



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# **Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme**

**Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK**

---

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2011

Ansvarig utredare: Ulf Eliasson, tfn 0730-26 10 82, [ulf.eliasson@msb.se](mailto:ulf.eliasson@msb.se)

Dnr 2010-4539

Publ.nr MSB279 ISBN 978-91-7383-147-5

# FÖRORD

Området samhällsskydd och beredskap har en stor spännvidd. Det sträcker från frågor om vardagsnära olyckor till frågor om situationer som kan leda till att det uppstår nationella kriser eller behov av ett civilt försvar. Hot- och riskskalan avser händelser som både kan drabba enskilda individer i form av skador eller dödsfall och samhället i stort genom skador på den fysiska miljön och störningar eller avbrott i samhällsviktiga funktioner. Även frågor om hur samhället ska värna grundläggande värden som rättssäkerhet och demokrati hanteras inom området.

För Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är det viktigt att inte bara förstå helheten utifrån de enskilda samhällssektorerna, utan också att förstå de enskilda delarna utifrån helheten. MSB arbetar kontinuerligt för att förbättra analys, uppföljning och utvärdering både av enskilda samhällssektors förmåga och av tvärssektoriella frågor. Som en del i detta utvecklingsarbete har MSB på uppdrag av regeringen tagit ett första steg i arbetet för att föreslå vilka resultatmål som kan gälla för arbetet med att stärka samhällets krisberedskap – och hur de kan följas upp.

MSB föreslår resultatmål för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner för dricksvattenförsörjning, livsmedelsförsörjning och värmeförsörjning. Därmed har MSB inlett ett arbete för att bli ännu tydligare med vilka ambitioner som ska gälla för dessa försörjningsområden. Att just dricksvatten, livsmedel och värme är grundläggande vid en kris i det moderna samhället blev skrämmande tydligt då Japan drabbades både av en tsunami och av en kärnkraftsolycka våren 2011. I rapporten tar MSB utgångspunkt i såväl behovet av att upprätthålla samhällsviktiga funktioner när samhället befinner sig i ett krisläge som i den enskilda individens grundläggande behov vid en sådan situation.

Resultatmålen handlar bland annat om miniminivåer för tillgång till dricksvatten, planering för att upprätthålla livsmedelsförsörjningen och tillgång till uppvärmda utrymmen vid störningar i värmeförsörjningen. Förslagen till resultatmål har MSB tagit fram i samverkan med berörda aktörer vilka har ett gemensamt ansvar. Jag bedömer att det finns goda förutsättningar att fortsätta detta arbete även inom andra områden där det finns behov av att fastställa resultatmål för samhällsviktiga funktioner.



Helena Lindberg  
Generaldirektör  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap



# Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>10</b>
1.1 Uppdraget .....	10
1.2 Syfte .....	10
1.3 Delredovisning .....	11
1.4 Avgränsningar .....	11
1.5 Samverkan .....	12
<b>2. Utgångspunkter .....</b>	<b>13</b>
2.1 Begreppsdefinitioner .....	13
2.1.1 Individens grundläggande behov .....	13
2.1.2 Viktiga samhällsfunktioner .....	16
2.1.3 Krisläge och krissituation .....	17
2.1.4 Individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser .....	17
2.2 Resultatmålen utformning .....	19
2.3 Nedbrytning av målen för samhällets krisberedskap .....	22
2.4 Uppföljning av resultatmålen .....	24
<b>3. Dricksvatten och livsmedel .....</b>	<b>25</b>
3.1 Inledning .....	25
3.2 Bakgrund .....	25
3.3 Tydligare ansvarsförhållanden .....	27
3.3.1 Livsmedelsverkets samordningsansvar .....	28
3.3.2 Andra ansvariga aktörer .....	29
3.4 Dricksvatten .....	31
3.4.1 Samrådsgrupp för dricksvattenförsörjning .....	32
3.4.2 Förebyggande verksamhet .....	32
3.4.3 Nivåer, avståndsbestämningar och återställningstider .....	34
3.4.4 Individens grundläggande behov .....	35
3.4.5 Förslag till resultatmål .....	37
3.4.6 Uppföljning .....	38
3.4.7 Resultatmålsansvar .....	39
3.5 Livsmedel .....	39
3.5.1 Förutsättningar .....	39
3.5.2 Samrådsgrupp för livsmedelsförsörjning .....	41
3.5.3 Behoven .....	43
3.5.4 Förslag till resultatmål .....	45
3.5.5 Uppföljning .....	46
3.5.6 Resultatmålsansvar .....	47
<b>4. Värme .....</b>	<b>48</b>
4.1 Inledning .....	48
4.2 Bakgrund .....	48

---

4.3 Förebyggande .....	49
4.4 Förberedande.....	49
4.5 Förslag till resultatmål.....	50
4.6 Resultatmålsansvar.....	51
4.7 Uppföljning.....	52
<b>5. Fortsatt arbete.....</b>	<b>55</b>
5.1 Resultatmål .....	55
5.2 Identifiering av samhällsviktig verksamhet .....	55
5.3 Grundläggande säkerhetsnivåer.....	56
5.4 Uppföljning.....	58
5.5 Samverkan.....	58
<b>6. Referenser .....</b>	<b>59</b>
<b>Bilaga 1.....</b>	<b>63</b>
<b>Bilaga 2.....</b>	<b>67</b>

# Sammanfattning

Enligt regeringens beslut den 14 april 2010 har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fått uppdraget att i samverkan med berörda myndigheter senast den 4 april 2011 föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap och hur dessa ska följas upp. Förslagen ska utformas med utgångspunkt i behovet av att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner när samhället befinner sig i ett krisläge och i individens grundläggande behov vid en sådan situation. MSB ska också föreslå hur ansvaret för att uppnå resultatmålen ska fördelas mellan berörda myndigheter.

MSB har avgränsat arbetet till att omfatta förslag till resultatmål för dricksvattenförsörjningen, livsmedelsförsörjningen och värmeförsörjningen.

## *Resultatmålen*

MSB:s förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för dricksvattenförsörjningen är:

- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen,
- att uppkomna störningar i dricksvattenförsörjningen inte påverkar samhällsviktig verksamhet som t.ex. hälso- och sjukvård samt vård och omsorg, vatten- och avloppssystem och livsmedelsförsörjning i sådan omfattning att det uppstår allvarliga konsekvenser för samhället samt
- att varje individ vid en störning i dricksvattenförsörjningen i ett krisläge har tillgång till följande miniminivåer av dricksvatten: för upprätthållandet av kroppens vätskebalans inom 1 dygn 3–5 liter/dygn, för hälso- och smittskyddet inom 3 dygn ytterligare 10–15 liter/dygn samt inom några månader 50–100 liter/dygn.

MSB:s förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för livsmedelsförsörjningen är:

- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i produktionen och distributionen av livsmedel,
- att det trots uppkomna störningar i livsmedelsförsörjningen går att upprätthålla samhällsviktig verksamhet som hälso- och sjukvård samt vård och omsorg på en sådan nivå att människors liv och hälsa värnas samt

- att det finns en planering för distributionen av livsmedel med inriktningen att varje individ vid en störning i livsmedelsförsörjningen i ett krisläge har tillgång till följande miniminivå av livsmedel: inom 3–4 dygn ca 2100 kcal/dygn.

MSB föreslår följande resultatmål för samhällets krisberedskap för värmeförsörjningen:

- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i värmeförsörjningen,
- att samhällsviktiga system för värmeförsörjningen efter en störning kan återställas inom en sådan tid och på en sådan nivå att byggnader och infrastruktur skyddas mot frysskador samt
- att det finns en planering som har en sådan omfattning och inriktning att varje individ vid en allvarlig störning i värmeförsörjningen i ett krisläge har tillgång till ett uppvärmt utrymme inom en sådan tid att det inte uppstår hälsorisker.

