrumenten för att kunna analysera samhällets krisberedskap, och därmed skapa förutsättningar för en effektiv styrning av berörda aktörer.<sup>8</sup>

Denna uppföljning av samhällets krisberedskap omfattar några av de åtgärder som myndigheter, kommuner och landsting har vidtagit för att förhindra att kriser uppstår och för att kunna hantera dem när de väl uppstår.

I rapporten återfinns en samlad bedömning av utvecklingen av krisberedskapen som utgår från ett urval av underlag. I rapporten ingår övergripande delar som omfattar krisberedskapen generellt,

---

8 Regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124)



nämligen kommun- och landstingsuppföljningen. Vidare innehåller rapporten bredare uppföljningar utifrån förmågebedömningar av scenarierna pandemi och isstorm samt uppföljning av ett specifikt avgränsat område: antagonistiska hot mot transporter av farligt gods.

Uppföljningen utgör del av en kontinuerlig granskning av krisberedskapen och ska leda till ett lärande och ett ständigt förbättringsarbete inom området.

Dokumentet riktar sig främst till de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och till kommuner och landsting.

## 1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med uppföljningen är:

- att följa upp myndigheters, landstings och kommuners arbete med krisberedskapen,
- att identifiera brister i krisberedskapsarbetet,
- att undersöka om det har skett en utveckling av krisberedskapen,
- att bedöma om vidtagna åtgärder har fått önskad effekt och
- att dra lärdomar av krisberedskapsarbetet och återföra dessa lärdomar till aktörerna så att de i sin tur kan vidta förbättringsåtgärder.

Uppföljningen omfattar några områden inom krisberedskapen och endast delar av myndigheternas, kommuners och landstings arbete med planeringen inför extraordinära händelser och kriser och omfattar därmed inte arbetet inom skydd mot olyckor eller specifikt för civilt försvar.

Denna rapport är framtagen av enheten för strategisk analys, dvs. en del av MSB som *följer upp och utvärderar* samhällets krisberedskap. Det finns även delar inom myndigheten som, i likhet med många andra myndigheter, har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Underlag från dessa delar av myndigheten har bedömts på samma sätt som underlagen från andra myndigheter. Detta innebär att MSB:s åsikter och bedömningar i denna rapport utgår från MSB:s roll som uppföljare och utvärderare av krisberedskapen.

3 (2007)

**1 kap. Inledning**

1 § Bestämningens  
maktens utövning  
de lokala förhållanden  
trycker.

2 § Med rättshopp  
saken eller kom  
jande fara är  
maktens utövning

Till rättshopp

enligt 4 kap. 1 §

berättigar överlägg

Saken eller om

målet om den i

avseende, det beslut

omständigheterna

I denna lag bestäms

dena paragraf.

Avp. 1985 Nr 77, s. 1

avp. 2002 Nr 11, s. 1

3 § Rättsföreläsning

## 1.2 Metod och genomförande

Denna uppföljning inleds med en genomgång av regeringens bedömning av krisberedskapen och tidigare uppföljningar och består därefter av följande kapitel:

- Ett sammandrag och en bedömning, utifrån en enkätundersökning, av hur kommunerna och landstingen arbetar med planering och analyser liksom med utbildning och övning enligt lagen om extraordinära händelser<sup>9</sup>.
- En samlad bedömning bestående av myndigheternas förmågebedömningar utifrån scenariot pandemi.
- En samlad bedömning bestående av myndigheternas förmågebedömningar utifrån scenariot isstorm.
- En bedömning av myndigheternas arbete med antagonistiska hot mot transporter av farligt gods utifrån deras risk- och sårbarhetsanalyser.

I respektive kapitel dras slutsatser av det analyserade materialet och rekommendationer lämnas utifrån identifierade brister och vidtagna åtgärder. I respektive kapitel finns vidare en genomgång av vilket material och vilken metod som använts för att sammanställa respektive bedömning och analys.

Kommun- och landstingsuppföljningen bygger på enkäter och självskattningar som närmare beskrivs i kapitel 3. Förmågebedömning är en metod som använts i kapitel 4 Pandemi och kapitel 5 Isstorm. Förmågebedömning är ett verktyg för att bedöma krisberedskapsförmåga utifrån en enhetlig mall och ett fördefinierat scenario. Den skickas ut i enkätform till utpekade myndigheter och redovisas i samband med myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Det bör poängteras att förmågebedömningen endast behandlar den uppskattade förmågan att hantera och motstå ett visst scenario. En mer utförlig beskrivning av metoden för att genomföra en förmågebedömning redovisas i bilaga 1.

---

<sup>9</sup> Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

I de övergripande slutsatserna och rekommendationerna har en syntes gjorts av det samlade arbetet. De brister som oftast har förekommit både i tidigare material och i det befintliga materialet har här lyfts fram, liksom de vidtagna åtgärder som sammantaget bedöms som mest avgörande för utvecklingen av krisberedskapen. Rekommendationerna syftar främst till att återföra lärdomar till kommuner, landsting och myndigheter som underlag i deras förbättringsarbete inom krisberedskapsområdet.

**Tidigare uppföljningar  
2006–2009**

## 2. Tidigare uppföljningar 2006–2009

Vårt samhälles samlade förmåga att motstå och hantera kriser sätts på prov med jämna mellanrum. Exempel på händelser som har inträffat under de senaste två åren som omfattande el- och teleavbrott samt omfattande IT-incidenter/attacker under 2009 liksom den nya influensan A (H1N1) som hanterades 2009–2010.<sup>10</sup> Även perioderna med stora snömängder vintrarna 2009/2010 och 2010/2011 har satt beredskapen på prov hos många aktörer.

För att undersöka hur krisberedskapen har utvecklats utifrån tidigare identifierade behov är utgångspunkten regeringens bedömningar av samhällets krisberedskap och tidigare uppföljningar. Detta görs genom dels en generell genomgång av tidigare uppföljningar av krisberedskapen åren 2006–2009, dels specifikt för några av de områden som återfinns i rapporten och där det också finns material sedan tidigare: kommun- och landstingsuppföljningarna 2009<sup>11</sup> samt underlag om antagonistiska hot mot transporter av farligt gods från 2008 och 2010.

Förutom de uppföljningar av krisberedskapen som redovisas här har även lärdomar dragits i andra MSB-rapporter. Exempel på detta är analysen av hur krisberedskapen fungerat under perioder med stora snömängder vintern 2009/2010,<sup>12</sup> vars övergripande slutsatser redovisas kort i detta kapitel.

### 2.1 Regeringens bedömning av samhällets krisberedskap

I regeringens skrivelse (2009/10:124) *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* lyfter regeringen fram att bedömningar av krisberedskapen avseende såväl krishantering som förmåga att i samhällsviktig verksamhet motstå allvarliga

10 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Olyckor och kriser 2009/2010*.

11 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Årlig kommunuppföljning 2009*, samt MSB, *Uppföljning av landstingens krisberedskap 2009*.

12 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Perioder med stora snömängder vintern 2009/2010. Redovisning av regeringsuppdrag att analysera och utvärdera hur krisberedskapen fungerat under perioder med stora snömängder vintern 2010*, dnr 2010-4284.

störningar fortsatt bör genomföras då de utgör en viktig grund för uppföljningen av samhällets krisberedskap. Vidare gör regeringen bedömningen att ”för att förtydliga vad som kan förväntas av samhällets krisberedskap bör resultatmål tas fram som anger på vilken nivå vissa samhällsfunktioner bör fungera för att kunna tillmötesgå individens behov vid en allvarlig händelse eller kris.” Därutöver poängterar regeringen vikten av att utveckla arbetet inom samverkansområdena och bedömer att krisberedskapen bör stärkas genom att aktörernas roll i arbetet i samverkansområdena förtydligas och utgår från resultatmålen.

I budgetpropositionen för 2011<sup>13</sup> anger regeringen att samhällets krisberedskap har utvecklats under senare år och lyfter fram att framsteg gjorts när det gäller att institutionalisera, strukturera och organisera svensk krisberedskap på nationell, regional och lokal nivå. Regeringen framhåller samtidigt att det också kvarstår arbete, bland annat för att utveckla samarbete och tydliggöra roller och ansvar. Dessutom påtalar regeringen att det fortfarande finns brister i förmågan till sektorsövergripande samverkan, tillgänglighet till förstärkningsresurser och robusthet i de ordinarie verksamheterna.

## 2.2 MSB:s sammanfattning av bedömningar åren 2006–2009

I rapporten *Samhällets krisberedskapsförmåga – Samlade bedömningar och genomförda åtgärder åren 2006–2009*<sup>14</sup> redovisade MSB en sammanfattning av olika bedömningar som gjorts gällande krisberedskapen under åren 2006–2009. Förutom de samlade bedömningar av krisberedskapsförmågan som MSB, och tidigare Krisberedskapsmyndigheten (KBM) lämnat under dessa år, omfattar rapporten även sammanställningar av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, årliga bedömningar av informationssäkerheten, Riksrevisionens granskningar av olika delar av krisberedskapen samt bedömningar som regeringen lämnat i budgetpropositionerna.

13 Budgetpropositionen för 2011, Utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap (Prop. 2010/11:1)

14 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samhällets krisberedskapsförmåga - samlade bedömningar och genomförda åtgärder åren 2006-2009*, dnr 14270/2009

I rapporten kommenteras de tidigare förmågorna som användes i förmågebedömningarna: krisledningsförmåga, operativ förmåga och förmågan hos den samhällsviktiga verksamheten att motstå störningar.<sup>15</sup> I rapporten sammanfattar MSB utvecklingen 2006–2009 av samhällets krisberedskapsförmåga:

- En stor del av de satsningar som under perioden har genomförts med medel från krisberedskapsanslaget har lagts på att förbättra krisledningsförmågan. Denna förmåga har också bedömts vara *godtagbar* mot slutet av perioden. Vissa brister finns dock. Dessa gäller framförallt uthålligheten vid kriser som varar en vecka eller längre. Vissa brister finns också i förmågan till sektorsövergripande samverkan.
- Den operativa förmågan bedöms vara *bristfällig*. Detta gäller trots att en hel del satsningar har gjorts under perioden 2006–2009 som har förbättrat förmågan. Dessa satsningar har dock inte varit tillräckliga för att nå upp i en godtagbar förmåga. Detta beror bl.a. på att förstärkningsresurser inte finns i tillräcklig omfattning. Förmågan inom polisen, hälso- och sjukvården samt räddningstjänsten är dock bättre än inom många andra områden.
- Förmågan hos den samhällsviktiga verksamheten att motstå allvarliga störningar varierar från sektor till sektor men har generellt sett ansetts vara *bristfällig*. Detta gäller trots att en hel del åtgärder har vidtagits under perioden i syfte att förbättra robustheten i den samhällsviktiga verksamheten. Brister finns bl.a. vad gäller elförsörjningen, de elektroniska kommunikationerna och den kommunaltekniska försörjningen. Dessa brister är allvarliga då många andra samhällsviktiga verksamheter är känsliga för störningar i dessa verksamheter.<sup>16</sup>

### 2.3 MSB:s samlade bedömning av samhällets krisberedskap 2008

Den senaste samlade bedömning av samhällets krisberedskap som genomförts av MSB gäller förmågan år 2008.<sup>17</sup> Underlaget

15 I förmågebedömningen 2009 slogs de olika förmågorna krisledningsförmåga och operativ förmåga ihop till krishanteringsförmåga.

16 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samhällets krisberedskapsförmåga - samlade bedömningar och genomförda åtgärder åren 2006-2009*, dnr 14270/2009, s. 54.

17 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008*, Publikationsnummer MSB 0034-09, 2009. Det genomfördes inte någon samlad bedömning av förmågan år 2009. Förmågebedömningarna från 2009 för scenariot pandemi ingår som underlag i kapitel 4.



om 2008 finns med i den samlande rapporten för åren 2006–2009, men den särredovisas ändå här, eftersom det är den senaste samlade bedömningen som genomförts. Förmågan delades in i tre delförmågor år 2008.

- Samhällets krisledningsförmåga år 2008 bedömdes av MSB vara *i huvudsak god, men med vissa brister*. Myndigheterna hade svårt att upprätthålla en utbildad och övad ledningsfunktion i sju dygn. Det fanns även brister i myndigheternas förmåga att ge samordnad information till allmänheten vid en kris.
- Samhällets operativa förmåga bedömdes av MSB vara *bristfällig*. Det fanns svårigheter att få fram personal och materiella resurser i tillräckligt stor utsträckning vid en kris. Myndigheterna hade svårt att ta fram en gemensam lägesuppfattning. Problemen med att enas om en gemensam lägesuppfattning fick konsekvenser för samordningen av olika aktörer i operativa insatser. Den operativa förmågan övades dessutom inte i tillräcklig utsträckning.
- Förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar bedömdes av MSB vara *bristfällig*. Kunskaperna om beroendet av andra aktörer var bristfälliga. Rutinerna för att omfördela och ta emot förstärkningsresurser var inte tillräckligt övade. Samhällsviktig infrastruktur hade brister i robustheten, särskilt i de elektroniska kommunikationerna. Myndigheternas reservkraft räckte sällan i sju dygn utan påfyllning av drivmedel. De privata aktörerna deltog endast i liten utsträckning i genomförda övningar.

Vidare gjorde MSB bedömningen att det fanns brister i efterlevnaden av ansvarsprincipen, eftersom aktörerna ofta inte hade tillräcklig kunskap om ansvarsfördelningen vid kriser, vilket medförde att samverkan inte skedde i den utsträckning som vore önskvärt. Många aktörer som behövde samverka vid en kris inte alltid hade det behovet i vardagen, vilket gjorde det svårt att identifiera sådana samverkansbehov då en kris inträffat.

## 2.4 Kommunuppföljningen 2009

MSB följer genom länsstyrelserna årligen upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och

höjd beredskap. I 2009 års kommunuppföljning konstaterade MSB att kommunerna redovisar brister i sitt arbete gällande flera av kraven i lagen och pekar i flera fall på behov av ytterligare resurser eller tid för att utföra uppgifterna enligt lagen.

Uppföljningen 2009 visade att drygt 80 av 290 kommuner fortfarande saknade en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys samt att ett 40-tal kommuner antingen saknade en fastställd plan för hantering av extraordinära händelser eller hade en plan som fastställts tidigare än inför mandatperioden.

Under 2009 hade också antalet kommuner med ett så kallat kris- hanteringsråd eller motsvarande minskat betydligt. Kommunernas svar i uppföljningen tyder dock på att deras arbete med att tillgodose behovet av samverkan är mångsidigt och mer omfattande än vad tidigare års uppföljningar påvisat och att ett krishanteringsråd uppenbarligen inte är den enda lösningen. Oftast anges att arbetet istället sker i ett regionalt krishanteringsråd eller att det finns motsvarande samverkan med andra kommuner. MSB ansåg i sammanhanget att detta dock inte får hindra att kommunerna tar sitt sammanfattande ansvar fullt ut. Både MSB och länsstyrelserna behöver stödja kommunerna att bygga upp sin samverkan för att kommunerna ska ta sitt geografiska områdesansvar.

## 2.5 Landstingsuppföljningen 2009

Även landstingens tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap följdes under 2009 upp av MSB och Socialstyrelsen<sup>18</sup>.

Uppföljningen ger en bild av att landstingen prioriterar arbetet högst olika när det gäller planen för extraordinära händelser. Att samtliga landsting har en sådan plan eller motsvarande fastställd får dock ses som ett tecken på god utveckling. MSB anser att

---

18 År 2009 omfattade den uppföljning MSB genomförde inte landstingens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (enligt 2 kap § 1 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Efter samråd med Socialstyrelsen redovisades dessa frågor istället i Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys.

det är anmärkningsvärt att flera landsting ännu inte bygger sin plan på en genomförd risk- och sårbarhetsanalys. Det är också anmärkningsvärt få landsting som har övat krisledningsnämnden under 2009.

Socialstyrelsen anger<sup>19</sup> att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser i landstingen har kommit olika långt, det genomförs på olika sätt och med olika tidsramar. Analysmetodik, grunder för bedömningar av förmåga och konsekvenser skiljer sig också åt. Vidare menar Socialstyrelsen att resultatet av landstingens risk- och sårbarhetsanalyser visar att både den interna och externa samverkan kan förbättras. Samverkan med respektive länsstyrelse är viktig eftersom området för landstingets verksamhetsansvar sammanfaller med länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Cirka hälften av landstingen har samverkat med länsstyrelser i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys. Däremot är det förhållandevis få landsting som har samverkat med andra landsting.

## 2.6 Antagonistiska hot mot transport av farligt gods

Riksrevisionen granskade i rapporten Skyddet för farligt gods (RiR 2008:29)<sup>20</sup> om regeringen och de ansvariga myndigheterna har skapat tillräckliga förutsättningar för att farligt gods ska skyddas mot antagonistiska hot. I rapporten redovisar Riksrevisionen att ”regeringen och ansvariga myndigheter inte i alla delar sett till att transporter av farligt gods har ett godtagbart skydd mot relevanta antagonistiska hot”.