#### *Berörda aktörer*

För de åtaganden som anges i resultatmålen bör det finnas ett offentligt samordningsansvar med en utpekad resultatmålsansvarig myndighet.

MSB föreslår att Livsmedelsverket får ansvaret att samordna och följa upp berörda aktörers arbete med resultatmålen för dricksvattenförsörjningen och livsmedelsförsörjningen. På motsvarande sätt bör Energimyndigheten få ansvar för att samordna och följa upp berörda aktörers arbete med resultatmålen för värmeförsörjningen. I enlighet med grundprincipen att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har motsvarande ansvar i en krissituation (ansvarsprincipen) innebär detta samordningsansvar inte någon förändring av övriga berörda aktörers ansvar för planerings- eller beredskapsåtgärder inom sina områden.

Berörda aktörer har också ett gemensamt ansvar för att samverka i arbetet för att nå upp till resultatmålen. Arbetet bör avseende livsmedels- och dricksvattenområdet bedrivas i de av Livsmedelsverket föreslagna samrådsgrupperna. Arbetet bör också bedrivas i de samverkansområden som berörs av respektive försörjningsområde.

Ansvarsprincipen inkluderar också den enskilda individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser. Allmänheten bör informeras om innehållet i de föreslagna resultatmålen, så att den enskilda individen, framförallt i ett initialt skede av en kris och utifrån sina förutsättningar, ska kunna agera för att lindra konsekvenser och möta sina behov.



### *Uppföljning*

I uppdraget ingår också att beskriva hur resultatmålen ska följas upp. För respektive försörjningsområde bör det i uppföljningen anges om det har genomförts risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och beredskapsplaner för de verksamheter som ingår i försörjningsområdet och om dessa har en sådan kvalitet att de kan läggas till grund för åtgärder. Vidare bör det anges i vilken utsträckning vidtagna beredskapsåtgärder är tillräckliga för att nå resultatmålen såvitt avseende individens grundläggande behov i ett krisläge.

### *Fortsatt arbete*

MSB har under arbetets gång samverkat med de myndigheter som berörs av de föreslagna resultatmålen. MSB har i den löpande dialogen med samverkansområdena kunnat konstatera att det hos många aktörer finns en efterfrågan på resultatmål för samhällets krisberedskap. Detta intryck har förstärkts av samverkansområdesmyndigheternas yttranden på MSB:s remissversion av utredningen.

MSB bedömer att det finns förutsättningar för att fortsätta arbetet med att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap. Regeringen bör enligt MSB därför initiera ett nytt uppdrag på området. Prioriterade områden för ett sådant fortsatt arbete bör vara hälso- och sjukvården, vården och omsorgen, informationsområdet samt området ordning och säkerhet.

# 1. Inledning

## 1.1 Uppdraget

Enligt regeringens beslut den 14 april 2010 har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fått uppdraget att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap. I sin helhet lyder uppdragsbeskrivningen på följande sätt:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i samverkan med berörda myndigheter redovisa förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap och hur dessa ska följas upp. Resultatmålen ska vara en nedbrytning av de övergripande målen för samhällets krisberedskap.

Förslagen till resultatmålen ska utformas med utgångspunkt i behovet av att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner när samhället befinner sig i ett krisläge och i individens grundläggande behov vid en sådan situation. Förslagen ska också utgå från ansvarsprincipen, som bl.a. inkluderar den enskilda individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser.

I uppdraget ingår vidare att redovisa hur arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet och grundläggande säkerhetsnivåer kan utvecklas och hur de kan bidra till identifiering av resultatmålen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska slutligen föreslå hur ansvaret för att uppnå resultatmålen ska fördelas mellan berörda myndigheter. Det ska vidare anges hur arbetet i samverkansområdena samt bland övriga aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet tydligare kan bidra till att resultatmålen uppnås och utvecklas.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ska löpande hållas informerat under uppdragets genomförande. Preliminära resultatmål och en plan för det fortsatta arbetet ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 1 november 2010. Uppdraget ska slutredovisas den 4 april 2011.<sup>1</sup>

## 1.2 Syfte

Med utgångspunkt i regeringens beslut konstaterar MSB att uppdraget handlar om att:

1. föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap,
2. föreslå hur dessa resultatmål ska följas upp,

---

<sup>1</sup> Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap (regeringsbeslut 2010-04-14, Fö2010/697/SSK). Uppdraget bifogas som bilaga.

3. redovisa hur arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet och grundläggande säkerhetsnivåer kan utvecklas och bidra till arbetet med resultatmålen,
4. föreslå hur ansvaret för att uppnå resultatmålen ska fördelas mellan berörda myndigheter samt
5. ange hur berörda aktörer i samverkansområdena samt andra samhällsviktiga aktörer tydligare kan bidra till att resultatmålen uppnås och utvecklas.

### 1.3 Delredovisning

I enlighet med regeringens beslut har Förvarsdepartementet informerats löpande om arbetet. Preliminära resultatmål och en plan för det fortsatta arbetet redovisades till Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) den 1 november 2010.<sup>2</sup>

### 1.4 Avgränsningar

Regeringens uppdragsbeskrivning anger att arbetet ska syfta till att ta fram resultatmål för samhällets krisberedskap. Samhällets krisberedskap definieras som 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.<sup>3</sup>

MSB har i enlighet med den plan för det fortsatta arbetet som presenterades i delredovisningen valt att avgränsa arbetet till tre områden inom samhällets krisberedskap. Dessa områden är dricksvattenförsörjningen, livsmedelsförsörjningen och värmeförsörjningen. Dessa försörjningsområden är några av samhällets viktigaste samhällsfunktioner samtidigt som de också tillhör de nödvändigaste behoven som behöver tillgodoses hos den enskilda individen och för att värna befolkningens liv och hälsa i ett krisläge. Till de samhällsviktiga funktionerna och nödvändigaste behoven hör också andra områden som t.ex. hälso- och sjukvård samt vård och omsorg, informationsområdet samt området ordning och säkerhet. Att formulera resultatmål också för dessa funktioner och behov har dock inte ansetts vara möjligt inom ramen för detta uppdrag.

Dricksvatten-, livsmedels- och värmeförsörjningen utgör delar av individens grundläggande behov och de viktiga samhällsfunktioner som måste upprätthållas i ett krisläge. Dessa tre behov och funktioner behöver nödvändigtvis inte sammanfalla med de områden som bör prioriteras före andra områden i arbetet med att utveckla och stärka samhällets krisberedskap.

---

<sup>2</sup> Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK. Uppdrag att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap (MSB dnr 2010-4539).

<sup>3</sup> Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

För att bedöma vilka prioriteringar som bör göras för det långsiktiga arbetet med samhällets krisberedskap och vilka kostnader sådana prioriteringar skulle medföra krävs en grundläggande analys av rådande beredskapsbehov och aktuell förmåga inom olika samhällssektorer. Någon sådan behovs- och föremågeanalys genomförs inte i denna rapport. Därför har det i utredningsarbetet heller inte gjorts några kostnadsberäkningar för de föreslagna resultatmålen.

I regeringens skrivelse *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124) behandlas området skydd mot olyckor och det konstateras att vardagens olyckor hanteras inom detta område. Enligt regeringen sker hanteringen av vardagens olyckor inom ordinarie reglerade strukturer och syftar till att skapa ett tryggt, säkert och robust samhälle som även har förmåga att möta sällan förekommande händelser, t.ex. stora och omfattande allvarliga olyckor. I skrivelsen behandlas också verksamhet som handlar om att förebygga vanligt förekommande olyckor som t.ex. fallolyckor samt frågor om äldresäkerhet.<sup>4</sup> Arbetet med att förebygga vanligt förekommande olyckor har inte någon direkt anknytning till de frågor som relaterar till krissituationer och omfattas enligt MSB:s bedömning inte av uppdraget att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap.

## 1.5 Samverkan

Förslagen till resultatmål har tagits fram i samverkan med berörda myndigheter. Arbetet med att ta fram resultatmål för samhällets krisberedskap för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen har skett i samverkan med Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Resultatmålet för krisberedskapen för värmeförsörjningen har tagits fram i samverkan med Energimyndigheten. Energimyndigheten har i sin tur samverkat med branschorganisationen Svensk Fjärrvärme. I arbetet har MSB också samverkat med Socialstyrelsen.

Samverkan med andra berörda aktörer har skett genom att MSB löpande har presenterat delresultat och diskuterat arbetet med de myndigheter, landsting och kommuner som deltagit i mötena med samverkansområdena. MSB har i dessa dialoger konstaterat att det bland dessa aktörer finns både intresse och engagemang för arbetet med resultatmålen. Innehållet i myndigheternas yttranden på MSB:s remissversion av utredningen som distribuerades i början av februari 2011 har förstärkt detta intryck. MSB har i denna slutversion av utredningen så långt som möjligt beaktat de synpunkter som lämnades på remissversionen.

---

<sup>4</sup> *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124), s. 41 och 44-45.

## 2. Utgångspunkter

Arbetet med att föreslå resultatmål tar sin utgångspunkt i ett antal olika begrepp som i detta kapitel var för sig ska definieras närmare. Det gäller begreppen individens grundläggande behov och viktiga samhällsfunktioner samt vad som avses med krisläge och krissituation. Även frågan om den enskilda individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser ska behandlas. Andra frågor som fungerar som utgångspunkter för arbetet och som ska belysas handlar om vad som kan avses med resultatmål för samhällets krisberedskap, hur målen för samhällets krisberedskap kan brytas ned i resultatmål och hur dessa kan följas upp.

### 2.1 Begreppsdefinitioner

#### 2.1.1 Individens grundläggande behov

Regeringen anger att resultatmålen ska utformas med utgångspunkt i individens grundläggande behov när samhället befinner sig i ett krisläge. I skrivelsen *Samhällets krisberedskap* används begreppet de nödvändigaste behoven synonymt med begreppet individens grundläggande behov. De nödvändigaste behoven definieras på följande sätt i skrivelsen:

De nödvändigaste behoven är vad individen verkligen behöver för sin överlevnad eller för att inte oacceptabla konsekvenser ska uppstå, även när samhället utsätts för stora störningar. De nödvändigaste behoven ska bidra till att precisera vad som är det yttersta syftet med krisberedskapen och därmed vad myndigheter och samhällets övriga aktörer har som ansvar att planera och förbereda sig för att klara av att upprätthålla.<sup>5</sup>

I skrivelsen anges att resultatmålen kan avse individens behov av t.ex. vatten, värme, livsmedel och information. Vidare anges att dessa behov, som kan anses vara exempel på de mest grundläggande behoven, kan kompletteras med behov av tillgång till akutvård, personskydd och skydd av egendom.<sup>6</sup>

För att belysa vad som kan avses med individens grundläggande behov finns det anledning att närmare definiera detta begrepp och ange vilka individbehov som kan anses vara grundläggande i ett krisläge. På uppdrag av MSB har därför Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genomfört en studie på detta tema.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124), Bilaga 3 (s. 89).

<sup>6</sup> *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124), s. 17.

<sup>7</sup> Clausen Mork, Jonas & Karlsson, Magnus: *Individens grundläggande behov – teori, praxis och syntes. En studie kring individens behov när samhället befinner sig i ett krisläge* (FOI-R-3173-SE, 2011).

Med utgångspunkt i studiens resultat konstaterar MSB att frågan om individens grundläggande behov är mångbottnad och behöver analyseras utifrån flera olika dimensioner. Begreppsmässigt kan det t.ex. finnas anledning att analysera möjligheterna att särskilja behovsbegreppet från de näraliggande begreppen begär och önskemål. Det är heller inte uppenbart vad som kan utgöra lämpliga exempel på behov. Utgörs behoven av konkreta varor och tjänster som individen kan utnyttja (mat, vatten, sjukvård) eller av något annat, mer abstrakt, såsom tillstånd eller möjligheter (frihet, autonomi, självförverkligande)?

Det finns också etiska dimensioner i frågan. Om det går att klarlägga vissa behov, hur ska vi sedan, på ett konsekvent sätt, skilja ut de behov som är grundläggande? I vilken utsträckning är behoven situationsberoende ur ett krisberedskapsperspektiv? Finns det behov som kan anses vara grundläggande oavsett vilken typ av krisläge individen befinner sig i?

Vidare finns det anledning att beakta förhållandet att det råder brist på empiriskt klarlagda samband inom området. På vetenskaplig väg går det att fastställa t.ex. hur människokroppen reagerar på olika mängder syre, mat och vatten. Inom andra områden kan det dock vara svårare att konkretisera och knyta behoven till specifika materiella resurser och nivåer. Ett exempel på ett sådant område är kunskapen om psykologiska faktorerens betydelse som ett grundläggande individuellt behov.

Av dessa skäl finns det vissa begränsningar i möjligheterna att ge entydiga, exakta och "objektiva" svar på frågan om vad som exakt kan anses utgöra individens grundläggande behov i ett krisläge. Behoven kan i flera fall variera beroende på miljöförhållanden, tidpunkter och kulturella omständigheter. Därför går det inte att bortse från att det också finns en normativ aspekt som bör beaktas vid identifieringen av de individuella behoven i ett krisläge. Sådana individuella behov kan avse vissa tillstånd eller förmågor som bör tillgodose hos den enskilde individen. Därefter identifieras de varor, tjänster, funktioner eller egenskaper som behövs för att upprätthålla dessa tillstånd eller förmågor.

Det är särskilt fem individuella tillstånd och förmågor som både kan sägas utgöra grundläggande behov i sig själva men som också som kan utgöra utgångspunkten för att, med empiriskt stöd, ta fram listor på varor och tjänster som behövs för att stödja dessa:

- överlevnadsförmåga,
- beslutsförmåga,
- handlingsförmåga,
- värdighet och
- gemenskap

Av dessa tillstånd och förmågor har det grundläggande behovet av överlevnadsförmåga en särställning. Därför finns det goda skäl för att överlevnadsförmåga bör betraktas som den främsta och viktigaste av dessa fem. Det stora värdet av överlevnadsförmåga är djupt förankrat i olika etiska

traditioner, samtidigt som individens överlevnad är en förutsättning för att det ska finnas behov av beslutsförmåga eller handlingsförmåga. God beslutsförmåga är dessutom en förutsättning för god handlingsförmåga. Inom ramen för krissituationer utgör därför ordningen (1) överlevnadsförmåga, (2) beslutsförmåga och (3) handlingsförmåga en logisk hierarki. Individens grundläggande behov av varor och tjänster kopplade till överlevnadsförmåga måste tillgodoses för att individen ska kunna tillgodogöra sig varor och tjänster kopplade till besluts- eller handlingsförmåga. En översiktlig genomgång av ett antal länders beredskapsplaner och -författningar visar att de varor och tjänster som framförallt är kopplade till upprätthållandet av överlevnadsförmågan och som också omfattas av internationella beredskapsplaner avser dricksvatten, livsmedel och hälso- och sjukvård samt, i länder med kallare klimat, värme. Andra varor och tjänster som nämns är kläder, personlig säkerhet, skydd av egendom och möjlighet till evakuering.<sup>8</sup>