I sin rapport rekommenderade Riksrevisionen att MSB skulle behandla antagonistiska hot mot transporter av farligt gods i sina årliga analyser av samhällets krisberedskap.

### 2.6.1 MSB:s rapport Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods – skydd, hot och förmåga

Som ett led i att följa Riksrevisionens uppmaning arbetade MSB under 2009 och 2010 fram en rapport om antagonistiska hot

19 Socialstyrelsen, *Risk- och sårbarhetsanalys 2009 – enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*.

20 Riksrevisionen, *Skyddet för farligt gods* (RiR 2008:29), dnr 31-2007-0025, 2008-12-12

mot transporter av farligt gods.<sup>21</sup> Arbetet utgick från de risk- och sårbarhetsanalyser som inblandade myndigheter<sup>22</sup> redovisade för år 2009 samt intervjuer med dessa myndigheter.

I rapporten gjorde MSB en genomgång av olika typer av antagonistiska hot mot transporter av farligt gods, det förebyggande arbetet kring detta samt en bedömning av samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods. MSB:s bedömning var att denna förmåga var bristfällig. Förmågan att *motstå* hot bedömdes utifrån den skydds nivå som transportererna hade. Gällande förmågan att *hantera* antagonistiska hot så fokuserade MSB på förmågan att upptäcka och förmedla en hotbild till berörda aktörer för att dessa sedan ska kunna vidta åtgärder för att skydda sina anläggningar och sin verksamhet.

I rapportens slutsatser redovisade MSB följande brister på området, samt tillhörande förslag på åtgärder:

Behov av sårbarhetsanalyser: Varken myndigheter eller privata aktörer arbetar i tillräcklig utsträckning med olika former av sårbarhetsanalyser.

- Föreslagen åtgärd: att MSB, Transportstyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket och polismyndigheterna tillsammans stödjer transportbranschen för att öka kunskapen om hur man kan arbeta förebyggande gällande antagonistiska hot, främst stölder, och att dessa myndigheter, liksom Kustbevakningen och Strålsäkerhetsmyndigheten, ska beakta frågorna i sina risk- och sårbarhetsanalyser.

Tillträdesskydd och säkerhetsprövning: Inom transportbranschen finns brister i både transporternas fysiska skydd och arbetet med informationssäkerhet, särskilt för landtransporter.

- Föreslagen åtgärd: att myndigheter och privata aktörer inom transportområdet i sina sårbarhetsanalyser fokuserar på tillträdesbegränsningar kring transporter samt informations-säkerheten på området.

21 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods – hot, skydd och förmåga*, dr 2009-8501. Fastställt i maj 2010.

22 Banverket, Kustbevakningen, MSB (enheter med ansvar för normgivning resp. tillsyn), Rikspolisstyrelsen (RPS), där även Rikskriminalpolisen (RKP) ingår, Sjöfartsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Säkerhetspolisen (SÄPO), Transportstyrelsen och Vägverket.

Larmkedjor: Rutiner för larmkedjor fungerar mycket dåligt, med visst undantag för RN-området (transporter med nukleära och radiologiska ämnen).

- Föreslagen åtgärd: att larmkedjor och informationsspridning på området övas, både inom och mellan myndigheter och gentemot näringslivet.

Samverkansbehov: Det finns stora brister i kunskap hos både myndigheter och privata aktörer om ansvarsfördelning, roller och förutsättningar för olika verksamheter. Detta ger sämre möjligheter att identifiera nödvändiga och effektiva åtgärder på området.

- Föreslagen åtgärd: att samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för skydd, tillsyn av skyddsarbete, hotbilder samt privata aktörer i branschen prioriteras och uppmuntras av alla inblandade aktörer.

## 2.7 Analys av hur krisberedskapen fungerade vintern 2009/2010

Med anledning av att Sverige under vintern 2009/2010 upplevde störningar i samband med sträng kyla och stora snömängder redovisade MSB på regeringens uppdrag<sup>23</sup> en analys av hur krisberedskapen fungerat under perioden. I rapporten ”Perioder med stora snömängder vintern 2009/2010” konstateras att konsekvenserna av störningarna vintern 2009/2010 *inte* kan betecknas som en kris på samhällsnivå. För många enskilda människor var dock händelserna en kris och de drabbades hårt i form av tåg förseningar, halkolyckor och takras. Flera kommuner drabbades, liksom företag och järnvägssektorn, och för dem var händelserna vintern 2009/2010 också en kris.

Rapporten visar bl.a. att störningar i dricksvattenförsörjningen i form av läckande huvudvattenledningar med koppling till kyla och tjäle inträffade återkommande på flera håll i landet under vintern 2009/2010 och bedömdes av Livsmedelsverket som bekymmersamt. Dels på grund av att samtida händelser under vintern 2009/2010 visar att den nationella utrustningen för

---

23 Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att analysera och utvärdera hur krisberedskapen fungerat under perioder med stora snömängder vintern, 2010-03-18 (Fö2010/557/SSK)

nödvattenförsörjning inte är tillräcklig för samtidiga stora kriser, dels för att händelserna pekar på vikten av tillräcklig tillgång till personal och tillräcklig uthållighet.<sup>24</sup>

MSB redovisade några förslag till åtgärder:

- Systemet med vädervarningar från SMHI behöver utvecklas och förbättras.
- Samhällets förmåga att hantera en stor kris inom dricksvattenområdet bör utredas.
- Rutiner och förberedande planering för samverkan kan förbättras. Det har framkommit synpunkter på hanteringen av takrasen, vid störningar i järnvägssektorn och vid samverkan med Försvarsmakten.

MSB lämnade i rapporten också råd inför framtida kriser:

- Krisberedskapsarbetet, exempelvis framtagande av beredskapsplaner och risk- och sårbarhetsanalyser, måste göras till en process där alla delar av organisationen deltar.
- En organisation måste kunna identifiera olika slags händelser (all hazards approach) som skulle kunna inträffa.
- Samverkan är en av grunderna i en effektiv krishantering.
- Det är viktigt att involvera näringslivet i krisberedskapsarbetet.
- Rätt personer och rätt funktioner ska övas och utbildas.
- Händelserna vintern 2009/2010 visade enligt rapporten på hur viktigt det är att alla organisationer har en beredskap för kriser, inte bara de som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

---

24 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Perioder med stora snömängder vintern 2009/2010. Redovisning av regeringsuppdrag att analysera och utvärdera hur krisberedskapen fungerat under perioder med stora snömängder vintern 2010*, dnr 2010-4284.

# **Kommun- och landstingsuppföljning**

### 3. Kommun- och landstingsuppföljning

En kris får alltid konsekvenser på lokal nivå. Det är kommunerna som står närmast medborgarna i den dagliga verksamheten. Kommunerna har därför en nyckelroll i samhällets krisberedskap.

Likaså är landstinget ur krisberedskapsperspektiv en mycket viktig aktör. Dess samhällsviktiga verksamhet måste till stora delar fungera även vid extrema situationer. Därför måste landstingen planera för att ha en god krisberedskap.

Den 1 september 2006 trädde den nya lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) i kraft. I lagen specificeras ett antal uppgifter som kommuner och landsting ska utföra. För att garantera att dessa uppgifter utförs betalar staten ut särskilda medel. Ersättning till kommuner och landsting betalas ut i enlighet med 5 kapitlet 1 § LEH där det specificeras att ersättningen avser kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap LEH. Dessa uppgifter innefattar bland annat att arbeta med risk- och sårbarhetsanalys, att se till att det finns en planering för extraordinära händelser, att utöva ett geografiskt områdesansvar samt att utbilda och öva personalen.

Följande kapitel ger en bild av kommunernas och landstingens arbete med uppgifterna i lagen. Underlaget har hämtats från en enkätundersökning som kommunerna och landstingen har genomfört, med svar till MSB och länsstyrelserna. Frågorna i undersökningen avser endast kommunernas och landstingens krisberedskapsarbete i förhållande till lagen om extraordinära händelser och inte deras arbete med krisberedskap i stort. Det ansvar som kommuner och landsting har enligt lagen bör endast ses som en delmängd av deras arbete med krisberedskap. Dels finansierar kommunerna med egna medel sin krisberedskap och dels kan statlig ersättning erhållas för andra syften. MSB fördelar bland annat medel för att stärka kommunala ledningsplatser eller för kostnader kopplade till införandet av Raket.



Det slutliga resultatet av kommun- respektive landstingsuppföljningen kommer att redovisas i separata rapporter bl.a. gällande den statliga ersättningen. Enkätsvaren är till viss del under fortsatt bearbetning. Innehållet i detta kapitel sammanfattar *några* slutsatser som kan dras av enkätaterialet.

## 3.1 Metod och genomförande

### 3.1.1 Kommunuppföljningen

Kommunuppföljningen bygger på en enkätundersökning som kommunerna har svarat på. I enkäten ställs bland annat några övergripande frågor om kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, planering och utbildning och övning.

Enkäten skickades ut till landets kommuner via länsstyrelserna den 10 januari 2011 och kommunerna svarade den 15 februari. Den kommande rapporten bygger på svar från de 288 kommuner som har svarat. Nedan presenteras några slutsatser utifrån enkätsvaren. Länsstyrelserna, som har skickat ut och samlat in enkätsvaren, har översiktligt sett över svaren tillsammans med kommunerna och i vissa fall korrigerat dem. Fem länsstyrelser har inkommit med sådana korrigeringar som har inarbetats i enkätsvaren. Då rapporten bygger på kommunernas självskattning bör svaren tolkas med en viss försiktighet.

Kommunerna har svarat på frågor om sitt arbete i relation till de olika uppgifterna i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. De har även fått uppskatta i vilken utsträckning den egna kommunen lever upp till den målbild som tecknades i den s.k. kommunöverenskommelsen mellan staten och Sveriges kommuner och landsting. I denna har parterna enats om att kommunerna bör arbeta mot att uppfylla en målbild för de olika uppgifterna i lagen. I detta kapitel redovisas inte hur kommuner och landsting har använt medel från anslaget utan endast några slutsatser från deras arbete med uppgifterna i lagen och i förhållande till överenskommen målbild.

Utöver uppdraget i regleringsbrevet gör också respektive länsstyrelse en mer kvalitativ uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete inom det egna länet när det gäller hur kommunen efterlever lagen

om extraordinära händelser samt hur den statliga ersättningen har använts. I detta kapitel ger MSB således endast en översiktlig bild av kommunernas arbete.

### 3.1.2 Landstingsuppföljningen

Uppföljningen av landstingen bygger på en enkätundersökning med ett antal frågor som landstingen har svarat på. I likhet med enkäten till kommunerna ställs bland annat frågor om aktörernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, planering och utbildning och övning.

Enkäten har skickats till samtliga 21 landsting och svar har inkommit från alla landsting. Sammanställningen nedan bygger på svaren på enkäten.

Landstingen har svarat på frågor om sitt arbete i relation till de olika uppgifterna i lagen om extraordinära händelser. Då den bygger på landstingens självskattning bör svaren tolkas med viss försiktighet.

## 3.2 MSB:s sammanfattning av kommunernas svar

### 3.2.1 Uppgifterna i lagen

MSB har via länsstyrelserna följt upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap år 2010.

Sammanfattningsvis går krisberedskapsarbetet framåt men fortfarande lyfter kommunerna själva fram brister i sitt arbete när det gäller flera av kraven i lagen och pekar på behovet av ytterligare resurser i form av tid och pengar för att uppfylla lagens uppgifter. Samtidigt visar enkäten på att flera kommuner inte avsätter personella resurser i den utsträckning som de enligt kommunöverenskommelsen får medel för.

När det gäller att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys bedömer alltfler kommuner att de möter de krav som ställs i lagen. Samtidigt anger 17 procent, eller 50 kommuner att de inte har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med lagens krav. MSB menar att för att nå upp till lagens krav ska kommunen ha identifierat de risker och sårbarheter som kan drabba kommunen, samt



analyserat hur dessa kan drabba kommunens egen verksamhet liksom verksamheter inom det geografiska området. Kommunen ska arbeta för att driva på och samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser för relevanta aktörer inom det geografiska området.

Risk- och sårbarhetsanalyserna är ett viktigt instrument för att inrikta arbetet inom krisberedskapsområdet. För att risk- och sårbarhetsanalyserna ska kunna utgöra ett sådant beslutsunderlag, bland annat som underlag till plan för hantering av extraordinära händelser bör sammanställningarna vara framtagna under mandatperiodens början.

En majoritet av kommunerna uppger att de har en eller flera planer för sin krisverksamhet. Samtidigt rapporterar ett flertal kommuner att planen inte bygger på genomförd risk- och sårbarhetsanalys. MSB menar att det i varje kommun ska finnas en övergripande plan som är skriftlig och antagen av fullmäktige under mandatperioden för att en kommun ska kunna anses leva upp till lagens minimikrav. Planen bör också bygga på genomförd risk- och sårbarhetsanalys.

Antalet kommuner som utövar sitt ansvar för samverkan via kris- hanteringsråd eller motsvarande funktion har ökat i antal sedan 2009. Samtidigt visar undersökningen att 25 procent av kommunerna uppger att de saknar en funktion för att åstadkomma samverkan och samordning av berörda aktörers åtgärder inför och under en extraordinär händelse. Några av dessa kommuner har former för samverkan som kompenserar för detta (samverkan mellan kommuner, på länsnivå eller genom olika typer av råd). MSB ser utvecklingen som positiv men menar att flera kommuner också bör intensifiera sitt arbete med att finna former och rutiner för kommunens samordningsansvar.

När det gäller övning och utbildning gör MSB bedömningen att kommunerna tycks öva och utbilda i relativt stor utsträckning. Några kommuner uppger dock att de inte utbildar personal med krisberedskapsuppgifter regelbundet. MSB menar att det är viktigt att utbilda och öva krisorganisationen så att olika ledningsfunktioner och verksamheter kan utföra sina uppgifter vid en extraordinär händelse. Övning och utbildning bör vara en kontinuerlig del i kommunens arbete för att kunskaperna ständigt ska vara aktuella.

### 3.2.2 Målbilden

I uppföljningen har kommunerna fått bedöma sin egen måluppfyllnad gentemot den målbild<sup>25</sup> som fastställdes i den s.k. kommunöverenskommelsen. Resultaten av självskattningen visar på en förbättring i jämförelse med 2009 för samtliga delmål. Samtidigt är det en relativt hög andel kommuner som svarar att de fortfarande inte helt lever upp till målbilden.

Kommunernas egen bedömning av måluppfyllnad kan sammanfattas på följande sätt:

DELMÅL	HELT UPPNÅDD	DELVIS UPPNÅDD	INTE UPPNÅDD
1 – kunskap	132	130	26
2 – planering	107	161	10
3 – förmåga	133	134	31
4 – geografiskt områdesansvar	123	127	38

25 **Delmål 1 – Kunskap:** Kommunen har god kunskap om risker och sårbarhet som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.

**Delmål 2 – Planering:** Kommunen har en planering för hur risker och sårbarhet ska undanröjas eller minskas samt en planering för hur kommunen ska hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.

**Delmål 3 – Förmåga:** Kommunen har en god förmåga att hantera en extraordinär händelse, det vill säga att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa de verksamheter som kommunen har bedömt alltid måste kunna upprätthållas och ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.

**Delmål 4 – Geografiskt områdesansvar:** Kommunen har en samlad bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishantering inom kommunens geografiska område. Kommunen verkar för samordning av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för. Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen, centrala myndigheter och andra kommuner.

### 3.3 MSB:s sammanfattning av landstingens svar

#### 3.3.1 Uppgifterna i lagen

Femton landsting anger i uppföljningen att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys för de extraordinära händelser som kan inträffa i verksamheten. Övriga landsting anger att de inte når upp till lagens krav men att arbetet med att sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys pågår och att arbetet ska färdigställas under 2011.

Det är svårt att mot bakgrund av enkätsvaren dra några slutsatser om risk- och sårbarhetsanalysens kvalitet. MSB vill understryka vikten av att alla de risker och sårbarheter som kan drabba landstingen analyseras och att processen med risk- och sårbarhetsarbetet blir en kontinuerlig och samordnad process inom organisationen där alla relevanta funktioner och nivåer deltar.

En majoritet av landstingen (20 landsting) anger att de har en plan för extraordinära händelser men samtidigt uppger fem landsting att planen inte bygger på genomförd risk- och sårbarhetsanalys. MSB menar att det i varje landsting ska finnas en övergripande plan som är skriftlig och antagen av landstingsfullmäktige under mandatperioden för att lagens krav ska anses vara uppfyllda. Planen bör vidare vara generisk och säga något om hur landstinget ska hantera olika typer av händelser.

Svaren från landstingen tyder på att de utbildar och övar sin personal regelbundet, men att vissa personalgrupper kan utbildas och övas mer frekvent.

MSB menar att det är viktigt att utbilda och öva krisorganisationen så att relevanta personalgrupper kan utföra sina uppgifter. Utbildning och övning behöver genomföras kontinuerligt för att kunskaperna ska vara aktuella.

**Pandemi**

## 4. Pandemi

Att arbeta med pandemifrågor har under en längre tid varit en aktuell fråga inom det svenska krisberedskapssystemet. Den svenska beredskapsplaneringen för en pandemi tog fart i samband med ett regeringsuppdrag till Socialstyrelsen att ta fram en nationell pandemiplan. Denna publicerades för första gången i februari 2005. Dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) utarbetade år 2008 en vägledning för samhällets planering inför en pandemi<sup>26</sup>. I vägledningen tog man upp de effekter som en pandemi kan tänkas ha på samhället samt de planerings- och övriga förberedelseåtgärder som bör vidtas.

Detta kapitel utgör en del av MSB:s arbete med att följa upp och utvärdera samhällets förmåga att motstå och hantera kriser, i detta fall utifrån ett längre krisförlopp som påverkar såväl den enskildes liv och hälsa som samhällets funktionalitet.

### 4.1 Metod och genomförande

I det följande redovisas resultatet från förmågebedömning som lämnades in i november 2010 med scenariot pandemi. Scenariot gick ut till samtliga länsstyrelser och ett stort antal centrala myndigheter. Myndigheternas bedömningar omfattar såväl den egna verksamhetens som sektorns eller länets förmåga att motstå och hantera scenariot. Metoden för att genomföra en förmågebedömning beskrivs mer ingående i bilaga 1.

Scenariot som analyseras inom ramen för 2010 års förmågebedömning är i allt väsentligt detsamma som analyserades 2008 och som också användes 2009 och redovisas nedan i avsnitt ”4.1.1 Scenario influensapandemi”.

Utöver tidigare års förmågebedömningar har ett antal andra analyser och utvärderingar kopplat till pandemi genomförts av olika myndigheter bland annat som ett resultat av den nya influensan

---

<sup>26</sup> Krisberedskapsmyndigheten, *Vägledning inför kriser. Del 1: Att planera inför kriser. och Vägledning inför kriser. Del 2: Att planera inför en pandemi.*, 2008.



A(H1N1) som hanterades under år 2009 och 2010 vilka också ligger till grund för den avslutande analysen.

Kapitlet inleds med en sammanställning av resultatet av myndigheternas förmågebedömning med scenario pandemi som avslutas med MSB:s bedömning och slutsatser baserat på sammanställningen. Därefter redovisas resultatet av tidigare års arbeten, analyser och utvärderingar som tillsammans ligger till grund för den avslutande analysen och slutsatser som återfinns sist i kapitlet.

#### 4.1.1 Scenario influensapandemi

Myndigheterna gjorde en förmågebedömning utifrån följande scenario:

*"En ny form av influensavirus sprids och i alla delar av världen insjuknar en stor del av befolkningen i influensa. I början av september kommer viruset till Sverige. Arbetsplatser får en personalfrånvaro om cirka 15 procent under sju veckor. Pandemin når kulmen under vecka två och tre med en frånvaro på 50 procent. De som blir sjuka är borta från arbetet i minst fem arbetsdagar."*

Observera att detta scenario skiljer sig från det som har skett i verkligheten under 2009! Bedömningen utgick från scenariot – inte hanteringen av den nya influensan. Hanteringen av den nya influensan påverkar dock självklart bedömningen av hur man skulle ha hanterat scenariot om det blivit verklighet.

## 4.2 Myndigheternas bedömningar av krisberedskapsförmågan

Ett antal myndigheter, bland annat Svenska Kraftnät och Post- och telestyrelsen gör bedömningen att sektorns förmåga att hantera ett pandemiscenario med 50 procents personalfrånvaro inte kommer att medföra några allvarliga konsekvenser för samhället så länge inte kritiska nyckelfunktioner faller bort eller ytterliggare påfrestning i form av andra störningar drabbar verksamheten. Andra myndigheter, exempelvis Tullverket, gör bedömningen att en 50 procents personalfrånvaro kommer att innebära att myndighetens normala servicenivå inte kommer att kunna uppnås. Samhällsviktig verksamhet ur ett krishanteringsperspektiv bedöms dock kunna upprätthållas genom omprioritering av tillgänglig personal.

Många centrala myndigheter och länsstyrelser framhåller den ökade belastningen på sjukvården och det faktum att i stort sett all

lagerhållning numera sker under transport, vilket gör samhället känsligt för inställda transporter.

En stor del av de svarande myndigheterna anger att det generellt finns en stor risk att en pandemi leder till ökade handläggnings-tider och en lägre servicenivå för medborgarna, vilket några länsstyrelser anser kan leda till att medborgarnas förtroende för och tillit till samhällets institutioner och deras sätt att hantera pandemi minskar. Ett ökat behov av information till aktörer med samhällsviktig verksamhet och till allmänheten samt samordning av informationen lyfts också fram. En länsstyrelse påpekar att "brister i länsstyrelsens förutsättning att samordna och informera kan bidra till att krisen förvärras avsevärt". Vidare menar en länsstyrelse att "otydlighet i ansvarsfördelning och roller i förhållande till privata samhällsviktiga aktörer kan hämma privat-offentlig samverkan vid en pandemi". Några länsstyrelser anser att oklarheter kring prioriteringar av vaccination och tilldelning av antiviraler kan leda till osäkerhet hos allmänheten.

Länsstyrelserna diskuterar också andra typer av konsekvenser som kan uppstå hos allmänheten. Risken att bli smittad kan påverka viljan att arbeta, menar en länsstyrelse. En annan länsstyrelse lyfter fram att beteendemönstren hos allmänheten kan förändras vid en influensapandemi, exempelvis kan man minska sitt resande, undvika att lämna hemmet etc. vilket gör att "samhällskonsekvenserna blir svåra att bedöma".

Tabellerna på sidorna 50 - 51 är en sammanställning av samtliga myndigheternas bedömningar av krisberedskapsförmågan i egen verksamhet respektive ansvarsområde (sektor/län).

Myndigheterna utvecklar i sina bedömningar beskrivningen av sin egen verksamhets respektive sektorns eller länets förmåga att leda, samverka och informera samt förekomst och behov av särskilt regelverk. Vidare anges vilken praktisk erfarenhet som finns av det angivna scenariot samt vilka materiella och personella resurser som bedöms finnas eller behövas i relation till det bedömda scenariot. Nedan redovisas myndigheternas bedömningar, som ligger till grund för bedömningen av krishanteringsförmågan samt förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar.

CENTRALA MYNDIGHETER	VERKSAMHET		SEKTORN	
	KRISHANTERINGS- FÖRMÅGA	FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR	KRISHANTERINGS- FÖRMÅGA	FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR
Arbetsförmedlingen	God med viss brist*	God med viss brist*	Framgår ej	Framgår ej
Elsäkerhetsverket	God med viss brist	God	God	God
Energimyndigheten	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Finansinspektionen	God	God	God	God
FOI	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej
Fortifikationsverket	Bristfällig*	Bristfällig*	Framgår ej	Framgår ej
Försäkringskassan	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej
Jordbruksverket	God med viss brist	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej
Kustbevakningen	God med viss brist	God med viss brist	Framgår ej	Framgår ej
Lantmäteriet	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej
Livsmedelsverket	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig*	Bristfällig*
MSB	God	God	God	God
Pensionsmyndigheten	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej
PTS	Framgår ej	Framgår ej	Bristfällig*	Bristfällig*
Riksgäldskontoret	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej
Rikspolisstyrelsen	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej	Framgår ej
Sjöfartsverket	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Skatteverket	Framgår ej*	God med viss brist	Framgår ej*	Framgår ej*
SMHI	Framgår ej*	Framgår ej*	Framgår ej*	Framgår ej*
Smittskyddsinstitutet	God	God	Framgår ej*	Framgår ej*
Socialstyrelsen	Bristfällig*	Bristfällig*	Bristfällig*	Bristfällig*
SVA	Framgår ej*	Framgår ej*	Framgår ej*	Framgår ej*
SSM	Behövs ej*	God med viss brist	Behövs ej*	God med viss brist
Svenska kraftnät	God	God	God med viss brist	God med viss brist
Trafikverket	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Transportstyrelsen	God med viss brist*	God med viss brist*	Framgår ej*	Framgår ej*
Tullverket	God	God	God	God

LÄNSSTYRELSE	VERKSAMHET		LÄN	
	KRISHANTERINGS-FÖRMÅGA	FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR	KRISHANTERINGS-FÖRMÅGA	FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR
Blekinge Lst (K)	God med viss brist*	Behövs ej	God med viss brist	God med viss brist
Dalarna Lst (W)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Gotland Lst (I)	God	God med viss brist	God	God
Gävleborg Lst (X)	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig*	Bristfällig*
Halland Lst (N)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Jämtland Lst (Z)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Jönköping Lst (F)	God med viss brist	God med viss brist	God	God med viss brist
Kalmar Lst (H)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Kronoberg Lst (G)	God	Behövs ej	God	God med viss brist
Norrbottnen Lst (BD)	God	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Skåne Lst (M)	God	God	God	God med viss brist
Stockholm Lst (AB)	God	God	God	God med viss brist
Södermanland Lst (D)	God	God	God	God med viss brist
Uppsala Lst (C)	God	God med viss brist	God	God med viss brist
Värmland Lst (S)	God	God med viss brist	God	God med viss brist
Västerbotten Lst (AC)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Västernorrland Lst (Y)	God med viss brist	God	God	God med viss brist
Västmanland Lst (U)	God	God	God	God med viss brist
Västra Götaland Lst (O)	God med viss brist	God	God med viss brist	God med viss brist
Örebro Lst (T)	God med viss brist	God	God med viss brist	God
Östergötland Lst (E)	God	God med viss brist	God	God med viss brist

\*Arbetsförmedlingen gör en sammantagen bedömning av förmågan inom myndighetens ansvarsområde. Fortifikationsverket gör bedömning enligt skala utifrån de enskilda indikatorerna, utan sammanvägning. MSB bedömer medelvärdet gällande båda delförmågorna till bristfällig. Lantmäteriets sammanvägda förmåga betecknas som i huvudsak god, men med vissa brister noterade från analyser, workshops och övningar under de senaste fem åren. PTS anger att en samlad bedömning av sektorn blir missvisande då den består av flera aktörer med olika förmåga. Därför har bedömningen angivits både som bristfällig och som god med viss brist, där de större etablerade operatörerna bedöms ha den högre förmågan. Skatteverket anser inte att scenariot innebär en kris i Skatteverkets verksamhet, krishanteringsförmåga behövs därför inte. Vad gäller sektorn, så anger Skatteverket att man inte har ansvar för eller kunskap nog för att bedöma andra myndigheters förmåga. SMHI anger att krishanteringsförmågan är i huvudsak god och förmågan att motstå allvarliga störningar är god med en definierad brist i det att SMHIs reservkraftssystem inte kan drivas i en vecka utan avbrott. Socialstyrelsen anger att såväl den egna myndigheten som sektorn har en god förmåga i en inledningsfas, samt skulle ha en god förmåga vid endast 15% frånvaro. Vid 50% frånvaro är dock förmågan bristfällig. SVA bedömer förmågan att hantera denna typ av händelse som god med viss brist. Transportstyrelsen anger att verksamhetens förmåga varierar mellan god och god med viss brist. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anger att förmågan att god med viss brist vid 15% frånvaro, bristfällig vid 50% frånvaro. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret och Rikspolisstyrelsen har lämnat in sekretessbelagda RSAer.

### 4.2.1 Leda och samverka

De flesta myndigheter anger att de har en generell krisledningsplan. Utöver detta anger ungefär en tredjedel av myndigheterna att de har upprättat en särskild pandemiplan eller influensa-pandemiplan. En majoritet av länsstyrelserna anger också att kommunerna har någon form av krisledningsplan, i många fall en särskild pandemiplan. Inom energisektorn anger myndigheterna att det finns krisledningsplaner inom sektorn. Inom transportsektorn finns det särskilda pandemiplaner förutom på vägsidan. Trafikverket bedömer dock att planeringsläget ändå är gott. För sektorn skydd och säkerhet finns i begränsad omfattning särskilda planverk gällande pandemi; sektorns myndigheter anser dock generellt att den ordinarie ledningsorganisationen är tillräcklig för att hantera en pandemi. MSB bedömer att de flesta räddningstjänster har en planering för denna typ av händelse vilket är en bedömning som delas av de flesta länsstyrelser som har angett att planeringsläget i landets kommuner är gott.

En majoritet av myndigheterna anger att de har en krisledningsorganisation som i ungefär hälften av fallen är övad och utbildad. Mindre än hälften av länsstyrelserna uppger att det finns krisledningsorganisationer i länet och övnings- och utbildningsgraden är varierande. Inom energisektorn och kommunikationssektorn finns nätverk för samverkan och samverkansövningar genomförs, däremot är det osäkert i vilken omfattning ledningsorganisationer i respektive sektor är övade. Större aktörer har generellt en bättre förmåga än mindre aktörer. Inom transportsektorn sker, enligt Sjöfartsverket, samverkansövningar inte i samma utsträckning som bland centrala myndigheter.

### 4.2.2 Regelverk

De flesta myndigheter ser inget behov av speciell utökad lagstiftning. Ett fåtal myndigheter har angett att de själva har riktlinjer och policys för att hantera scenariot och gör samma bedömning av sektorerna. Några myndigheter menar att det inte behövs några särskilda riktlinjer eller avtal för pandemiscenariot.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheter och övriga berörda uppger endast några myndigheter att den är klar. Flera myndigheter efterfrågar en tydligare ansvarsfördelning och

tydligare prioriteringar för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Flera länsstyrelser och centrala myndigheter efterlyser tydligare ansvarsfördelning på central nivå särskilt gällande beslut om vilken myndighet som har mandat att besluta om prioritering av vaccin. MSB svarar i sin förmågebedömning att det kan "finnas brister när det gäller kunskaper mellan olika aktörer, att tolka vilken roll räddningstjänsten ska ha".

Energimyndigheten menar att lagligt stöd för prioritering av energileveranser/reparationer saknas i fredstid. Trafikverket anger att "legala förutsättningar för myndighetens möjlighet till prioriteringsbeslut avseende samhällsviktig trafik är i sin utövning begränsad", och konstaterar att det kräver omfattande samordning och samverkan. "Något regelverk för prioritering utifrån samhällsviktig verksamhet finns inte utan de enskilda kundavtalen är grunden för aktörernas prioritering", uppger Post- och telestyrelsen.

#### **4.2.3 Praktisk erfarenhet**

Få myndigheter anger att övningar med ett pandemiscenario har genomförts. Däremot anger en klar majoritet av de svarande att den nya influensan har gett stor praktisk erfarenhet av att planera inför en pandemi. Många myndigheter anger att den nya influensan har lett till att man har ökat sin kunskap om vilka funktioner som är mest kritiska för den samhällsviktiga verksamheten. Ökad kunskap om personalplanering och interna beroendeförhållanden lyfts också fram. Personalfrånvaron och omfattningen av den nya influensa blev dock i verkligheten inte så stor som i det analyserade scenariot men de insatser som gjordes under pandemin har ökat kunskapen om och förmågan att hantera en pandemi bedömer MSB. Flera länsstyrelser anser att en lärdom som kan dras utifrån arbetet med den nya influensan är vikten av en tydlig ansvarsfördelning och samordning mellan statliga och regionala myndigheter.

#### **4.2.4 Materiella resurser**

Länsstyrelserna lyfter i huvudsak resurser som disponeras av sjukvården, som exempelvis tillgången till vaccin och antiviraler, som problemområden vad gäller materiella resurser. Beroendet av transporter samt att kommunerna är beroende av de avtal

som finns med leverantörer av hygienartiklar till vård och omsorg är frågor som också diskuteras av många länsstyrelser.

Mindre än hälften av myndigheterna uppger att det finns materiella resurser att tillgå efter att pandemiscenariot har inträffat, och länsstyrelserna utgör en majoritet av dem som svarat. Ett antal myndigheter anser att tillgång till och behov av materiella resurser inte påverkas eller påverkas endast i ringa utsträckning av pandemiscenariot. Myndigheterna nämner dock krisledningsorganisationens behov av kommunikativ och teknisk utrustning. Ungefär en tredjedel av de myndigheter som svarat på frågan om materiella resurser anger att det finns en förmåga att omfördela interna resurser och ta emot externa resurser.

Inom energisektorn bedömer myndigheterna att det finns materiella resurser att tillgå, dock påpekar Energimyndigheten att "de mindre aktörerna är mer sårbara" och Svenska Kraftnät menar att "möjligheterna för driftcentralernas personal att få tillgång till vaccin, användning av handsprit, besöks- och reseförbud samt möjligheterna att skjuta fram planerade arbeten torde bl.a. påverka sektorns förmåga". Trafikverket menar att "med tanke på modern lagerhållning, "just in time", kommer problem att uppstå med reparation och underhållsarbete". Post- och telestyrelsen bedömer att pandemin inte skapar "ökat behov av materiella resurser". Myndigheten menar dock att leveranser riskerar att utebli "eftersom pandemin även slår mot andra sektorer i samhället".