När det sedan kommer till värdighet så är detta ett tillstånd som står lite vid sidan om de andra. Trots den relativa svårigheten att analysera detta begrepp så finns det samband mellan, å ena sidan, värdighet och, å andra sidan, besluts- och handlingsförmåga. Värdighet kan också, åtminstone på längre sikt, vara avgörande för att stödja förmågan till överlevnad och upprätthållandet av överlevnadsförmåga. I det korta perspektivet och med behovet av snabba insatser så är det dock lättare att tänka sig kris- och katastrofsituationer där värdighet ställs mot överlevnad än mot beslutsförmåga och handlingsförmåga. Det kan t.ex. vara så att en livräddande räddningsinsats av nödvändighet innebär någon form av svårt förnedrande omständigheter. I sådana konflikter bör överlevnad fortsatt ges prioritet, även om värdighet också tillskrivs ett stort eget etiskt värde. En central poäng, av särskild vikt vid kriser, är att värdighet i någon mening kan anses vara ett viktigt behov även efter en individs död, även om det då främst handlar om omgivningens psykiska välbefinnande och förtroendet för samhällets krishantering.

På samma sätt kan det sägas att gemenskap ligger lite vid sidan om de övriga tillstånden. Liksom värdighet kan gemenskap spela en viktig roll för individens överlevnad. Det kan dock i kris- och katastroflägen uppstå situationer då det kan behövas åtgärder som kan komma i konflikt med och hota gemenskapen. En sådan situation kan t.ex. uppstå om vissa grupper eller individer i samhället får förtur när vissa räddnings- eller skyddsåtgärder vidtas inom ramen för samhällets krisberedskap. Sådana prioriteringsåtgärder kan uppfattas som stridande mot alla människors lika värde. Om motiven för sådana åtgärder inte uppfattas som rimliga och legitima, så finns det en risk att åtgärderna kan hota den samhällsgemenskap som bygger på vår gemensamma demokratiska värdegrund.

---

<sup>8</sup> Följande länder ingår i genomgången: Finland, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien, Nya Zeeland, Kanada och USA. Även det internationella projektet Sphere Project som drivs av ett antal privata hjälporganisationer ingår i genomgången.

### 2.1.2 Viktiga samhällsfunktioner

Den andra utgångspunkten för arbetet med att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap är behovet av att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner när samhället befinner sig i ett krisläge.

MSB konstaterar att begreppet viktig samhällsfunktion har en direkt koppling till begreppet samhällsviktig verksamhet. En viktig samhällsfunktion kännetecknas av att den bedriver samhällsviktig verksamhet, dvs. sådan verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.<sup>9</sup>

Parallellt med arbetet med förslagen till resultatmål för samhällets krisberedskap har MSB haft regeringens uppdrag att ta fram en strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet. I regeringens uppdragsbeskrivning angavs att strategin skulle omfatta en tydligare definition av begreppen samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. I MSB:s redovisning av den nationella strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet anges att samhällsviktig verksamhet definieras som "en samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden". I redovisningen definieras kritisk infrastruktur som "fysisk struktur vars funktionalitet bidrar till att säkerställa upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner".<sup>10</sup>

Det finns i dag ingen fastställd lista på vad som avses med viktiga samhällsfunktioner. Exempel på viktiga samhällsfunktioner återfinns dock bl.a. i en lista som publicerats av dåvarande KBM samt MSB. Även regeringen har presenterat exempel på viktiga samhällsfunktioner. Det är inte alltid exakt samma exempel på funktioner som återkommer i dessa listor. Följande funktioner används som exempel i dessa dokument: den demokratiska rättsstaten, energiförsörjning, information och kommunikation, finansiella tjänster, socialförsäkringar, hälso- och sjukvård, vård och omsorg, skydd och säkerhet, transporter, kommunal teknisk försörjning (vatten, avlopp och fjärrvärme), livsmedel, energiförsörjning, handel och industri samt offentlig förvaltning.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124), s. 89.

<sup>10</sup> *Skydd av samhällsviktig verksamhet. MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet* (MSB 2011-02-28, dnr 2010-4557).

<sup>11</sup> *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92), s. 7 samt Bilaga 3 (s. 77). *Samhällsviktigt! Ett första förslag till definition av samhällsviktig*



### 2.1.3 Krisläge och krissituation

Regeringen anger att resultatmålen ska formuleras med bl.a. utgångspunkt från de behov som uppträder i ett krisläge. Begreppet krisläge är enligt MSB synonymt med begreppet krissituation och definieras i enlighet med regeringens definition av begreppet kris i *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92) som anger att samhället befinner sig i ett krisläge när det inträffat en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Ett krisläge kan inte hanteras med normala resurser och normal organisation. Ett krisläge uppstår oväntat, utanför det vanliga och vardagliga. För att komma ur krisläget krävs samordnade åtgärder från flera aktörer.<sup>12</sup>

Regeringen anger i skrivelsen att resultatmålen bör vara generella för att kunna vara giltiga oavsett omfattningen av, eller karaktär på, den störning som samhällsviktiga funktioner utsätts för.<sup>13</sup> MSB avgränsar därför inte resultatmålen till att bara gälla för vissa krislägen och under en viss tidsperiod.

### 2.1.4 Individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser

Regeringen anger i uppdraget att förslagen till resultatmål ska utgå från ansvarsprincipen och att ansvarsprincipen bl.a. inkluderar den enskilda individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser.

Frågan om vad som avses med individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser behandlas av regeringen i skrivelsen *Samhällets krisberedskap – Stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124). I skrivelsen konstateras att ett tryggt och säkert samhälle kännetecknas av att den enskilda individen har förutsättningar att hantera sin säkerhet på ett rimligt sätt. Risken för att utsättas för skador ska vara så liten som möjligt samtidigt som enskilda individer ska kunna räkna med akut hjälp och assistans om en olycka inträffar. I ett säkert samhälle förutsätts emellertid också att den enskilde är förberedd, informerad och kan agera för att klara av att möta sina behov, framförallt i ett initialt skede. Detta gäller även om det allmänna har ett omfattande ansvar för samhällets funktionalitet. Den enskilda individen har ansvar för sin egen beredskap och säkerhet när det gäller att ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå, att samhället då kan behöva prioritera sina resurser och ansträngningar samt att för egen del förbereda sig därefter. I det egna ansvaret ingår enligt regeringen att aktivt både före, under och efter en allvarlig

---

*verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv* (Krisberedskapsmyndigheten 2006, dnr 0253/2005), *Samhällsviktig verksamhet* (Faktablad MSB, 2009)) samt *Skydd av samhällsviktig verksamhet. MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet* (MSB 2011-02-28, dnr 2010-4557).

<sup>12</sup> Jfr definitionen av begreppet kris i *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92), Bilaga 3 (s. 77).

<sup>13</sup> *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124), s. 17.

händelse eller kris, inom eller utanför Sverige, ta del av samhällets information och följa myndigheters anvisningar.<sup>14</sup>

I propositionen *Lag om konsulära katastrofinsatser* (prop. 2009/10:98) konstaterar regeringen att det s.k. målsättningsstadgandet i regeringsformens 1 kap. 2 § återfinns en allmän utgångspunkt för det offentliga åtagandets innebörd. Där framgår det att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och att det särskilt ska åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social trygghet. Inom landets gränser ska det allmänna ingripa när det framstår som rimligt att det allmänna ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. Regeringen framhåller dock att huvudregeln är att den enskilde själv är ansvarig.<sup>15</sup>

På räddningstjänstområdet uttrycks principen om den enskildes ansvar i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Principen om den enskildes ansvar avseende räddningstjänstens uppgifter i förhållande till den enskilde baseras på grundsynen att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom. I första hand ska den enskilde själv vidta och bekosta åtgärder för att begränsa skador som kan uppkomma vid en olycka. När den enskilde inte klarar detta, kan det bli ett åtagande eller en skyldighet för det allmänna att ingripa. Det allmänna ska ha en organisation som kan ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan klarar av en olyckssituation. Ett ingripande av det allmänna ska ske när det framstår som rimligt att det allmänna ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. Denna proportionalitetsregel uttrycks i lagen om skydd mot olyckor, som anger att staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.<sup>16</sup>

Betoningen av individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser får enligt MSB:s bedömning tolkas som att regeringen anser att individen och andra enskilda aktörer har ett ansvar för att vidta förebyggande och förberedande åtgärder i syfte att lindra konsekvenserna av en kris. Ett exempel på denna typ av individuellt ansvar kan hämtas från elförsörjningen där det införts ett krav som anger att ett elavbrott som överstiger 24 timmar måste anses oacceptabelt. Detta funktionskrav har bestämts genom att samhällets behov av en hög leveranssäkerhet har vägts mot nätföretagens möjligheter att inom rimlig tid åtgärda uppkomna fel i elnäten. I det senare fallet har hänsyn tagits till investeringskostnader samt att nätföretagen av säkerhets- och arbetsmiljöskäl ges en rimlig möjlighet att avhjälpa fel under dygnets ljusa timmar och planera

---

<sup>14</sup> *Ibid*, s. 8–9.

<sup>15</sup> *Lag om konsulära katastrofinsatser* (prop. 2009/10:98), s. 12.

<sup>16</sup> *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor samt En reformerad räddningstjänstlagstiftning* (prop. 2002/03:119, s. 49–50), *Sverige och tsunamin – granskning och förslag* (SOU 2005:104, s. 74) samt *Lag om konsulära katastrofinsatser* (prop. 2009/10:98), s. 12–13.

arbetet efter rådande väderförhållanden. Funktionskravet gäller inte i alla krislägen utan endast inom ramen för det s.k. kontrollansvaret.

Funktionskravet gäller inte om ett nätföretag visar att ett avbrott beror på ett hinder utanför företagets kontroll som företaget inte skäligen kunde förväntas ha undvikit eller övervunnit. Som exempel på sådana händelser av exceptionell karaktär nämns krig, terrorhandlingar och sabotage samt vissa naturfenomen som jordbävningar och jordskred om de är av större omfattning.

Väderhändelser som återkommer någorlunda regelbundet såsom åska, snöoväder eller stormar bör dock enligt regeringen endast i rena undantagsfall vara att betrakta som sådana händelser som faller utanför kontrollansvaret.

Regeringen konstaterar därför att det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet får bedömas om en enskild händelse är av sådan karaktär att kravet på högst 24 timmars avbrott inte måste uppfyllas.<sup>17</sup> Det är således orimligt att kräva att elförsörjningen i alla lägen ska fungera helt utan avbrott. En enskild aktör som av något skäl inte kan hantera ett kortare elavbrott måste därför förse sig med reservkraft.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar MSB att det inte går att precisera innehållet för det allmännas åtagande på ett sätt som kan gälla i alla lägen och för alla individer. Åtagandet måste variera med hänsyn till krisens art och till vilka samhällsområden som är berörda samt i förhållande till olika kategorier av individer. Allmänt kan sägas att det allmänna bör ta ett större ansvar vid svåra kriser än vid händelser med begränsade konsekvenser. Vilket stöd från det allmänna som den enskilde kan räkna med för sin egen överlevnad kan således inte beskrivas generellt.

## 2.2 Resultatmålen utformning

Eftersom begreppet resultatmål är centralt i detta arbete finns det anledning att närmare analysera vad som kan avses med detta begrepp. Inledningsvis kan det konstateras att begreppet inte återfinns i Ekonomistyrningsverkets ordbok.<sup>18</sup> Begreppet har dock i viss utsträckning använts tidigare såväl inom det statliga kommittéväsendet som i regeringens texter.<sup>19</sup> I en skrivelse till riksdagen avseende utvecklingen av den kommunala sektorn konstaterade regeringen att många resultatmål relaterar till ett bestämt värde. Regeringen menade också att det fanns exempel på resultatmål som mer angav en ambitionsnivå.<sup>20</sup>

Ur ett förvaltningsstyrningsperspektiv bör arbetet med att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap ses mot bakgrund av de resultat som presenterades i Styrtredningens rapport *Att styra staten – regeringens*

<sup>17</sup> *Leveranssäkra elnät* (prop. 2005/06:27) s. 23–25 samt ellagen (1997:857).

<sup>18</sup> *Ekonomistyrningsverkets ordbok* (ESV 2004:14).

<sup>19</sup> *Ekonomistyrningsverkets ordbok* (ESV 2004:14). I betänkandet *Folkbibliotek i Sverige* (SOU 1984:23) konstaterades att resultatmål ska ange ”vad som skall uträttas inom ett visst verksamhetsområde eller en viss enhet, vilka metoder som skall användas och inom vilken tidsperiod”.

<sup>20</sup> *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* (skr. 2005/06:102), s. 18).

*styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75). Styretredningens förslag låg till grund för regeringens beslut 2009 att förändra av innehållet i och formerna för resultatstyrningen av myndigheterna och deras verksamhet i syfte att få en mer strategiskt orienterad resultatstyrning. Ambitionen var att mängden mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev skulle begränsas och kravet på att årligen rapportera effekter skulle tonas ner.<sup>21</sup> I budgetpropositionen för 2011 anger regeringen att den årliga styrningen av myndigheterna numera är inriktad mot verksamhetens resultat utifrån det instruktionsenliga uppdraget. I propositionen hänvisar regeringen till Ekonomistyrningsverkets uppföljning av regeringens resultatstyrning av myndigheterna i rapporten *Resultatstyrning i rätt riktning* där det bl.a. konstateras att myndigheternas resultatredovisningar i större utsträckning än tidigare lägger tonvikt på prestationer. Enligt regeringen är det viktigt att resultatstyrningen utvecklas samt att metodarbetet prioriteras och uppmärksammas av myndigheterna.<sup>22</sup>

I rapporten *Resultatstyrning i rätt riktning* (ESV 2009:24) anger ESV att begreppet resultatstyrning är synonymt med begreppet mål- och resultatstyrning. Resultatstyrning beskrivs som ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Resultatet kan bestå av myndigheters prestationer (tjänster och produkter) som t.ex. expedierade ärenden, skrivna rapporter eller inspektioner. Resultatet kan också vara effekten av prestationen, dvs. den förändring som sker som en följd av prestationen. Enligt ESV ska den verksamhet som sker i myndigheten, i form av aktiviteter, leda till resultatet.<sup>23</sup>

Uppdraget att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap bör enligt MSB:s bedömning ses som en del i regeringens utvecklingsarbete av resultatstyrningen. Med hänvisning till uppdraget till MSB att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap anges i skrivelsen *Samhällets krisberedskap* att resultatmålen ska

- tydliggöra vad som är krisberedskapens uppgift och vad som kan förväntas av samhällets krisberedskap och därmed också tydliggöra vilket ansvar myndigheter och samhällets övriga aktörer (inkl. den enskilda individen) har att planera och förbereda sig för,
- ange på vilken nivå viktiga samhällsfunktioner bör fungera för att tillmötesgå individens behov vid en kris samt
- förbättra möjligheterna till uppföljning och styrning av krisberedskapen.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> *Resultatstyrning i rätt riktning* (ESV 2010:24), s. 14.