#### **4.2.5 Personella resurser**

Ungefär hälften av myndigheter anger att de har personella resurser att tillgå efter att scenariot har inträffat och att de har möjlighet att omfördela personal. Det är dock endast ett fåtal myndigheter som uppger att resurserna är utbildade och övade och ett antal myndigheter diskuterar problemet med att snabbt behöva ersätta nyckelkompetens och expertis som en del personal besitter. Det kan vara svårt att ta emot externa personella förstärkningsresurser och även internt omplacera personal som inte har rätt kompetens, vilket kan medföra att uthålligheten minskar betydligt. Beroendet av nyckelkompetens ses generellt som det största problemet av flertalet myndigheter, både vad gäller den egna verksamheten såväl som för sektorn eller länet.





Det handlar om ledningsfunktioner inom driftcentraler, lokförare, vägfordonschaufförer, räddningstjänst, polis och tullpersonal med mera. Samtidigt menar exempelvis Energimyndigheten att ”de verksamheter som normalt arbetar med skiftgång har förhållandevis bra förutsättningar att klara en influensapandemi”. Detta gäller t.ex. verksamheten vid raffinaderier och drift av kraftverk.

Tullverket menar också att ”för gränskontrollverksamheten finns ett författningsstöd som medför att kustbevaknings- och polispersonal kan användas som förstärkningsresurser”. MSB kommer i sin förmågebedömning fram till att tillgång till personal med tillräcklig kompetens troligtvis blir ”lättare i storstadsregionerna än i deltidsbrandkårerna på landsbygden eftersom det i storstäderna finns ett större personalunderlag”.

#### **4.2.6 Slutsatser utifrån 2010 års förmågebedömning**

Mot bakgrund av myndigheternas förmågebedömningar bedömer MSB att samhällets krishanteringsförmåga vid en pandemi är *i huvudsak god men med vissa brister*. En majoritet av länsstyrelserna bedömer länens samlade förmåga som god. Smittskyddsinstitutet bedömer sin egen förmåga som god samtidigt som Socialstyrelsen, som har ett samordningsansvar för det svenska smittskyddet, bedömer sin egen och sektorns förmåga som bristfällig vid 50 procent personalbortfall.

Den samlade förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar bedömer MSB även den vara *i huvudsak god men med vissa brister* mot bakgrund av den samlade bedömningen av myndigheternas analyser. Bedömningen för förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar bedöms generellt något sämre än krishanteringsförmågan. Flera myndigheter bedömer dock förmågan som god eller god med viss brist såväl för sin egen verksamhet som för länet eller sektorn. MSB:s samlade bedömning blir dock något försiktigare mot bakgrund av att Socialstyrelsen bedömer förmågan som bristfällig vilket MSB bedömer spelar en stor roll i sammanhanget.

MSB bedömer generellt att förekomsten av krishanteringsplaner är stor bland de aktörer som omfattas av denna analys, dessutom finns till stor del särskilda pandemiplaner. En särskild kris-

ledningsorganisation finns också till stor del hos aktörer med ansvar för samhällets krisberedskap men huruvida den är övad eller inte varierar.

De flesta myndigheterna ser inget behov av speciell eller utökad lagstiftning utan anser att den lagstiftning som finns är tillräcklig. Det finns dock andra åsikter bland några av myndigheterna. Främst handlar det då om tveksamheter vad gäller lagstöd för olika typer av prioriteringar samt möjligheter att göra avsteg från arbetstidslagstiftning. Ett fåtal myndigheter har angett att de själva har riktlinjer och policys för att hantera scenariot och gör samma bedömning av sektorerna. Några myndigheter menar att det inte behövs några särskilda riktlinjer eller avtal för pandemi-scenariot. Däremot anser många myndigheter att det råder oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan framförallt de offentliga aktörerna i händelse av en pandemi; något många anser har visat sig tydligt i hanteringen av den nya influensan 2009/2010. Flera myndigheter efterfrågar en tydligare ansvarsfördelning och tydligare prioriteringar för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Många myndigheter anser att tillgång till antiviraler samt möjligheten att vaccinera är de materiella resurser som är viktigast i händelse av en pandemi. Utöver det är tillgången till sjukvårdsprodukter samt olika typer desinfektionsmedel viktiga. I detta sammanhang är man beroende av fungerande transporter samt avtal med leverantörer.

Vad gäller personella resurser anger ungefär hälften av myndigheterna att de har personella resurser att tillgå och att de har möjlighet att omfördela personal. Det är dock endast ett fåtal myndigheter som uppger att resurserna är utbildade och övade. Många myndigheter tar upp svårigheten att ersätta funktioner som kräver särskild kompetens i händelse av sjukdom. Utifrån dessa bedömningar menar MSB att rätt utbildad personella resurser är av yttersta vikt och beroendet av nyckelpersoner med rätt kompetens är viktigare för hanterandet av en pandemi än antalet sjuka totalt.

Sammanfattningsvis drar MSB följande slutsatser utifrån 2010 års förmågebedömning med scenario pandemi:

- Trots en ökad förmåga genom att praktiskt hantera den nya influensan kan kunskap om roller och ansvar i händelse av en pandemi samt utbildning och övning i pandemifrågor bli bättre.
- Nuvarande planering för att hantera en pandemi kan betraktas som god men kan förbättras genom beroendeanalys och det är viktigt att hänsyn tas till resultatet av dessa när avtal med olika leverantörer tecknas.
- Vid personalplanering är det viktigt att planera för ett bortfall av särskilda nyckelfunktioner snarare än att utgå från att ett visst antal av personalen insjuknar.

### 4.3 Lärdomar från andra studier och analyser

Den europeiska smittskyddsmyndigheten ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) besökte Sverige under en vecka i april 2007 för att utvärdera den svenska pandemiberedskapen. Slutsatserna var att Sverige har gjort stora framsteg, men precis som i andra EU-länder fanns det också områden som kunde förbättras, framför allt inom sektorer i samhället utanför hälso- och sjukvården och beredskapen på lokal nivå.<sup>27</sup> Uppföljningen har varit viktig för det fortsatta arbetet, där nationella aktörer bland annat har utvecklat arbetet inom de områden där ECDC såg en förbättringspotential.

#### 4.3.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen redovisade i början av 2008 en granskning av regeringens och ansvariga myndigheters beredskap för att hantera ett utbrott av pandemisk influensa med en svårighetsgrad som motsvarar spanska sjukan. Själva granskningsarbetet genomfördes under år 2007. Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringen och ansvariga statliga myndigheter inte hade säkerställt en god beredskap för hanteringen av en pandemisk influensa. Anledningen till detta uppgavs vara brister i länsstyrelsernas och kommunernas förmåga. Man konstaterade också att

---

<sup>27</sup> European Centre for Disease Prevention and Control och Socialstyresen, *Pandemic Influenza Preparedness Joint Self-Assessment Report Sweden*.

det fanns brister i landstingens pandemiplanering och oklarheter kring prioriteringar och distribution av antivirala läkemedel.<sup>28</sup>

### 4.3.2 Tidigare samlade bedömningar från MSB

Scenariot pandemi har analyserats genom förmågebedömning under tre års tid och vid en jämförelse kan konstateras att myndigheternas bedömning av den egna krishanteringsförmågan har förbättrats under de tre åren. År 2008 bedömde åtta myndigheter förmågan som god medan 28 bedömde den som god med viss brist. År 2010 bedömer 16 myndigheter förmågan som god medan 20 bedömer den som god med viss brist. Myndighetens bedömning av förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå störningar har även den förbättrats. År 2010 bedöms förmågan som god av 14 myndigheter jämfört med 7 år 2008. 19 myndigheter bedömer förmågan som god med viss brist år 2010 medan 24 gjorde det år 2008.

Bedömningen för sektorn eller länet har även den förbättrats. År 2008 bedömde 27 myndigheter krishanteringsförmågan som god eller god med viss brist medan 31 myndigheter gör samma bedömning år 2010. Antalet myndigheter som har bedömt förmågan i samhällsviktig verksamhet som god eller god med viss brist har ökat från 19 till 30 under samma period.

Det finns stora likheter i de kommentarer som myndigheterna ger i sina bedömningar de tre åren i stort beskrivs samma problem och konsekvenser för samhället. Ansvarsfördelningen mellan aktörerna verkar dock ha blivit tydligare då något färre myndigheter i år 2010 anger att ansvarsfördelningen är oklar jämfört med år 2008. År 2008 är det också fler myndigheter som anger att det saknas policys (riktlinjer och regelverk) jämfört med i 2010 års förmågebedömning.

### 4.3.3 Uppdrag i länsstyrelsernas regleringsbrev

Länsstyrelserna fick i regleringsbrevet för 2007 uppdraget att identifiera samhällsviktig verksamhet inom sina respektive län, och i dialog ge dessa verksamheter stöd i planeringen inför en

---

28 Riksrevisionen, *Pandemier – Hantering av hot mot människors hälsa*, RiR 2008:1.

pandemi<sup>29</sup>. MSB genomförde med Socialstyrelsens medverkan under 2008 en sammanställning<sup>30</sup> av länsstyrelsernas arbete på detta område. Av länsstyrelsernas underlag framgår att samhället vid en pandemi kan komma att kännetecknas av en mängd störningar och att medborgarna inte kan räkna med att samhället ska fungera normalt. Prioriterade uppgifter inom de samhällsviktiga verksamheterna verkar ändå kunna upprätthållas i stor utsträckning, förutsatt att det görs en adekvat pandemiplanering inom verksamheterna, att det finns möjligheter att göra undantag i vissa lagar och regler samt att samverkan sker mellan olika aktörer. Arbetet med identifieringen av samhällsviktiga verksamheter ingår numera i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser för myndigheter, landsting och kommuner i enlighet med MSB:s föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6 och 2010:7).

#### 4.3.4 Utvärdering av förberedelser och hantering av influensapandemin 2009/2010

Regeringen gav i mars 2010 i uppdrag<sup>31</sup> åt Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att utvärdera förberedelserna inför en influensapandemi och hanteringen av influensa A(H1N1) 2009. Utvärderingen<sup>32</sup> konstaterar att inga multisektoriella<sup>33</sup> effekter på grund av pandemin har identifierats. Vid en allvarigare pandemi med ett stort antal sjukdomsfall och dödsfall kan effekterna bli kännbara om flera verksamheter får problem. Därför är det fortsatt viktigt att aktörer med samhällsviktig verksamhet identifierar de kritiska beroenden som finns i den egna verksamheten och har en alternativ planering för olika nivåer av störningar i sina kritiska funktioner. Flertalet myndigheter och andra berörda aktörer bör se över sina beredskaps-

29 Regleringsbrevsuppdrag nr.2 för länsstyrelserna verksamhetsår 2007 samt nr. 42 verksamhetsåret 2009.

30 Krisberedskapsmyndigheten, *Samhällsviktig verksamhet vid en influensapandemi – En sammanställning av länsstyrelsernas arbete 2007*, dnr 0176/127.

31 Uppdrag att utvärdera förberedelserna inför en influensapandemi och hanteringen av den nya influensan A(H1N1), 2010-03-18 (S2010/2472/FH)

32 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Socialstyrelsen, *Influensa A(H1N1) 2009 – Utvärdering av förberedelser och hantering av pandemin*, ISBN 978-91-86585-84-6. Samt, *Influensa A(H1N1) 2009 – Delrapporterna från utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin*, ISBN 978-91-86585-91-4.

33 Multisektoriella effekter definieras i utvärderingen som: en effekt av influensapandemi som en faktor som ger en påtaglig direkt påverkan i flera sektorer eller en påtaglig påverkan i en enskild sektor som i sin tur leder till att flera sektorer påverkas.

planer i syfte att anpassa dessa till de erfarenheter som har vunnits under pandemin. Bland annat kan det finnas anledning att i planeringen utgå från ett antal pandemiscenarier med olika svårighetsgrad. Pandemin visar att en pandemis svårighetsgrad och konsekvenser för samhället kan variera starkt.

Utvärderingen konstaterar också att det är viktigt att MSB och Socialstyrelsen i dialog ser över hur respektive myndighet tolkar ansvarsfördelningen mellan de två myndigheterna och skapar en samsyn om hur ansvarsfördelningen ska se ut vad det gäller de olika myndigheternas samordningsansvar under en pandemi. Även andra aktörers samverkan på nationell- och regional nivå bör fördjupas och rollfördelningen förtydligas. Det finns dock inget behov att ändra myndigheternas ansvarsfördelning eller instruktion.

Det finns också anledning att se över processen för att identifiera samhällsviktig verksamhet vid en pandemi. MSB:s arbete med en nationell strategi för samhällsviktig verksamhet<sup>34</sup> bör kunna ge vissa ingångsvärden för detta arbete, menar utvärderingen. Vidare konstateras att förutsättningarna för hur det statliga lagret av antiviraler ska användas behöver klargöras då det gäller vem eller vilka som fattar beslut om fördelning av antiviraler till personal i samhällsviktiga verksamheter och på vilka grunder detta beslut fattas.

När det gäller kommunikationsfrågor såsom information till allmänheten är utvärderingens slutsats att myndigheter och landsting till stor del lyckades med sin kommunikation.<sup>35</sup> Budskapen från myndigheterna var i stor utsträckning samordnade och allmänhetens förtroende för myndigheterna var stor enligt de attitydundersökningar som genomfördes under perioden. Ett område som behöver förtydligas är ansvarsfördelningen mellan nationell och regional nivå. Den nationella nivån behöver ta ett större ansvar vid en pandemi än vad den gör i vardagen menar

34 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Skydd av samhällsviktig verksamhet MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*

35 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Socialstyrelsen, *Influensa A(H1N1) 2009 – Delrapporterna från utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin*, ISBN 978-91-86585-91-4, sid 213-214.

10 000 har val...

**INFLUENSAN**

**SMITTAR**

**ALLT FLER**

utvärderingen. Det konstateras också att det var svårt nå ungdomar och unga vuxna samt personer som inte har svenska som modersmål.

I utvärderingens delrapport ”Planering, samordning och konsekvenser”<sup>36</sup> redovisas bland annat vilken förbättringspotential eller åtgärder för att öka beredskapen de deltagande aktörerna identifierade för sin respektive sektor.

Inom sektorn *energiförsörjning* anges att ökade insatser på information och samverkan inom sektorn skulle kunna medföra att aktörerna på ett mer effektivt sätt skulle kunna hantera en pandemi. Några myndigheter har påbörjat ett arbete rörande hur respektive myndighet skulle kunna ta ett större medvetet ansvar för sektorn som helhet. Detta arbete skulle kunna utökas genom olika övningar med representanter från hela energiförsörjningssektorn.

Inom sektorn *skydd och säkerhet* efterfrågas bland annat ett utökat stöd från samordnande myndigheter och även en utökad samverkan inom och utanför sektorn. Flera aktörer anser också att man borde ingå avtal med leverantörer för att försäkra sig om att leveranser inte uteblir vid händelse av en kris.

När det gäller utvecklingspotential inom sektorn *transporter* angav Banverket att bland annat avtal, såsom avtal rörande underhåll, projektering, trafikplanering och arbetsmiljö, kan stärka förmågan att hantera en pandemi. Vidare pekade Vägverket på att inventering av resurser bör genomföras.

Flera aktörer inom sektorn *information och kommunikation* angav att de ansåg att privata aktörer inkl. statliga bolag borde involveras mer i krishanteringssystemet. Flera aktörer angav också att de själva bör identifiera beroenden och se över huruvida avtal som garanterar leverans under en kris kan upprättas med leverantörer. Post- och telestyrelsen efterfrågade utökade medel för att genomföra robustgörande åtgärder i infrastrukturen i syfte att stärka krishanteringsförmågan.

---

36 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Socialstyrelsen, *Influensa A(H1N1) 2009 – Delrapporterna från utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin*, ISBN 978-91-86585-91-4.



### 4.3.5 Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser 2010

Förutom den bedömning som görs i 2010 års förmågebedömning av scenariot pandemi utvecklar flera centrala myndigheter och länsstyrelser analysen i sina risk- och sårbarhetsanalyser. I myndigheternas redovisning framgår allmänt att sju myndigheter anser att arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet samt att revidera och uppdatera personal- och pandemiplaner bör fortgå för att öka beredskapen för en pandemi.

Vad gäller åtgärder kopplade till omfattande personalbortfall och konsekvenser som det kan medföra anger ett fåtal myndigheter att bestämmelser kring tjänstgöring utanför ordinarie arbetstid och möjligheten att göra avsteg från bestämmelser bör tydliggöras. Att möjliggöra distansarbete och arbeta hemifrån samt att teckna avtal med bemanningsföretag för att snabbt kunna bemanna viktiga funktioner lyfts också fram. Det är också viktigt att dokumentera vilken kunskap som endast finns hos vissa nyckelfunktioner samt att arbeta för kompetensöverföring inom den egna verksamheten.