<sup>22</sup> *Budgetpropositionen för 2011. Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m.* (prop. 2010/11:1), s. 282–283.

<sup>23</sup> *Resultatstyrning i rätt riktning* (ESV 2009:24), s. 12. Ang. definition av begreppet resultatstyrning se *Ekonomistyrningsverkets ordbok* (ESV 2004:14).

<sup>24</sup> *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124), s. 16-17.

Enligt MSB:s tolkning kan resultatmålen för samhällets krisberedskap avse både önskvärda resultat både i form av prestationer (t.ex. samordnings- och uppföljningsåtgärder) och av effekter av vidtagna åtgärder och aktiviteter inom området, t.ex. förbättrad förmåga inom samhällets krisberedskap.

Resultatmålen bör vara tydligt formulerade och väl avgränsade från varandra. Om två eller flera resultatmål helt eller delvis avser samma verksamhet eller område och har olika utformning kan det uppstå tolkningssvårigheter. Med detta följer också att resultatmålen inte bör vara alltför många. Ett alltför stort antal resultatmål kan försämra överblicken och göra det svårt att använda resultatmålen som strategiska styrinstrument.

I sammanhanget bör också noteras att resultatmål inom krisberedskapen skiljer sig från resultatmål inom många andra verksamheter genom att de avser situationer som förutsätts inträffa mycket sällan. Det saknas såväl statistik som erfarenheter som inom andra sammanhang vanligen kan användas som stöd vid utvärderingen av om målen för en verksamhet har uppnåtts. Det är t.ex. lättare att konstatera om tågtrafiken har kunnat hålla tidtabellen under en viss tidsperiod eller att årligen ställa olika mätdata mot angivna nivåer i miljökvalitetsmålen än att följa upp mål inom krisberedskapen som avser effekten av förebyggande krisberedskapsåtgärder eller samhällets förmåga i en tänkt krissituation.<sup>25</sup>

Dessa metodiska utmaningar bör analyseras var för sig inom de områden där det föreslås resultatmål. Målsättningen med arbetet är att det så långt som möjligt ska formuleras tydliga och uppföljningsbara resultatmål. Som en vägledning för arbetet har ett antal frågor som ska beaktas i utredningsarbetet och framtagandet av resultatmålen formulerats:

- Vilka nivåbestämningar kan aktualiseras för samhällets förmåga före, under och efter en kris?
- Vilka förebyggande åtgärder har vidtagits?
- Vad bör tillhandahållas för att individens grundläggande behov och behovet att upprätthålla samhällsviktiga samhällsfunktioner ska tillgodoses i ett krisläge?
- Hur stora kvantiteter bör tillhandahållas, till vilken kvalitet? Inom vilken tidsram bör det tillhandahållas?

---

<sup>25</sup> En liknande problematik avseende svårigheten att utvärdera förebyggande verksamhet har belysts i en ESO-rapport som argumenterar för att det är olämpligt att ange mål med exakta tal för brottsförebyggande åtgärder. Sarnecki, Jerzy: *Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet* (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:3, Finansdepartementet), s. 37.

## 2.3 Nedbrytning av målen för samhällets krisberedskap

Målen för samhällets krisberedskap har för 2011 angetts i statsbudgetens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. På en övergripande nivå är det målen för samhällets säkerhet som är styrande för målen för samhällets krisberedskap.<sup>26</sup> Med samhällets krisberedskap avses samhällets samlade förmåga 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.<sup>27</sup>

Målen för samhällets säkerhet är:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet samt
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Målen för samhällets krisberedskap är:

- att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor,
- att trygga hälsan och den personliga säkerheten för barn, kvinnor och män samt
- att hindra eller begränsa skador på egendom och miljö.

Vidare anges att arbetet med samhällets krisberedskap bör bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder.

Resultatmålen för samhällets krisberedskap ska vara en nedbrytning av målen för samhällets krisberedskap. I arbetet med att bryta ned målen för samhällets krisberedskap har det inte ansetts vara ändamålsenligt att skilja på de olika punkterna och bryta ned dessa var för sig. Skälet till detta är att punkterna överlappar varandra och inte låter sig separeras i nedbrytningar i olika resultatmål. En nedbrytning av den första punkten i ett antal resultatmål skulle exempelvis närmast ofrånkomligen resultera i resultatmål som också skulle utgöra en nedbrytning av punkterna två och tre.

---

<sup>26</sup> De är också styrande både för Försvarsmaktens förmåga och för målet för det militära försvaret att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet försvara Sverige och främja vår säkerhet genom att hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen, förebygga och hantera konflikter och krig samt skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter (prop. 2008/09:140, bet 2008/09:FöU10, rskr 2008/09:292).

<sup>27</sup> *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (skr. 2009/10:124). Se även regeringens definition av samhällets krisberedskap i *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92), Bilaga 3 (s. 78).

MSB:s förslag till nedbrytning av målen för samhällets krisberedskap till resultatmål tar istället sin utgångspunkt i indelningen av krisberedskapen i olika arbetsmoment (förebyggande, förberedande, hanterande och lärande). Samtliga dessa arbetsmoment kan användas i nedbrytningen av de punkter som anges i målen för samhällets krisberedskap.

I nedbrytningen av målen för samhällets krisberedskap bör också de risker och sårbarheter som aktualiseras i målen för samhällets krisberedskap beaktas. Enligt regeringen ska resultatmålen ta sin utgångspunkt i individens grundläggande behov i ett krisläge samt i behovet att upprätthålla samhällsviktiga funktioner i ett krisläge. Med utgångspunkt i tidigare resonemang om individens grundläggande behov kan det sägas att överlevnadsförmågan är ett prioriterat grundläggande behov i ett krisläge. Därför bör också nedbrytningen av målen för samhällets krisberedskap till resultatmål ta hänsyn till vad som behövs för att upprätthålla överlevnadsförmågan. I linje med tidigare resonemang kan det konstateras att det för att upprätthålla överlevnadsförmågan bör finnas tillgång till vissa varor och tjänster. Sådana varor och tjänster är t.ex. dricksvatten, livsmedel, värme, hälso- och sjukvård, vård och omsorg, information samt ordning och säkerhet.

MSB har i dialog med Forsvarsdepartementet avgränsat arbetet med detta uppdrag till att föreslå resultatmål med utgångspunkt i individens grundläggande behov av dricksvatten, livsmedel och värme samt behovet av att upprätthålla dessa funktioner i ett krisläge. För att dessa behov ska kunna tillgodoses gäller att ett antal förutsättningar är uppfyllda. Förutsättningar kan se olika ut i olika delar av landet och variera i olika situationer. I en normalsituation finns ett flertal beroendeförhållanden där vissa samhällsfunktioner som t.ex. elförsörjning, transporter samt IT och elektroniska kommunikationer utgör stödfunktioner till livsmedels-, dricksvatten- och värmeförsörjningen. Detta behöver dock inte betyda att dessa beroendeförhållanden i alla lägen är avgörande för att individens grundläggande behov av dricksvatten, livsmedel och värme ska kunna tillgodoses. I krislägen kan det uppstå situationer där dessa funktioner kan upprätthållas endast på en miniminivå och endast med hjälp av alternativa lösningar. I sådana extrema situationer kan vissa "normala" beroendeförhållanden vara av mindre relevans. Beredskapsåtgärder som t.ex. avser att tillgodose individens närings- och energibehov via soppkök eller dricksvattenbehovet via hämtning från vattentankar är t.ex. inte nödvändigtvis beroende av fungerande elektroniska kommunikationer eller kortbetalningsförmedling.<sup>28</sup>

I vissa fall sammanfaller de angivna varorna och tjänsterna med vissa samhällsviktiga funktioner. Det gäller försörjning av dricksvatten, livsmedel, värme samt hälso- och sjukvården. Dricksvatten- och livsmedelsförsörjningen, värmeförsörjning och hälso- och sjukvården kan således sägas både vara

<sup>28</sup> Erfarenheter av sådana alternativa lösningar som har använts för att tillgodose livsmedelsbehovet hos befolkningen har gjorts avseende elavbrottet i Kista 2001 och finns beskrivna i Livsmedelsverkets rapport *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv* (Livsmedelsverket 2011), s. 53–55.

samhällsviktiga funktioner och individuella grundläggande behov. Andra samhällsviktiga funktioner som t.ex. elproduktion och – distribution samt transporter är sådana stödfunktioner som under normala förhållanden måste fungera för att dessa varor och tjänster ska kunna tillhandahållas.

## 2.4 Uppföljning av resultatmålen

Resultatmål inom krisberedskapen kan följas upp åtminstone på tre olika sätt:

- bedömning av om de krav som resultatmålet ställer på en verksamhet har kunnat tillgodoses vid en faktiskt inträffad kris,
- utvärdering av övningar där effekterna av en kris på de verksamheter eller områden som resultatmålet avser har simulerats och
- granskning av den planering och de övriga förberedelser som genomförs före en kris och som förutsätts resultera i att resultatmålet kan uppnås i ett krisläge.

Den förstnämnda metoden kan endast användas i undantagsfall. Det är väsentligt att följa upp och utvärdera krissituationer som har inträffat. Samtidigt inträffar krissituationer så sällan beträffande de resultatmål som nu är aktuella att denna metod knappast kan anses vara generellt användbar för återkommande uppföljningar. Simulering av effekterna av en kris kan ske genom spel eller övningsverksamhet. Denna metod ger ofta värdefulla erfarenheter som kan användas för att bedöma om resultatmålen har uppnåtts.

För återkommande uppföljningar av resultatmålen är det dock främst den sistnämnda metoden som är aktuell. Det innebär att uppföljningen bör syfta till att klargöra om den planering och de övriga förberedelser som genomförs för att uppnå ett visst resultatmål är realistisk och anpassad till de krislägen som kan bli aktuella. Det är också väsentligt att granska om förutsättningar som t.ex. beroenden av andra viktiga samhällsfunktioner har beaktats i planeringen.

Uppföljningen av resultatmålen bör ses som en del i arbetet med att analysera samhällets hot, risker och sårbarheter. Därför bör uppföljningen också samordnas med de förmågebedömningar och risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs inom ramen för samhällets krisberedskap. De nivåer och andra riktlinjer som anges i resultatmålen bör kunna utgöra ett stöd i analysen av samhällets risker och sårbarheter och i planeringen för krisberedskapen. De bör också kunna användas som ett slags mått på samhällets krisberedskapsförmåga.



## 3. Dricksvatten och livsmedel

### 3.1 Inledning

Till de mest nödvändiga behoven för den enskilda individen och befolkningen som helhet hör dricksvatten och livsmedel. Livsmedels- och dricksvattenförsörjningen är två viktiga samhällsfunktioner som det finns behov av att upprätthålla i ett krisläge. MSB:s har därför i samverkan Livsmedelsverket som är ansvarig central myndighet för säkra livsmedel och säkert dricksvatten tagit fram förslag på resultatmål för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen.

De grundläggande bestämmelserna om hanteringen av livsmedel och dricksvatten finns i livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006: 813). Lagen syftar bl.a. till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa genom att reglera hanteringen av livsmedel och dricksvatten ur kvalitetssynpunkt. Några mål eller uppställda krav avseende försörjningen av livsmedel eller dricksvatten finns dock inte i lagen.<sup>29</sup>

Eftersom dricksvatten<sup>30</sup> jämföras med livsmedel i livsmedelslagen (2006:804) behandlas dessa försörjningsområden så långt som möjligt samlat i denna framställning. I förslagen till resultatmål separeras emellertid begreppen.

### 3.2 Bakgrund

I ett historiskt perspektiv användes fram till slutet av 1990-talet olika medel för att uppnå en god livsmedelsberedskap och för att förbereda landet för en krigssituation. Denna planering för totalförsvaret byggde på att landet skulle kunna vara självförsörjande med livsmedel under en period upp till tre år och

---

<sup>29</sup> Rapport från projektarbete om beredskap inom livsmedel och dricksvatten ("Blodprojektet"), Jordbruksdepartementet 2009-03-03.

<sup>30</sup> Dricksvatten är enligt artikel 2.1 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien vatten som uppfyller minimikraven i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten: allt vatten som, antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning, är avsett för dryck, för matlagning, för beredning av livsmedel eller för andra hushållsändamål, oberoende av dess ursprung och oavsett om det tillhandahålls genom ett distributionsnät, från tankbil/tankbåt, i flaskor eller i behållare, och allt vatten som används i ett företag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluföring av varor eller ämnen som är avsedda för livsmedelsändamål, om inte de behöriga nationella myndigheterna gör den bedömningen att vattnets kvalitet inte kan påverka de färdiga livsmedlens hälsosamhet. Denna definition överensstämmer i all väsentlighet med definitionen Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter (SLVFS 2001:30). *Dricksvatten – En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris* (Livsmedelsverket 2009-06-16), s. 2.

att det genom ransoneringssystem skulle gå att fördela resurser på ett rättvist sätt. Basen har varit den inhemska livsmedelsproduktionen i jordbruket och livsmedelsindustrin. För att klara längre avspärrningar skulle också produktionsinriktningen kunna ställas om något för att effektivisera produktionen av näringsämnen. Andra medel för att säkerställa försörjningen har varit metoder för administrativ fördelning av livsmedel (ransonering), personalplanläggning liksom information och övningsverksamhet. Dessa medel tillsammans med beredskapslagring har använts för att nå den nivå på beredskapen som statsmakterna eftersträvat.

När beredskapsförordningen (1993:242) upphävdes den 1 juli 2002 i och med att regeringen beslutade om förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap upphörde Jordbruksverkets ansvar för funktionen "Livsmedelsförsörjning m.m.". I funktionen ingick också Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Fiskeriverket. I förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap anges att Livsmedelsverket och Jordbruksverket har ett särskilt ansvar inom samverkansområdet farliga ämnen samt att Livsmedelsverket även har ansvar inom samverkansområdet teknisk infrastruktur.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen under 1990-talet samt Sveriges medlemskap i EU ledde till en avveckling av de beredskapslager med livsmedel som funnits sedan andra världskriget. Det självförsörjningsmål som tidigare gällt för jordbrukspolitiken har avskaffats. När de statliga beredskapslagren avvecklades i slutet av 1990-talet förde Jordbruksverket diskussioner med vissa stora livsmedelskedjor om en eventuell lageruppbyggnad som skulle gälla i händelse av säkerhetspolitiska förändringar i omvärlden. Framförallt på grund av det förändrade säkerhetsläget slöts dock inget avtal om detta.<sup>31</sup>