Också i risk- och sårbarhetsanalyserna diskuterar några myndigheter problem med oklar roll- och ansvarsfördelning på olika nivåer i samhället särskilt gällande information till allmänheten och övriga från länsstyrelser och landsting. Det framhävs att det är viktigt att avsätta tid och resurser för att utvärdera och lära från redan inträffade händelser samt att det bör planläggas hur särskilt utsatta grupper och nyckelfunktioner snabbt ska få tillgång till antiviraler och vaccin.

## 4.4 Analys och slutsatser

Med utgångspunkt i de ovan redovisade analyserna diskuteras i det följande ett antal utvecklingsområden som MSB anser är viktiga att belysa.

### 4.4.1 Fortsatt viktigt att planera för att möta ett personalbortfall

Som tidigare har redovisats var konsekvenserna av den nya influensan A(H1N1) 2009 begränsade. En allvarigare influensa skulle dock kunna innebära betydande konsekvenser för samhället. MSB drar därför följande slutsatser utifrån bland annat förmågebedömning pandemi 2010:

- Nuvarande planering för att hantera en pandemi kan betraktas som god men kan förbättras genom beroendeanalys och det är viktigt att hänsyn tas till resultatet av dessa när avtal med olika leverantörer tecknas.
- Vid personalplanering är det viktigt att planera för ett bortfall av särskilda nyckelfunktioner snarare än att utgå från att ett visst antal av personalen insjuknar.

Dessa slutsatser återkommer också till stor del i utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin influensa A(H1N1) 2009. Det kan konstateras att många har utvecklat sin planering under influensan, vilket bör innebära att beredskapen för en liknande händelse har förbättrats i och med hanteringen av influensan.

Många myndigheter har angett att det är nyckelpersoner som är den största sårbarhetsfaktorn. Det är därför viktigt att identifiera dessa. Till den här frågan hör även hur man ska hantera kritiska funktioner i samhällsviktig verksamhet. Vissa funktioner är starkt personberoende när det gäller kompetens men även gällande personliga nätverk och kontakter. Dessa aspekter behöver diskuteras utifrån ett redundans- och uthållighetsperspektiv.

#### **4.4.2 Utveckla privat-offentlig samverkan**

Allt mer verksamhet av samhällsviktig karaktär bedrivs idag av företag. Företag är privata aktörer som inte omfattas av krisberedskapslagstiftningen. En del av dessa privata aktörer är företag som ägs, helt eller delvis, av stat, kommun eller landsting. För företag är vinstintresset och åtaganden gentemot ägare och kunder de främsta drivkrafterna, vilket ger dem andra förutsättningar för sitt arbete med samhällets krisberedskap. Leveranssäkerhet är ett ledord för många aktörer eftersom detta är en förutsättning för att verksamheten ska vara konkurrenskraftig, något som även gynnar krisberedskapen. De mål som sätts upp av myndigheterna måste beakta dessa privata aktörers förutsättningar, annars riskerar detta medföra att mål inte uppnås.

Privata aktörer har även delvis ett behov av ett för dem anpassat stöd från myndigheterna. En möjlighet är att skraddarsy information till olika målgrupper där näringslivet kan utgöra en sådan

målgrupp. En viktig aspekt är i vilken mån privata aktörer och statliga bolag är involverade i krishanteringssystemet, t.ex. medverkar i planering, förberedelser som exempelvis övningar samt möten i olika fora i samband med kriser.

Alla offentliga aktörer måste stärka den privat-offentliga samverkan. Detta kan till exempel göras inom ramen för länsstyrelsernas regionala krishanteringsråd samt kommunernas lokala motsvarighet. MSB bör stödja att privat-offentlig samverkan inom krisberedskapsområdet kommer till stånd. Aktörerna inom samverkansområdena bör också på ett aktivt sätt verka för att privata aktörer involveras i samverkansområdenas arbete. Som goda exempel kan nämnas samverkansområdet transporters (SOTP) arbete med branschorganisationen "TransportGruppen" samt samverkansområdet ekonomisk säkerhets (SOES) arbete med "FSPOS"<sup>37</sup>.

#### 4.4.3 Fortsatt klargöra roller och ansvar

2010 års förmågebedömning med scenario pandemi indikerar att aktörerna har fått en ökad förmåga genom att praktiskt hantera den nya influensan. Trots detta framkommer det att kunskap om roller och ansvar i händelse av en pandemi samt utbildning och övning i pandemifrågor kan bli bättre. Utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin influensa A(H1N1) 2009 visar att de inblandade aktörernas kännedom om varandras organisationer och uppdrag inom den nationella pandemigruppen kan ökas ytterligare. Detta för att förbättra samsynen kring roll- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Ett exempel på detta som framkommer i utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin influensa A(H1N1) 2009 är att MSB:s roll inom Nationella pandemigruppen (NPG) av några aktörer upplevdes som något otydlig, samt att MSB:s relation till Socialstyrelsen vad gäller samordningsuppdraget upplevdes som oklar. Det påpekas också i utvärderingen att ansvarsfördelningen mellan nationell och regional nivå vad gäller kommunikationsfrågor behöver förtydligas.

---

37 FSPOS=Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp

En av målsättningarna som anges i den nationella pandemiplanen är att övriga organisationer inom NPG ska stödja Socialstyrelsen i deras samordning av pandemiarbetet. Från MSB:s sida anser man att denna målsättning behöver ses över. Då målsättningen formulerades 2005 existerade fortfarande Krisberedskapsmyndigheten, som i jämförelse med MSB rent generellt hade det mer begränsade uppdraget att förbereda innan och lära efter en kris, inte samordna under en pågående kris. MSB har i sin instruktion ett övergripande samordningsansvar vilket bör återspeglas i målsättningen.

#### 4.4.4 Prioritering av resurser

Under hanteringen av den nya influensan A(H1N1) 2009 ställde prioriteringen av antiviraler från det statliga lagret till stora problem för berörda aktörer. Utvärderingen konstaterar att det behöver utredas hur det statliga lagret av antiviraler ska användas då det gäller vem eller vilka som fattar beslut om fördelning av antiviraler till samhällsviktiga verksamheter och på vilka grunder detta beslut fattas.

Regeringen anser att länsstyrelserna utifrån sitt sammanhållande ansvar inom sitt geografiska område bör initiera samverkansforum inom länet när det gäller stöd- och förstärkningsresurser. Vidare anser regeringen att det är angeläget att se över möjligheterna att i förberedande syfte arbeta med inriktning och prioritering av statliga och internationella förstärkningsresurser. Enligt regeringens skrivelse bör även nationell samverkan mellan civila aktörer och Försvarsmakten stärkas.<sup>38</sup>

Möjligheten till förberedd resurssamverkan mellan berörda myndigheter som ett medel för att förstärka uthålligheten bör förbättras. Samverkan kan exempelvis omfatta både lån av experter och fysiska resurser. Det finns även ett behov av att skapa en gemensam förståelse för vilka resurser det kan handla om samt att analysera var brytpunkterna för vad de olika nivåerna i krishanteringssystemet ska ha kapacitet att klara av finns.

---

38 Regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124)

En betydande del av de resurser som behövs vid kriser finns hos privata aktörer. Samhällsviktig verksamhet bedrivs också till stor del av näringslivet. Även frivilligorganisationers resurser kan utgöra en tillgång och komplettera de ordinarie resurser som hanterar en allvarlig händelse.

#### **4.4.5 Identifiering av samhällsviktiga verksamheter och kritiska beroenden**

Identifiering och prioritering av samhällsviktig verksamhet är områden som uppmärksammas i förmågebedömningarna av flera myndigheter. Under hanteringen av pandemin ställdes begreppet samhällsviktig verksamhet på sin spets. Den nuvarande definitionen av vad som ska betraktas som samhällsviktig verksamhet har av alla nivåer upplevts som otydlig och det har framförts önskemål om en tydligare definition samt en tydligare kommunikation från ansvariga myndigheter.

Vad det gäller processen att identifiera och stödja samhällsviktiga verksamheter så identifierade MSB i redovisningen av regeringsuppdraget rörande samhällsviktig verksamhet vid en influensapandemi<sup>39</sup> att det främst inom vissa försörjningsområden inte finns en självklar myndighet på central nivå som kan föra en dialog med privata aktörer inom området eller samverka med länsstyrelserna och MSB. Exempel på sådana områden är försörjningen med kontanter och läkemedel. Dessutom bör de centrala myndigheternas ansvar och de geografiskt områdesansvariga myndigheternas ansvar inom de olika verksamhetsområdena preciseras när det gäller vem som pekar ut samhällsviktig verksamhet. Utvärderingen av den nya influensan bekräftar att det har varit problem med processen att identifiera samhällsviktiga verksamheter.<sup>40</sup>

MSB kommer att ta fram ett förslag på hur en process kan se ut för att myndigheter ska kunna identifiera samhällsviktiga verksamheter inför eller under en pandemi. Utgångspunkten för det arbetet är bland annat MSB:s strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet.

39 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Redovisning av regeringsuppdrag rörande samhällsviktig verksamhet vid en influensapandemi*, dnr: 2009-11290.

40 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Skydd av samhällsviktig verksamhet - MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*

En annan viktig aspekt är att ta hänsyn till kritiska beroenden, som ofta förekommer utanför den egna verksamheten och även utanför den egna sektorn. För exempelvis elektroniska kommunikationer är marknaden avreglerad och det finns fler svåridentifierade kritiska beroenden över nationsgränserna, det är därför viktigt att i samverkan med andra aktörer identifiera kritiska beroenden. MSB anser därför att arbetet med att gemensamt utveckla sektorsvisa risk- och sårbarhetsanalyser behöver utvecklas. Alla berörda aktörer bör också fortsätta att utveckla beroendeanalyser inom ramen för sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och krisberedskaps- eller kontinuitetsplanering. Beroendeanalyser ingår numera i föreskrifterna för risk- och sårbarhetsanalyser<sup>41</sup>. Som hjälp i detta arbete kan MSB:s beroendeanalysverktyg användas.<sup>42</sup>

---

41 I enlighet med MSB:s föreskrifter: MSBFS 2011:6 och MSBFS 2011:7.

42 Beroendeanalys diskuteras bland annat i KBM:s rapport *Faller en – faller då alla*, 2009. Vidare information och länkar finns på MSB:s hemsida. Beroendeanalysverktyget kan användas via webbsidan [www.beroendehjulet.se](http://www.beroendehjulet.se)

**Isstorm**

## 5. Isstorm

Ett händelseförlopp som innefattar en allvarlig isstorm med kraftig nedisning kan komma att innebära samtidiga allvarliga störningar inom sektorerna el, elektroniska kommunikationer och transporter, vilket i förlängningen påverkar hela samhällets krisberedskapsförmåga. Tekniska förutsättningar och tillgängliga resurser kommer att kraftigt understiga det som krävs för att lösa samhällsviktiga uppgifter.

Detta kapitel utgör en del av MSB:s arbete med att följa upp och utvärdera samhällets förmåga att motstå och hantera kriser, i detta fall utifrån ett akut krisförlopp vid en extrem väderhändelse – ett ”värstascenario”.

### 5.1 Metod och genomförande

Innehållet i kapitlet är i stor utsträckning ett sammandrag av rapporten *Samhällets krisberedskapsförmåga vid isstorm*. Rapporten är en redovisning av ”Uppdrag att göra en risk- och sårbarhetsanalys utifrån scenariot isstorm”, i enlighet med regeringens beslut den 18 mars 2010 (FÖ2010/558/SSK). Rapportens analys gjordes i huvudsak utifrån underlag från en förmågebedömning som skickats ut i enkätform till sammanlagt trettiofem myndigheter – samtliga länsstyrelser och ett antal centrala myndigheter – som bedömt såväl den egna verksamhetens som sektorns eller länets förmåga att motstå och hantera scenariot. Metoden för att genomföra en förmågebedömning beskrivs mer ingående i bilaga 1.

Rapporten tog även hänsyn till resultat som behandlats i ett flertal andra rapporter och studier som berör svåra väderförhållanden och dess omedelbara konsekvenser. Som exempel kan nämnas FOI:s studie (1999) av isstormen i Kanada 1998, samt MSB:s rapport ”Perioder med stora snömängder vintern 2009/2010”. Även MSB:s publikation ”Faller en – faller då alla?” användes som referensmaterial.

Rapportens slutsatser har i detta kapitel kompletterats med information från myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, bland



annat vad gäller behov och åtgärder som myndigheterna anser bör vidtas för att förbättra krisberedskapen inom framförallt områdena el, elektroniska kommunikationer och transporter.

### 5.1.1 Scenario isstorm

De 35 myndigheterna gjorde en förmågebedömning utifrån följande scenario:

*"Under de senaste dygnen har vädret i Sverige varit klart och kallt. Temperaturen har nattetid varit ca -10°C, för att under dagarna stiga till i genomsnitt -5°C. Elförbrukningen har för årstiden varit hög och Svenska Kraftnät håller effektreserver i beredskap. Väderprognoser varnar för stormbyar, snöfall och underkylt regn över en mycket stor yta av Sverige, som sträcker sig över flera angränsande län och inkluderar såväl större städer som landsbygd. SMHI har utfärdat en klass 2 varning för de kommande dygnen, då risken för en s.k. isstorm är överhängande. Er organisation/län, dess verksamhets- och ansvarsområde förutspås bli direkt drabbade av ovädret.*

*Nästa morgon slår ovädret med full kraft. På grund av höga vindhastigheter och kraftig nedisning havererar ledningar för svåra påfrestningar och ställverk kortsluts efter hand. Detta orsakar omfattande strömavbrott i området.*

*Den kraftiga nedisningen knäcker även telefonstolpar, radiomaster och mobiltelefonmaster vilket orsakar omfattande störningar också på elektroniska kommunikationer. Vägar blir till stora delar oframkomliga på grund av flera centimeter tjock isbeläggning, omkullblåsta träd och nedfallna ledningar. Flera personolyckor i trafiken inrapporteras. Allmänheten uppmanas att stanna hemma. Akuta transporter kan endast genomföras genom körning i kolonn, efter att Vägverket halkbekämpat. På grund av den kraftiga isbeläggningen står även hela det drabbade områdets järnvägsnät stilla. I förlängningen ger isstormen återverkningar inom flera samhällssektorer, bland annat genom störningar i betalningssystemet, livsmedel- och dricksvattenförsörjning, den kommunal vård- och omsorgen, etc.*

*Efter tre dygn avtar ovädret och den följande veckan blir klar och kall, vilket bland annat innebär att istäcket ligger kvar på väg- och järnvägsnät. Cirka 1 miljoner abonnenter i området är utan elförsörjning. Elnätets minskade förmåga och överansträngning föranleder också s.k. effektbrist i andra delar av landet. Röjningsarbete och reparationer kan dock påbörjas. Havererade ställverk i det drabbade området beräknas vara funktionsdugliga inom några dygn, men skadade ledningar beräknas kunna tas i*

*full drift om tidigast en till två veckor. Manuell bortkoppling kommer att behöva tillämpas i området och även i andra delar av Sverige under den närmaste månaden. Även telekommunikationer förväntas fungera bristfälligt under denna tid.”*

Det ska understrykas att isstormsscenarioet är ett ”värsta-scenario” och att sannolikheten för att ett sådant scenario ska inträffa är låg. Samtidigt är resonemangen i detta kapitel även giltiga för *isstormsliknande* händelser och andra svåra väderförhållande som – om än i mindre utsträckning – kan leda till liknande allvarliga störningar i elförsörjningen, de elektroniska kommunikationerna och transporter.

## 5.2 Myndigheternas bedömningar av krisberedskapsförmågan

En svår isstorm skulle innebära allvarliga störningar i framförallt elförsörjning, elektroniska kommunikationer och transporter. Detta gör händelsen synnerligen svår att motstå och hantera för samhället i helhet, eftersom samtliga sektorer i samhället är beroende av att el, kommunikation och transporter fungerar.

Samhället i det drabbade området kommer i det närmaste att vara lamslaget, åtminstone under de dagar som ovädret varar. Länsstyrelserna bedömer generellt att de största konsekvenserna för medborgarna kommer att vara risk för brist på mat och dryck samt värme. Samhällets invånare kommer att genomlida stora umbäranden, enskilda och företag kommer att drabbas av stora ekonomiska kostnader. Tillgången till information, samt möjlighet att kontakta polis, räddningstjänst och akutsjukvård kommer sannolikt att vara mycket begränsad. Risken för socialt missnöje och oro är påtaglig. Ett antal myndigheter bedömer ändå att befolkningens liv och hälsa kommer att kunna upprätthållas, om än på en mycket grundläggande nivå. Erfarenheter från tidigare stora väderhändelser som stormen Gudrun och Per, och framförallt isstormen i Kanada 1998 styrker denna slutsats.

Tabellerna på sidorna 74 -75 är en sammanställning av samtliga myndigheternas bedömningar av krisberedskapsförmågan i egen verksamhet respektive ansvarsområde (sektor/län). Bedömningarna ”bristfällig” och ”god med viss brist” dominerar. ”Mycket bristfällig” och ”god” förekommer i undantagsfall. Generellt

sett bedömer samtliga svarande sin egen verksamhets krisberedskapsförmåga som något bättre än hela sektorns eller hela länets krisberedskapsförmåga. Förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar för sektorn eller länet beskrivs nästan uteslutande som "bristfällig".

Myndigheterna baserar sin bedömning av krisberedskapsförmågan på resonemang utifrån ett antal olika s.k. indikatorer. Utifrån is-stormsscenarioet förs resonemang gällande förmågan till att omvärldsbevaka och larma, förekomsten av reservkraft, förmågan till att leda, samverka och informera samt förekomst och behov av särskilt regelverk. Vidare anges vilken praktisk erfarenhet som finns av det angivna scenarioet samt vilka materiella och personella resurser som bedöms finnas eller behövas i relation till det bedömda scenarioet. Underlaget från förmågebedömningarna har i denna uppföljningsrapport därutöver kompletterats med relaterade behov av åtgärder som myndigheterna har identifierat i sina respektive risk- och sårbarhetsanalyser.

CENTRALA MYNDIGHETER	VERKSAMHET		SEKTORN	
	KRISHANTERINGS-FÖRMÅGA	FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR	KRISHANTERINGS-FÖRMÅGA	FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR
Energimyndigheten	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig
Svenska kraftnät	Bristfällig	God med viss brist	Bristfällig	Bristfällig
Elsäkerhetsverket	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig	Bristfällig
PTS	Ej svar	Ej svar	Bristfällig	Bristfällig
Fortifikationsverket	Bristfällig	God med viss brist	Ej svar	Ej svar
Livsmedelsverket	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig
Jordbruksverket	Bristfällig	Ej svar	Ej svar	Ej svar
Rikspolisstyrelsen	God	God med viss brist	God	God med viss brist
SMHI	God med viss brist	God med viss brist	Ej svar	Ej svar
Boverket	God	God	Ej svar	Ej svar
Kustbevakningen	God med viss brist	Bristfällig	Ej svar	Ej svar
Transportstyrelsen	Bristfällig	Bristfällig	God	God
Trafikverket	God med viss brist	Bristfällig	God med viss brist	Bristfällig
Sjöfartsverket	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist

LÄNSSTYRELSER	VERKSAMHET		LÄN	
	KRISHANTERINGS-FÖRMÅGA	FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR	KRISHANTERINGS-FÖRMÅGA	FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ ALLVARLIGA STÖRNINGAR
Blekinge Lst (K)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig
Dalarna Lst (W)	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig
Gotland Lst (I)	God med viss brist	God	God	God
Gävleborg Lst (X)	Bristfällig	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Halland Lst (N)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig
Jämtland Lst (Z)	God med viss brist	Bristfällig	God med viss brist	Bristfällig
Jönköping Lst (F)	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig	Mycket bristfällig
Kalmar Lst (H)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig
Kronoberg Lst (G)	God med viss brist	God	Bristfällig	Mycket bristfällig
Norrboten Lst (BD)	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig
Skåne Lst (M)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig
Stockholm Lst (AB)	God med viss brist	Bristfällig	Bristfällig	Mycket bristfällig
Södermanland Lst (D)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig
Uppsala Lst (C)	God	God med viss brist	God	God med viss brist
Värmland Lst (S)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist
Västerbotten Lst (AC)	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig
Västernorrland Lst (Y)	God	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig
Västmanland Lst (U)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig
Västra Götaland Lst (O)	God med viss brist	God med viss brist	Bristfällig	Bristfällig
Örebro Lst (T)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God
Östergötland Lst (E)	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist	God med viss brist

### 5.2.1 Omvärldsbevakning och larm

Rutiner för omvärldsbevakning och larm, samt en övad och utbildad TiB (tjänsteman i beredskap) finns hos en klar majoritet av myndigheterna. Förutsatt att viss förvarning om ovädret ges från SMHI så finns det en förmåga hos myndigheterna till att initiera åtgärder. Motsvarande förmåga finns hos andra viktiga aktörer – kommuner och privata verksamheter – i samhället, med undantag av förekomsten av TiB. De utpekade myndigheterna bedömer dock att det i stor utsträckning finns en motsvarande jourfunktion bland aktörer inom deras respektive ansvarsområde. Samhällets förmåga att omvärldsbevaka bedöms dock som bristfällig på grund av de allvarliga störningarna i teknisk infrastruktur som följer av isstormen.

### 5.2.2 Reservkraft

Även om en stor majoritet av myndigheterna anger att de har reservkraft, specificerar endast knappt hälften att det finns en uthållighet i denna om minst en vecka. Några uppger att reservkraften är beroende av tillförsel av bränsle efter några dagar. Bilden som ges över privata aktörer i de bedömda sektorerna och kommunala aktörer är ungefär densamma, det finns generellt sett tillgång till reservkraft men dess uthållighet är osäker. En jämförelse kan göras med KBM:s undersökning (2008) *Kommunalteknisk försörjning i kris* som gav tretton av landets län betyget "bristfällig" vad gäller reservkraftstillgång. Även om det finns vissa tecken på att förmågan har förbättrats något sen dess i flera län, så blir helhetsbedömningen att förmågan är fortsatt bristfällig. Dessutom bör det understrykas att reservkraften framförallt kopplas till prioriterad verksamhet, exempelvis ledningscentraler. Övrig verksamhet står ofta utan.

Följande behov av åtgärder gällande denna aspekt återkommer i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (2010):

- Utbyggnad och säkerställande av att samhällsviktig verksamhet har tillgång till testad reservkraft. En majoritet av myndigheterna anser att detta är viktigt. Det finns en stor bredd i vad som betraktas som samhällsviktig verksamhet som inkluderar såväl offentliga (kommuner, länsstyrelser) som privata aktörer (t.ex. bensinstationer).
- Säkerställande att det finns tillgång till uppvärmda utrymmen vid avbrott i värmeförsörjningen. Nästan samtliga myndigheter som har analyserat scenariot isstorm uppmuntrar kommunerna till att i sin krisberedskapsplanering säkerställa att det finns tillgång till lokala värmestugor (motsv.) vid ett avbrott i värmeförsörjningen.<sup>43</sup>

### 5.2.3 Leda, samverka och informera

De utpekade myndigheterna, liksom andra viktiga aktörer i samhället som de redogjort för – t.ex. polis, landsting, kommuner,

---

<sup>43</sup> Se Energimyndigheten (2009) *Värmeavbrott – en guide till hur kommuner kan lindra en värmekris*. Se även kapitel om resultatmål för värme i MSB:s *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme – Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK, dnr 2010-4539*, 2011.

elnätsföretag, mobiloperatörer - är förberedda för krissituationer i form av planering, rutiner, organisation och nödvändiga resurser. Detta förutsätter dock tillgång till elkraft, elektroniska kommunikationssystem och nyckelpersoner i krisledningen, vilket på grund av isstormsscenarioets specificerade förutsättningar inte kan garanteras. De utpekade myndigheterna kan i sin egen verksamhet i viss mån kompensera för detta i form av reservkraft och redundans vad gäller tekniska system, men övriga samhällets förmåga är osäker, och sannolikt bristfällig.

Följande behov av åtgärder gällande denna aspekt återkommer i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (2010):

- Fortsatta förbättringar för att stärka robustheten i de lokala elnäten. Nyttan med nedgrävning av elledningar och isolering av luftledningarna och skapandet av ledningsgator tas upp av flera myndigheter. Ansvaret för detta arbete vilar främst på elnätsbolagen. Vid årsskiftet 2009/10 hade 4 700 mil av beräknad 5 700 mil luftledning ersatts med nedgrävd jordkabel. Arbetet omfattar framförallt skogsbygd i syd- och mellansverige. Det bör dock understrykas att detta arbete nästan uteslutande berör lokala nät. I ett isstormsscenario skulle troligen såväl stamnätet som regionala nätet påverkas.
- Robustheten i elektroniska kommunikationer bör förbättras. Ett par myndigheter anser att den interna IT-organisationen bör se till att det finns back-up-serverar och att serverar befinner sig på olika fysiska platser. Några myndigheter anser att det finns behov att kartlägga sårbarheter i de elektroniska kommunikationsvägarna.
- Arbeta vidare med anslutning till Raket. Utbyggnaden av Raket är klar, men många aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet, t.ex. kommuner, är inte anslutna till systemet. Flera myndigheter anger att de ska arbeta vidare med att uppmuntra anslutning. Vissa ska själva analysera om och hur de ska ansluta sig till systemet.
- Utveckla och förankra planverk. Många myndigheter nämner att risk- och sårbarhetsanalyser, handlingsplaner, krisplaner, strategier, etc. bör inkludera aspekter som är särskilt viktiga att tänka på inför och vid störningar i elförsörjningen, elektroniska kommunikationer och transporter. Exempel på sådana

aspekter är information till allmänheten, evakuering, krisledningsfunktioner (däribland logistikfrågor och säkerställande av fungerande ledningsplatser). Flera myndigheter nämner också behovet av att förankra dessa planer inom sin organisation.

- Utveckla rutiner för samverkan, särskilt arbetet kring samlad lägesbild, gemensam lägesuppfattning och kriskommunikation. Flera myndigheter lyfter fram behovet av att utveckla förmågan att ta fram en gemensam lägesbild och lägesuppfattning. Lika viktigt är att kommunicera med och föra ut information till allmänhet. Erfarenheter visar att detta är svårt under de flesta krisförhållanden, men blir naturligtvis extra svårt vid störningar i elförsörjning och elektroniska kommunikationer.
- Utveckla formerna för privat-offentlig samverkan. En klar majoritet av myndigheterna anser att frågan om privat-offentlig samverkan är viktig och avser att arbeta vidare för att inkludera privata aktörer i nätverk och samverkansgrupper inom sitt ansvarsområde. Detta är särskilt viktig för områdena elförsörjning, elektroniska kommunikationer och transporter inom vilka privata aktörer har ett mycket stort ansvar för drift och underhåll.

#### 5.2.4 Regelverk

I stort sett alla myndigheter refererar till ordinarie regelverk i hanteringen av händelsen. Myndighetsinstruktioner och krisberedskapsförordningen nämns i sammanhanget. I vissa fall råder osäkerheter om roller och ansvarsfördelning. Flera aktörer tar upp behovet av att prioritera resurser (reservkraftverk, militära personalresurser, drivmedel m.m.). Prioriteringsordningen som tagits fram inom projektet "Styrel" tas upp som förebild.

Följande behov av åtgärder som berör denna aspekt återkommer i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (2010):

- Se över avtal. Flera myndigheter uppmuntrar offentliga aktörer inom sina respektive ansvarsområden att se över avtal med privata aktörer, t.ex. vad gäller elektroniska kommunikationer, och ta ökad hänsyn till säkerheten vid upphandling. En viktig aspekt att tänka på är vilken leveranssäkerhet som gäller vid en extraordinär händelse.
- Metodarbete gällande prioritering av samhällsviktig verksamhet. Flera myndigheter nämner att de under 2010 kommer att





arbeta med prioritering av samhällsviktig verksamhet inom processen Styrel (kopplad till eventuell effektbrist/elbrist). Några poängterar att en liknande metod skulle vara önskvärd för att underlätta prioritering av samhällsviktiga verksamheter även vid andra händelser, t.ex. vid ett långvarigt *elbortfall*, eller vid störningar i transporter.

### 5.2.5 Praktisk erfarenhet

Det senaste isstormsliknande scenariot i Sverige inträffade år 1921, i ett samhälle som inte var lika sårbart som dagens. Praktisk erfarenhet av en "skarp" händelse i nutid finns alltså inte. Däremot har flera väderrelaterade händelser och situationer – som t.ex. stormarna "Gudrun" (2005) och "Per" (2007), snökaoset i Gävle (1998) och förra årets stora snömängder (2009/2010) – beröringspunkter med det aktuella isstormsscenario. I vissa fall har aktörer övat utifrån ett isstormsscenario, med bortfall av el i samband med svåra väderförhållanden. Exempel som tas upp är Svenska Kraftnäts "Elövning 2008" (där Svenska Kraftnät, regionnätsföretag och entreprenadföretag ingick som övade) och olika regionala övningar, t.ex. "El-ände" i Östergötland (2010). Konsekvenserna och eller antalet medverkande i dessa övningar har dock varit av mer begränsad omfattning jämfört med förmågebedömningens isstormsscenario.

I brist på skarpa händelser är kunskaps- och övningsinsatser avgörande för att skapa sig en förståelse för vad en händelse kan innebära. Följande behov av åtgärder gällande denna aspekt återkommer i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (2010):

- Kartläggning, analys och spridning av underlag för att höja kunskapsnivån. Flera myndigheter kommer att vara involverade i projekt och grupper som kartlägger och eller analyserar specifika områden som tillgången på bränsle (till reservkraftsaggregat och fordon) inom sitt ansvarsområde. Ett annat svar lyfter behovet av att öka kunskapen om hushållens krisberedskap, t.ex. genom enkätundersökning. Flera myndigheter anger att de ska verka för att öka medvetenhet och höja kunskapsnivån genom att stötta analys samt sprida information bland aktörer inom sitt ansvarsområde gällande hot, sårbarheter, risker och strategier för att möta dessa. Post- och telestyrelsens rapport "Vägledning för anskaffning och upprätthållande av

robust elektronisk kommunikation” (PTS-ER-2010:18) är ett exempel på en sådan strategi.

- Flera myndigheter lyfter behovet av att öva mera och då särskilt scenarier som omfattar svåra störningar i elförsörjningen samt störningar i elektroniska kommunikationer.

### 5.2.6 Flytta samhällsviktig verksamhet

Vad gäller möjlighet att flytta samhällsviktig verksamhet så har majoriteten av de utpekade myndigheterna varken genomfört förberedelser för eller övat sådan. Viss planering för flytt av särskilt viktiga och sårbara verksamheter – däribland vård och äldreomsorg – finns i samhället, men risken är att sådan inte kan genomföras på grund av de begränsade transportmöjligheter som isstormen förorsakar. För samhället i helhet ska det också understrykas att endast ett fåtal geografiskt områdesansvariga och boende har planerat och vidtagit förberedelser för långvarigt avbrott i värmeförsörjningen med de behov av t.ex. evakuering och flyttning av personer och verksamheter som kan komma att krävas. Planering för och tillgången till värmestugor är t.ex. mycket begränsad i landet. Även om sådana finns, är det inte säkert att de kommer att kunna försörjas med el och dessutom – av samma skäl som ovan – är möjligheterna till att evakuera enskilda individer begränsade under stormens förlopp.

Några myndigheter poängterar att man i beredningsplaneringen bör ta hänsyn till eventuella evakueringsbehov. Se även 5.2.3. Leda, samverka, informera ovan.

### 5.2.7 Materiella resurser

Länsstyrelserna anser generellt sett att tillgången till materiella resurser – i form av teknisk utrustning kopplad till förmågan att leda, samverka och informera – är god snart efter det att scenariot har inträffat. Scenariot innebär dock att denna utrustning kanske inte fungerar. Förbrukningsmaterial i form av bränsle till reservkraft och proviant kan bli bristvara och generellt sett sker en överbelastning av länets resurser. Fördelning av resurser, t.ex. mobila reservkraftverk, kan bli ett problem och likaså möjligheterna till förstärkningsresurser. Få aktörer har stora lager uppbyggda, vilket bland annat gäller sektorn elektroniska kommunikationers tillgång till reservmaster. Såväl länsstyrelser

som centrala myndigheter menar att förmågan att ta emot och fördela resurser i grunden är god, med väl uppbyggd samverkan och kontaktnät. Vissa möjligheter finns även att ta emot förstärkningsresurser från andra håll i landet och från utlandet. Resursfördelning försvåras dock av vägförhållanden, framförallt under de tre dagar isstormen varar. De efterföljande veckorna kommer att präglas av stor efterfrågan av materiella resurser.

Följande behov av åtgärder gällande denna aspekt återkommer i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (2010):

- Säkerställ att det finns nödvändiga materiella resurser. Detta inkluderar att förbereda planer och rutiner för att kunna ta emot och prioritera nationella och internationella resurser, även personal, samt att ta hänsyn till krisberedskapsaspekter vid inköp av materiel, t.ex. fordon med fyrhjulsdraft och GPS.

### 5.2.8 Personella resurser

Frågan om huruvida personal kommer att kunna ta sig till jobbet lyfts upp av nästan samliga svarande. Störningar i transportsystemet kommer sannolikt att innebära att många inte har fysisk möjlighet att ta sig till arbetsplatsen. Dessutom kommer sannolikt många att välja stanna hemma för att ta hand om familj och närstående. Störningar i de elektroniska kommunikationerna kan begränsa möjligheterna till att arbeta på distans. Vissa verksamheter t.ex. vattenförsörjning, elförsörjning och sjukvård, samt vissa funktioner, t.ex. för krisledning, är beroende av nyckelkompetenser som kan bli svåra att ersätta. Däremot har många aktörer planering för omfördelning av personal och bemanning utifrån ett pandemiscenario. Denna bör kunna utgöra ett visst stöd i situationen.

## 5.3 Analys och slutsatser

MSB bedömer att samhällets krisberedskapsförmåga – utifrån redogörelser som inkommit från de i uppdraget utpekade myndigheterna och med särskild hänsyn tagen till bedömningar av sektorerna el, elektroniska kommunikationer och transporter – i det här sammanhanget är *bristfällig*<sup>44</sup>. En isstorm ger allvarliga störningar i elförsörjningen, elektroniska kommunikationer och transporter,

---

44 Båda delförmågorna "krishanteringsförmåga" respektive "förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar" bedöms alltså som *bristfällig*.

vilket i sin tur är avgörande för krisberedskapsförmågan i resten av samhället. Följande avsnitt fokuserar därför på de åtgärder som enligt MSB:s mening behöver vidtas för att stärka krisberedskapsförmågan och minska konsekvenserna vid allvarliga störningar i elförsörjningen, elektroniska kommunikationer eller transporter.

### 5.3.1 Tillgång till el, reservkraft och värme

*Behovet av att säkerställa reservkraft till samhällsviktig verksamhet av yttersta vikt, eftersom el är en förutsättning för samhällets funktionalitet. MSB bör stärka incitamenten för en förbättring på området genom att exempelvis i högre grad arbeta utåtriktat gentemot berörda aktörer för att stödja kunskapsuppbyggnaden på området och dessutom överväga om en framtida finansiering av reservkraft är möjlig.<sup>45</sup>*

Det är av största vikt att anskaffandet av reservkraft åtföljs av en planering för att säkerställa tillgången till drivmedel.

*Beredskapsplanering på lokal nivå bör ta hänsyn till behov som uppstår vid avbrott i värmeförsörjningen. Eftersom ett avbrott i elförsörjningen sannolikt kommer att ge avbrott i värmeförsörjningen för ett stort antal hushåll är det också mycket viktigt att ansvariga – i första hand kommunen i egenskap av geografiskt områdesansvarig på lokal nivå – i sin beredskapsplanering tar hänsyn till behov gällande evakuering och tillgång till uppvärmda utrymmen vid ett avbrott i värmeförsörjningen. MSB har tagit fram förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap, där mål för värmeförsörjning ingår, vilket kan bidra till en ökad tydlighet i detta sammanhang.<sup>46</sup>*

Just nu pågår förberedelser för införande av Styrel, som är en process för styrning av el till prioriterade användare vid effektbristsituationer.<sup>47</sup> Det är dock viktigt att komma ihåg att om det blir effektbrist på längre sikt (se scenario) och prioritering av samhällsviktig verksamhet sker, så riskerar flera verksamheter

45 Detta måste dock göras mot bakgrund av ansvarsprincipen, dvs. att aktörerna själva har ett grundläggande ansvar för att säkerställa robustheten i sin samhällsviktiga verksamhet.

46 Se MSB (2011) *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme – Redovisning av regeringsuppdrag F62010/697/SSK*

47 Se Energimyndigheten (2010) *Handbok för styrel – prioritering av elanvändare vid elbrist*, ET2010:23



och hushåll (bostäder) att nedprioriteras och därmed bli utan el under långa perioder. Behovet av dels reservkraft till samhällsviktig verksamhet, dels en god planering för avbrott i värmeförsörjningen kvarstår alltså även efter Styrels införande.

### 5.3.2 Planering

*Det är viktigt att skapa en enhetlig, uppdaterad och förankrad planering, som även omfattar privat-offentlig samverkan.* Förmågebedömningen visar att de flesta aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet har någon form av planering och organisation för att hantera krissituationer. I många fall är denna generell och tycks ofta inte ta hänsyn till de särskilt svåra förhållanden som t.ex. en isstorm medför. En utveckling av specifika planeringsunderlag är i sig önskvärd, men det viktigaste i sammanhanget är att processen för att ta fram planeringen fungerar väl. Processen bör t.ex. inkludera framtagande och regelbunden uppdatering av såväl underliggande risk- och sårbarhetsanalyser som krisberedskapsplaner. Processen bör i möjligaste mån omfatta och förankras bland alla funktioner inom organisationen, inte bara beredskapsfunktionen.

### 5.3.3 Beroendeförhållanden

*Aktörer med ansvar för krisberedskapen bör i högre grad genomföra beroendeanalyser.* En viktig lärdom av förmågebedömningen utifrån isstormsscenarioet är att samtliga sektorer i samhället har ett direkt beroende till sektorerna el, elektroniska kommunikationer och transporter. För att analysera konsekvenserna av en så komplex händelse som en isstorm behöver aktörer med ansvar för krisberedskapen genomföra beroendeanalyser. Att identifiera kritiska beroenden ingår numera i föreskrifterna för risk- och sårbarhetsanalyser<sup>48</sup>. Som hjälp i detta arbete kan MSB:s beroendeanalysverktyg användas.

### 5.3.4 Behovet av övningar

*Fler kompetenser och funktioner hos aktörer bör övas.* Flera myndigheter har i sina risk- och sårbarhetsanalyser poängterat behovet av att öva mera. Mot bakgrund av sammanställningen som gjorts

---

48 I enlighet med MSB:s föreskrifter (MSBFS 2011:6 och MSBFS 2011:7).

utifrån scenariot isstorm avseende personalbortfall i nyckelfunktioner anser MSB det också viktigt att understryka att ett bra krisberedskapsarbete inkluderar att se till att kompetenser och funktioner över hela organisationen övas och utbildas, inte bara beredskapsfunktionen. Framtida övningar bör också i högre utsträckning omfatta även den viktiga icke-akuta fasen, det vill säga återställandet av samhällsfunktioner.

### **5.3.5 Kommunikationssystem**

*Aktörer med ansvar för krisberedskapen bör inventera och i möjligaste mån skapa redundans i sina kommunikationssystem. Isstormscenariot har stora likheter med isstormen i Kanada 1998. Erfarenheter därifrån visar bland annat att stora störningar förekom i telekommunikationerna och att man i vissa fall behövde utnyttja satellittelefoner för att möjliggöra kommunikation. Alla aktörer med ansvar för krisberedskapen bör göra en inventering över sina kommunikationsvägar och överväga vilka möjligheter man har att skapa redundans i sina kommunikationssystem, exempelvis genom att ansluta sig till Rakel, anskaffa satellittelefoner eller säkerställa samband med hjälp av frivilliga resursgrupper såsom radioamatörer. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att Rakels funktion inte alltid kan säkerställas, särskilt inte under ett så pass allvarligt scenario som en isstorm.*

### **5.3.6 Ansvarsfördelning**

*Det är generellt sett viktigt att klarlägga roller och ansvarsfördelning bland myndigheter och andra aktörer med ansvar för krisberedskapen. Även den enskilde individens ansvar och förmåga har en stor betydelse i sammanhanget, t.ex. gällande hur den enskilde på bästa sätt kan förbereda sig för och bidra vid en krissituation. Isstormsscenarioet belyser ett konkret behov vad gäller att tydliggöra ansvar vid avbrott i värmeförsörjningen. MSB:s tidigare nämnda redovisning gällande förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap bör även i detta sammanhang bidra till ökad tydlighet.*

### **5.3.7 Rutiner för mottagande, fördelning och prioritering av resurser**

*Rutiner för mottagande, fördelning och prioritering av resurser bör förbättras. Även om varning ges och omfattande förberedelser vidtas kommer verksamheter troligen att uppleva stora problem i händelse av en isstorm. De omfattande skadorna på framförallt*

den tekniska infrastrukturen och dess återverkning i resten av samhället gör att en mycket stor brist på resurser kan förväntas under framförallt stormens efterskede. Det är därför av största vikt att aktörer med ansvar för krisberedskapen har god kunskap om samhällets förstärkningsresurser, samt planering och rutiner för mottagande och fördelning av förstärkningsresurser. MSB bedriver för närvarande ett utvecklingsarbete med syfte att systematisera och förbättra förmågan till att nyttja samhällets samlade resurser, som i sammanhanget bör bidra till ökad tydlighet och förbättrade metoder.<sup>49</sup>

Vid en brist på resurser kommer en fördelning eller prioritering av resurser att behöva göras. I det angivna scenariot kan det handla om såväl reservkraftverk som militära personalresurser, bandvagnar, transporter och drivmedel. Mot bakgrund av ovanstående bör MSB verka för att förutsättningarna för prioritering av resurser inom och mellan samhällsviktiga verksamheter tydliggörs för de ansvariga aktörerna.

### 5.3.8 Tecknande av avtal

En grundförutsättning för god krisberedskap är att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet – däribland de i uppdraget utpekade myndigheterna – *säkerställer att det finns tecknade avtal med leverantörer av nödvändiga resurser*, exempelvis bränsle till reservkraftverk.

### 5.3.9 Planering för personalbortfall

*Det är viktigt att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet säkerställer att det finns en planering för personalbortfall.* Isstormen kommer med största sannolikhet leda till omfattande personalbortfall, även gällande personal i nyckelfunktioner. Det underlättar dock att de flesta myndigheter genom andra scenarier med stort personalbortfall har upprättat planer för hanterandet av en sådan situation, exempelvis pandemiplaner, som med fördel kan utvecklas för att användas vid andra typer av kriser.

---

<sup>49</sup> Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *En strategi för förstärkningsresurser*, dnr: 2009-10825



**Antagonistiska  
hot mot transporter  
av farligt gods**

## 6. Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods

Riksrevisionen rekommenderar i rapporten *Skyddet för farligt gods* (RiR 2008:29) MSB att behandla antagonistiska hot mot farligt gods i sina årliga analyser av samhällets krisberedskap. Som en konsekvens av detta publicerade MSB 2010 en rapport, *Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods – hot, skydd och förmåga* om skyddet för transporter av farligt gods. Syftet med denna rapport var att behandla olika typer av antagonistiska hot mot transporter av farligt gods, övergripande redogöra för hur det förebyggande arbetet på området ser ut samt bedöma vilken förmåga som samhället har att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods.

Detta kapitel syftar både till att utgöra en del av MSB:s arbete med att följa upp och utvärdera krisberedskapen och att svara upp mot Riksrevisionens rekommendation.

### 6.1 Metod och genomförande

För att bedöma samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods har en genomgång gjorts av berörda myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser för 2010. Detta underlag har analyserats och slutsatser dras kring samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods, inklusive vilka åtgärder som är aktuella framöver. Detta är i princip en uppdatering av bedömningen från 2010 med hänsyn taget till de uppgifter som myndigheterna lämnat i sina risk- och sårbarhetsanalyser för 2010 (vilka lämnades in till MSB i november 2010).

Analysen fokuserar på det förebyggande arbetet och hanteringen av hoten i sig, men inte hanteringen och efterarbetet av en inträffad händelse.

### 6.2 Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser för 2010

Utifrån de uppgifter som myndigheter med ett ansvar för transporter av farligt gods har lämnat i sina risk- och sårbarhets-

analyser för 2010 är det få faktorer som har ändrats sedan MSB analyserade området. Detta är heller inte helt oväntat eftersom det endast gått ett år sedan MSB arbetade med sin rapport på området.

Flera myndigheter nämner inte transporter av farligt gods över huvud taget i sin risk- och sårbarhetsanalys. I de fall när hot mot transporter tas upp i risk- och sårbarhetsanalyserna gäller det oftast vilken förmåga samhället och myndigheterna har att hantera en inträffad händelse. Detta är inte relevant för MSB:s bedömning i det här fallet eftersom bedömningen gäller förmågan att hantera själva hotet, inte konsekvenserna av en genomförd antagonistisk handling. Endast MSB har i 2010 års risk- och sårbarhetsanalys lagt till ny information gällande transporter av farligt gods. Transportstyrelsen uppger att transporter av farligt gods kommer att behandlas i 2011 års risk- och sårbarhetsanalyser.

Den nya informationen på området utifrån MSB:s risk- och sårbarhetsanalys gäller arbetsgruppen för transportskydd, där MSB är sammankallande. I gruppen ingår förutom MSB, även Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Transportstyrelsen och Trafikverket. Enligt MSB:s risk- och sårbarhetsanalys är syftet med gruppen bland annat att arbeta fram rutiner för larmkedjor och diskutera tillgången till hotbilder. Vidare förklaras att MSB i samverkan med SÄPO och Rikskriminalpolisen bör utveckla former för hur MSB vidareförmedlar hotbedömningar till transportsektorn. Detta motiveras med att transportbranschen behöver veta vad man ska dimensionera skyddet för.

### 6.3 Analys och slutsatser

I rapporten *Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods – hot, skydd och förmåga* gjorde MSB bedömningen att samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods var bristfällig. MSB identifierade också ett antal brister på området samt förslag på hur dessa brister skulle kunna åtgärdas.

MSB bedömer att inga förändringar har skett som är tillräckligt omfattande för att ändra bedömningen från den tidigare rapporten.

Däremot pågår det arbete inom ramen för den av MSB ledda gruppen för transportskydd. Det är också viktigt att påpeka att den verksamhet som bedrevs under 2009 på Banverket och Vägverket numera återfinns i det nybildade Trafikverket. En sådan stor omorganisering kan göra att det tar lite tid att hitta formerna för arbetet i den nya organisationen. Transportstyrelsen kommer också att arbeta vidare med området under 2011 för att kunna lämna en redovisning för området i sin risk- och sårbarhetsanalys för 2011.

MSB anser att samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods fortfarande är bristfällig och att de föreslagna åtgärderna från MSB:s rapport på området kvarstår. Dessa föreslagna åtgärder är:

- att MSB, Transportstyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket och polismyndigheterna tillsammans stödjer transportbranschen för att öka branschens och myndigheternas kunskap om hur man kan arbeta förebyggande gällande antagonistiska hot, främst stödler,
- att ovanstående myndigheter, liksom Kustbevakningen och Strålsäkerhetsmyndigheten, samt andra myndigheter som på olika sätt ansvarar för området transporter av farligt gods ska beakta frågor om hot, risker och sårbarheter inom området i sina risk- och sårbarhetsanalyser,
- att myndigheter och privata aktörer inom transportområdet i sina sårbarhetsanalyser fokuserar på tillträdesbegränsningar kring transporterna samt informationssäkerheten på området,
- att larmkedjor och informationsspridning på området bör övas, både inom och mellan myndigheter och gentemot näringslivet och
- att samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för skydd, tillsyn av skyddsarbete, hotbilder samt privata aktörer i branschen prioriteras och uppmuntras av alla inblandade aktörer.

**Framtida uppföljningar**

## 7. Framtida uppföljningar

### 7.1 Utvecklingsspår

I denna rapport återfinns en samlad bedömning av utvecklingen av krisberedskapen som utgår från ett urval av underlag. Framöver kommer fler underlag att tas fram och andra aspekter kommer att lyftas fram för att säkerställa att uppföljningen i framtiden ska ge en god bild av hur krisberedskapen ser ut. Utvecklingen av uppföljningen av samhällets krisberedskap kommer att ske kontinuerligt under de närmaste åren. Några av utvecklingsspåren är:

- fördjupade genomgångar av särskilda sektorer,
- bedömning av kostnader utöver användningen av medel från anslaget 2:4, exempelvis samhällskostnader för inträffade kriser,
- uppföljning av målen för samhällets krisberedskap med bedömning av om åtgärder har fått önskad effekt,
- framtagande av ännu fler underlag till uppföljning – utvärderingar, andra underlag från myndigheter, kommuner och landsting,
- utvärderingarna av samverkansövningarna SAMÖ KKÖ 2011 och Barents Rescue 2011 samt
- viss uppföljning av privat-offentlig samverkan.

Ett annat dokument som kommer att beaktas är MSB:s strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet.<sup>50</sup>

Nedan redovisas två av utvecklingsspåren mer utförligt: resultatmålen för samhällets krisberedskap och samhällsekonomiska perspektiv.

---

50 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011) *Skydd av samhällsviktig verksamhet – MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*, dnr. 2010-4547

## 7.2 Resultatmål för samhällets krisberedskap

MSB fick den 14 april 2010 i uppdrag av regeringen att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap.<sup>51</sup> Uppdraget redovisades den 4 april 2011 och innefattar förslag till resultatmål för tre områden inom samhällets krisberedskap.<sup>52</sup>

Dessa områden är dricksvattenförsörjning, livsmedelförsörjningen och värmeförsörjningen. Resultatmålen är utformade efter behovet att upprätthålla samhällsviktiga funktioner när samhället befinner sig i ett krisläge och i individens grundläggande behov vid en sådan situation. Arbetet med att ta fram resultatmålen har skett i nära samverkan med berörda myndigheter. Redovisningen av uppdraget tydliggör hur resultatmålen ska följas upp och vem som har ansvar för att så sker. MSB föreslår att Livsmedelverket får ansvar för att följa upp resultatmålen för livsmedel respektive dricksvattenförsörjning och att Energimyndigheten får ansvar för att följa upp resultatmålet för värmeförsörjning.

Ett flertal myndigheter har i förmågebedömningarna för isstorm respektive pandemi poängterat att aktörernas ansvar och roller bör tydliggöras. Arbetet med resultatmål är ett viktigt led i ett sådant tydliggörande. I förhållande till en av isstormsscenariots svåraste konsekvenser – ett avbrott i värmeförsörjningen – ger förslaget till resultatmål värmeförsörjning såväl en tydlig inriktning som ett gediget kunskapsunderlag till arbetet för att förbättra samhällets krisberedskapsförmåga.

MSB vill också understryka behovet av tydliga mål för krisberedskapen för att underlätta bedömning och uppföljning av krisberedskapsförmåga. Sådana mål bör även ställas i relation till och kompletteras med andra viktiga måttstockar för krisberedskapen, t.ex. det regeringsuppdrag gällande strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet som nämns ovan.

---

51 Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap, 2010-04-14 (Fö2010/697/SSK)

52 MSB Resultatmål för dricksvatten, livsmedel och värme – Uppdrag att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap, dnr 2010-4539

### 7.3 Samhällsekonomiska perspektiv

För närvarande saknas en samlad bild av samhällets kostnader för krisberedskapen i Sverige. Oklarhet råder i många fall kring vilka åtgärder som vidtas, vilken effekt de har och vad de kostar. För att bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vara lämpliga för att förebygga, förbereda och hantera olika kriser behöver MSB underlag kring vad krisberedskapsarbetet kostar. De viktigaste områdena är:

- vilka kostnader som olika händelser genererar,
- vilka ekonomiska resurser som läggs på det förebyggande och förberedande arbetet,
- om dessa ekonomiska resurser används på ett kostnadseffektivt sätt och
- om storleken på dessa ekonomiska resurser är försvarbara jämfört med kostnaderna vid en inträffad händelse.

Beräkningar av kostnader för hantering av inträffade händelser finns exempelvis för de samhällsekonomiska konsekvenserna av att massvaccinera befolkningen i samband med hanteringen av den nya influensan A H1N1.<sup>53</sup> Detta är dock bara en del av de kostnader som den nya influensan genererade i samhället.

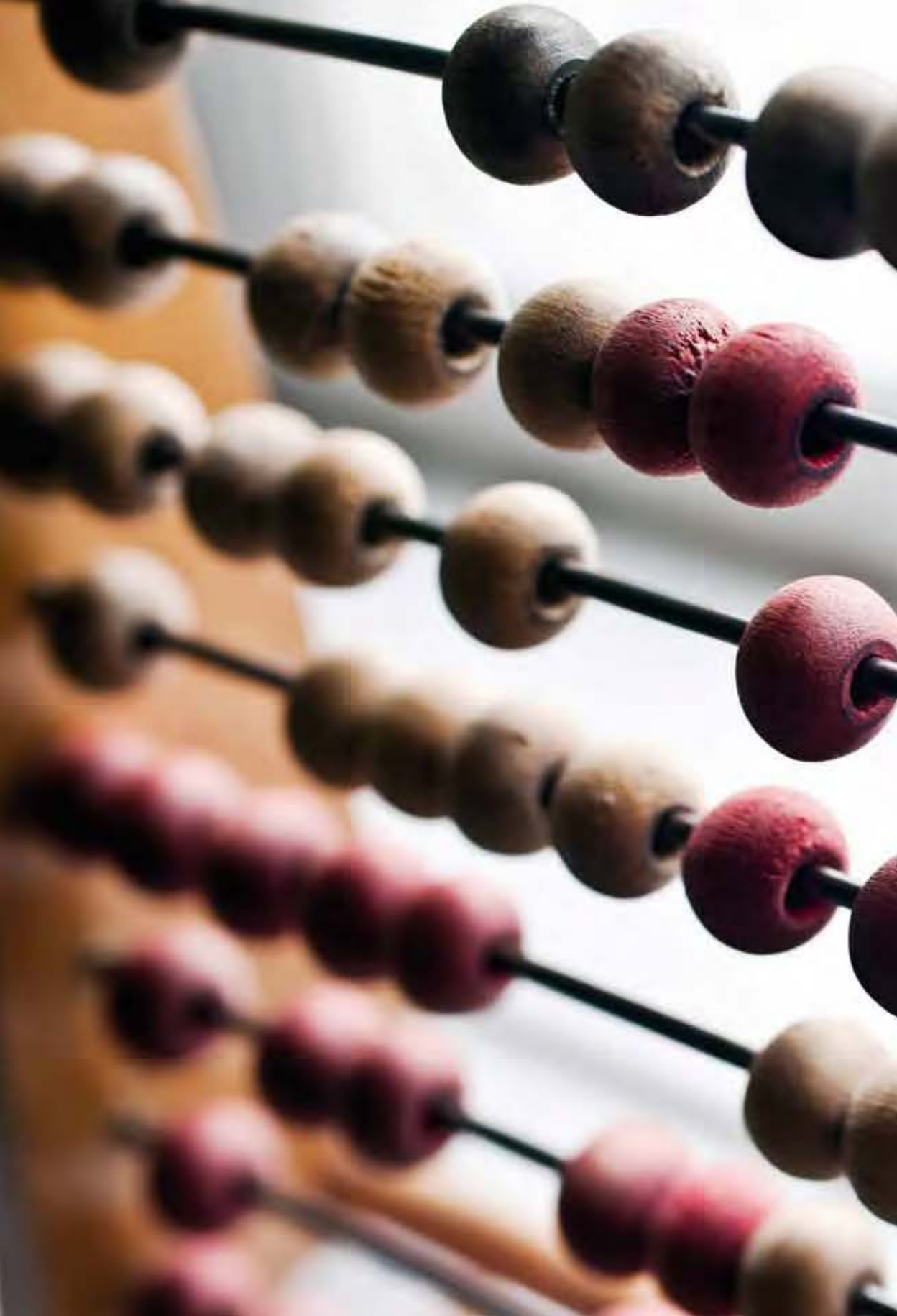
Kostnader för det förebyggande och förberedande arbetet innefattar bland annat arbetet med att göra risk- och sårbarhetsanalyser och olika typer av handlingsplaner. Både det förebyggande och förberedande arbetet respektive det hanterande arbetet genererar kostnader för samordning och samverkan.

MSB har påbörjat ett arbete med att kartlägga kostnader för det förebyggande arbetet inom områdena krisberedskap och skydd mot olyckor, vilket sammantaget benämns som samhällets säkerhetsarbete. Ett exempel på detta är rapporten ”Samhällets kostnader för förebyggande av smittsamma sjukdomar”<sup>54</sup>. Rapporten ger

53 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Socialstyrelsen, *Influensa A(H1N1) 2009 – Delrapporterna från utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin*, ISBN 978-91-86585-91-4.

54 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samhällets kostnader för förebyggande av smittsamma sjukdomar*, publikationsnummer MSB 0231-11.





dock inte hela kostnadsbilden, exempelvis saknas beräkningar av kostnader för planeringsarbetet hos alla inblandade aktörer och kostnader för samordning och samverkan. Arbetet med sådana rapporter är dock ett steg på vägen till att få en överblick över samhällets kostnader för det förebyggande säkerhetsarbetet.

För att inrikta arbetet med samhällets krisberedskap behöver MSB även kunna göra bedömningar av vilka satsningar som ger mest resultat för pengarna. För att kunna bedöma en sådan kostnadseffektivitet behövs mer underlag kring både vad olika åtgärder kostar, liksom vilka resultat åtgärderna ger. Det ger även en betydligt bättre bild av kostnaderna för krisberedskapen som kan ställas i relation till anslaget 2:4 Krisberedskap som endast finansierar en ytterst liten del av allt krisberedskapsarbete som genomförs. Detta är ett område som MSB på sikt kommer att inkludera i sina uppföljningsrapporter.

Slutligen behöver MSB göra bedömningar om vilken storlek på kostnaderna för satsningar på det förebyggande och förberedande arbetet som motiveras av kostnaderna för hanteringen och konsekvenserna av inträffade händelser. För att kunna göra detta krävs det att MSB har underlag kring kostnader för både det förebyggande och förberedande arbetet, kostnader för hanteringen av en händelse och dess konsekvenser samt vilka åtgärder som bedöms som kostnadseffektiva. Inledningsvis kommer MSB vara begränsade till resonemang om vilka kostnader som uppstår och var samt vilka aktörer som får stå för dessa kostnader. Tanken är dock att MSB längre fram ska kunna presentera mer underlag grundat på olika typer av beräkningar.

# Referenser

## 8. Referenser

Boin A., 't Hart. P., Stern E. och Sundelius, B. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge 2005.

Budgetpropositionen för 2011, Utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap (prop. 2010/11:1)

Energimyndigheten, *Värmeavbrott – en guide till hur kommuner kan lindra en värmekris*, 2009.

Energimyndigheten, *Handbok för styrel – prioritering av elanvändare vid el-brist*, ET2010:23, 2010.

European centre for disease prevention and control och Socialstyrelsen, *Pandemic Influenza Preparedness Joint Self-Assessment Report Sweden*.

Krisberedskapsmyndigheten, *Vägledning inför kriser. Del 1: Att planera inför kriser*, 2008.

Krisberedskapsmyndigheten, *Vägledning inför kriser. Del 2: Att planera inför en pandemi*, 2008.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Redovisning av regeringsuppdrag rörande samhällsviktig verksamhet vid en influensa-pandemi*, dnr 2009-11290.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samhällets krisberedskapsförmåga – samlade bedömningar och genomförda åtgärder åren 2006-2009*, dnr 14270/2009.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *En strategi för förstärkningsresurser*, dnr 2009-10825, 2009.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008*, Publikationsnummer MSB 0034-09, 2009.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods – hot, skydd och förmåga*, dnr 2009-8501.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:7)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Olyckor och kriser 2009/2010*, publikationsnummer MSB 0170-10.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Perioder med stora snömängder vintern 2009/2010. Redovisning av regeringsuppdrag att analysera och utvärdera hur krisberedskapen fungerat under perioder med stora snömängder vintern 2010*, dnr 2010-4284.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Socialstyrelsen, *Influensa A(H1N1) 2009 – Utvärdering av förberedelser och hantering av pandemin*, ISBN 978-91-86585-84-6, 2011.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Uppföljning av landstingens krisberedskap 2009 – Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, dnr 2009-15076, 2010-09-28.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Årlig kommunuppföljning 2009 – Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, dnr 2009-15075, 2010-11-26

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Socialstyrelsen, *Influensa A(H1N1) 2009 – Delrapporterna från utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin*, ISBN 978-91-86585-91-4, 2011.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samhällets kostnader för förebyggande av smittsamma sjukdomar*, publikationsnummer MSB 0231-11.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *En sammanfattning av rapporten Faller en – faller då alla?*, MSB 0001-09

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Skydd av samhällsviktig verksamhet – MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*, dnr 2010-4547, 2011-02-28.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme – Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK*, dnr 2010-4539, 2011.

Persson, Ing-Marie, *Krislärande – konfliktfylld anpassning: Pedagogik för samverkan inför samhällskriser*, Uppsala 2010

Regeringens skrivelse (skr. 2009/10:124) Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet

Regeringsbeslut (Fi2006/474) Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Länsstyrelserna, 2006-12-21.

Regeringsbeslut (Fi2008/7328) Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Länsstyrelserna, 2008-12-18.

Regeringsbeslut (S2010/2472/FH) Uppdrag att utvärdera förberedelserna inför en influensapandemi och hanteringen av den nya influensan A(H1N1), 2010-03-18

Regeringsbeslut (Fö2010/557/SSK) Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att analysera och utvärdera hur krisberedskapen fungerat under perioder med stora snömängder vintern, 2010-03-18

Regeringsbeslut (Fö2010/697/SSK) Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap, 2010-04-14

Riksrevisionen, *Pandemier – Hantering av hot mot människors hälsa*, RiR 2008:1

Riksrevisionen, *Skyddet för farligt gods*, RiR 2008:29, dnr 31-2007-0025, 2008-12-12

Socialstyrelsen, *Risk- och sårbarhetsanalys 2009 – enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*.

# **Bilaga 1 – Metod för förmågebedömning**

## Bilaga 1: Metod för förmågebedömning

Förmågebedömning är ett verktyg för en myndighet att bedöma krisberedskapsförmåga utifrån en enhetlig mall och ett fördefinierat scenario. Den skickas ut i enkätform till utpekade myndigheter och redovisas i samband med myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Förmågebedömningen behandlar endast den uppskattade förmågan att hantera och motstå ett visst scenario. Dess nuvarande struktur inkluderar t.ex. inte *risk*en för en viss händelse, eller *åtgärdsförslag* som syftar till att minska denna risk.

### Vad är krisberedskapsförmåga?

I förmågebedömningen består krisberedskapsförmåga av två ”delförmågor”: krishanteringsförmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar.<sup>55</sup>

**Krishanteringsförmåga:** *”Med krishanteringsförmåga avses att det inom verksamhets- eller ansvarsområdet ska finnas en god förmåga att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vidbehov kunna samverka med andra aktörer. Det ska finnas en god 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.”*

**Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar:** *”Med förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar avses att det inom verksamhets- eller ansvarsområdet ska finnas en god förmåga att motstå allvarliga störningar så att verksamheten kan bedrivas på en sådan nivå att samhället fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad om allvarliga störningar skulle inträffa.”*

---

55 De två delförmågorna enligt regeringens beslut (F62008/3567/SSK).



I förmågebedömningen görs en bedömning (i kryssruta) av kris-  
hanteringsförmåga respektive förmåga i samhällsviktig verksam-  
het att motstå allvarliga störningar, enligt följande skala<sup>56</sup>:

**God förmåga:** Innebär inte att en kris passerar obemärkt, men  
att myndigheten (och sektorn/länet) bedöms ha resurser och  
kapacitet att kunna lösa de uppgifter som är samhällsviktiga vid  
en kris.

**I huvudsak god förmåga men med vissa brister:** Innebär att sam-  
hällsservice i viss mån åsidosätts för att prioritera mer akut verk-  
samhet. Myndigheten (och sektorn/länet) har inte tillräckligt med  
resurser för att lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

**Bristfällig förmåga:** Kan till exempel innebära att person- och  
godstransporter ställs in, att allmänheten drabbas av kännbara  
ekonomiska förluster eller att någon form av ransonering införs.  
Myndighetens (och sektorn/länet) resurser understiger kraftigt  
det som behövs för att lösa uppgifter som är samhällsviktiga vid  
en kris.

**Mycket bristfällig förmåga:** Innebär att samhället står i det  
närmaste oförberett.

## Indikatorer

Som stöd för att bedöma delförmågorna har MSB tagit fram ett  
antal indikatorer<sup>57</sup>. I förmågebedömningen ska den svarande ta  
ställning till dessa. Behovet och betydelsen av indikatorer varierar  
utifrån vilket scenario som bedömningen ska göras. I 2010 års  
förmågebedömningar har följande indikatorer använts:

- Larm
- Leda, samverka och informera
- Reservkraft
- Regelverk

---

56 Se KBM (2006:4) Risk- och sårbarhetsanalyser – vägledning för statliga myndigheter, dnr 0050/2006

57 Se t.ex. KBM (2007) Indikatorer på krisberedskapsförmåga dnr 0433/2007

- Praktisk erfarenhet
- Möjlighet att flytta samhällsviktig verksamhet
- Materiella resurser
- Personella resurser

Dessa indikatorer utgör en grund för att den svarande ska kunna göra en korrekt bedömning av respektive delförmåga. "Leda, samverka och informera" är till exempel särskilt viktig för bedömningen av krishanteringsförmågan, medan "Möjlighet att flytta samhällsviktig verksamhet" framförallt har betydelse för förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Vissa indikatorer är relevanta för bedömningen av båda delförmågorna.

### Verksamhet och ansvarsområden

De svarande myndigheterna gör först en bedömning av krishanteringsförmågan och förmågan att motstå allvarliga störningar avseende *den egna verksamheten*, dvs. den egna organisationen. Därutöver gör de svarande myndigheterna i möjligaste mån en bedömning för sitt *ansvarsområde*. För de centrala myndigheterna betyder det en bedömning av sektorn de arbetar inom. För länsstyrelserna del betyder det att göra en bedömning av länets förmåga. Eftersom sektorerna respektive länen inkluderar en mycket stor mängd privata och offentliga aktörer, som de svarande har svårt att skapa en komplett bild av, bör denna del tolkas med viss försiktighet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)  
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)  
Publ.nr MSB263 – Maj 2011 ISBN 978-91-7383-135-2