De förändrade förutsättningarna som Sveriges medlemskap i EU förde med sig avseende försörjningspolitiken i krissituationer har beskrivits av regeringen i propositionen *Förändrad omvärld - omdanat försvar* (prop.1998/99:74). I propositionen förutsatte regeringen att medlemskapets alla dimensioner skulle gälla och utnyttjas även i situationer om det uppstod säkerhetspolitisk spänning, oro för krig, krigsfara eller krig i Europa. Därmed borde den svenska ekonomiska och försörjningsinriktade politiken utgå från att handel och andra ekonomiska förbindelser med EU:s medlemsstater skulle vidmakthållas så länge som möjligt. Enligt regeringen innebar medlemskapet att Sverige inte längre skulle föra en egen handels-, jordbruks- och fiskepolitik. Som medlem i EU skulle Sverige medverka till upprätthållandet av en inre marknad med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan medlemsstaterna, samt till att det finns en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Det var enligt regeringen uppenbart att nationella reglerande ingrepp i handeln med andra medlemsstater, handeln med tredje land, restriktioner för utrikes betalningar och kapitalrörelser samt prisregleringar och ransoneringar skulle störa den inre marknadens funktion

---

<sup>31</sup> Rapport från projektarbete om beredskap inom livsmedel och dricksvatten ("Blodprojektet"), Jordbruksdepartementet, Jo2009/1721, 2009-03-03. Se även *En ny ransonerings- och prisregleringslag* (SOU 2009:69), s. 49-50.

och snedvrída konkurrensen. I en krissituation skulle det dock enligt regeringen ytterst bli fråga om en politisk bedömning.<sup>32</sup>

EU:s gemensamma jordbrukspolitik har som ett av sina mål att se till att befolkningen har tillräckligt med mat. Några produktionsmål finns dock inte uppsatta. De reformer som genomförts har inneburit en marknadsanpassning och åtgärder för att minska överskottet av jordbruksvaror inom EU. För att främja handeln inom EU ska jordbruks- och livsmedelsvaror kunna cirkulera fritt inom EU. Sverige kan inte som ett enskilt medlemsland sätta egna produktionsmål eller vidta andra åtgärder som strider mot den gemensamma politiken. Sedan Sverige blev EU-medlem har den inhemska produktionen av mjölk samt nöt- och griskött minskat. Samtidigt som importen av dessa varor från andra EU-länder har ökat. Produktionsökningar har på vegetabiliesidan skett av oljefröproduktionen. Socker- och potatisproduktionen har samtidigt minskat något.

Sammantaget kan således sägas att synen på krisberedskap som utvecklades under 1990-talet avseende livsmedelsförsörjningen innebär att tillgången på livsmedel ska säkras genom den fria handeln inom EU. Tilltro sätts också till EU:s solidaritetsklausul som anger att medlemsländerna i händelse av ett nationellt krisläge efter t.ex. en naturkatastrof eller terroristattack ska hjälpa andra.<sup>33</sup>

### 3.3 Tydligare ansvarsförhållanden

Inom livsmedels- och dricksvattenförsörjningen har frågan om mål och ansvarsförhållanden varit föremål för flera utredningar. Även frågan om behovet av mål- och resultatstyrning har då varit aktuell.

I Riksrevisionens granskning av dricksvattenförsörjningen identifierades t.ex. ett behov av att pröva frågan om krav på producenter och kommuner ska kunna tillförsäkra medborgarna en erforderlig mängd dricksvatten vid en mycket allvarlig dricksvattenkris i någon av storstäderna.<sup>34</sup>

Därefter har krisberedskapen för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen behandlats i en översyn av en projektgrupp inom dåvarande Jordbruksdepartementet. Projektgruppens uppdrag var att belysa frågor rörande mål, organisering och ansvarsfördelning inom dessa försörjningsområden. Projektgruppen slutförde sitt arbete med en rapport i mars 2009. För arbetet med resultatmål för försörjningen av dricksvatten och livsmedel i ett krisläge är det framförallt två iakttagelser i rapporten som bör framhållas. För det första konstaterades att det inte fanns någon utpekad myndighet med ansvar för krisberedskapen för livsmedels- och

<sup>32</sup> *Förändrad omvärld - omdanat försvar* (prop. 1998/99:74), s. 168.

<sup>33</sup> Rapport från projektarbete om beredskap inom livsmedel och dricksvatten ("Blodprojektet"), Jordbruksdepartementet, Jo2009/1721, 2009-03-03.

<sup>34</sup> *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser* (Riksrevisionen 2008:8), s. 102.

dricksvattenförsörjningen. För det andra konstaterades att det saknades mål för krisberedskapen inom dessa områden.<sup>35</sup> Mot denna bakgrund föreslogs att Livsmedelsverket skulle ges det övergripande nationella samordningsansvaret för krisberedskapen för livsmedelsförsörjningen i leden efter primärproduktionen samt för dricksvattenförsörjningen. I rapporten framhölls vikten av att Livsmedelsverkets samordningsansvar inte skulle innebära någon förändring av övriga myndigheters ansvar för planerings- eller beredskapsåtgärder inom sina områden. I Livsmedelsverkets samordningsansvar skulle det enligt projektgruppen ingå att identifiera centrala aktörer och bilda nätverk för samråd, analys och planering, att övervaka arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser avseende livsmedel och dricksvatten samt att bedöma behovet av formaliserad samverkan med privata aktörer.<sup>36</sup>

### 3.3.1 Livsmedelsverkets samordningsansvar

Regeringen har sedan den 1 januari 2010 genom en ändring i Livsmedelsverkets instruktion angett att myndigheten ”ska ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller 1. anpassningar till klimatförändringar, samt 2. kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning”. Vidare anges att myndigheten ska ”ansvara för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen”.<sup>37</sup> Samordningsansvaret är inriktat mot kortvariga lokala och regionala störningar från ett dygn upp till två till tre veckor.<sup>38</sup>

Livsmedelsverket har på uppdrag av regeringen föreslagit att det ska bildas samrådsgrupper för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjningen. Som samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av dricksvattenförsörjning i kris föreslår Livsmedelsverket den redan befintliga arbetsgruppen för dricksvatten och krisberedskap (VAB). Det föreslås också att det ska bildas en samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL). Samrådsgrupperna ska bland annat hålla regeringen fortlöpande informerad om krisberedskapsläget genom en samlad uppföljning, utvärdering och rapportering. I arbetet ska också ingå att stödja regionala och lokala aktörers arbete med att tolka resultatmålen för dricksvatten- och livsmedelsförsörjningen och eventuella grundläggande

<sup>35</sup> Rapport från projektarbete om beredskap inom livsmedel och dricksvatten (”Blodprojektet”), Jordbruksdepartementet, Jo2009/1721, 2009-03-03.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> 3 § i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

<sup>38</sup> Inrättande av samrådsgrupper för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning (SLV, dnr 1345/2010). Angående inriktningen på korta kriser se även Uppdrag om inrättande av samrådsgrupper eller råd för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjningen (regeringsbeslut 2010-03-04, Jo2010/889).

säkerhetsnivåer. På sikt ska samrådsgrupperna också kunna följa upp resultatmålen.<sup>39</sup>

När det gäller dricksvattenförsörjningen har Livsmedelsverket sedan flera år tillbaka tagit en rad initiativ i syfte att centralt stödja och samordna krishanteringsarbetet inom området, bl.a. genom att bygga upp informella nätverk med berörda aktörer på dricksvattenområdet och publicera handböcker.

### 3.3.2 Andra ansvariga aktörer

Jordbruksverket har som framgått historiskt haft en central roll i ansvaret för livsmedelsförsörjningen. I dag har Jordbruksverket varken i instruktion eller i regleringsbrev något utpekat ansvar för livsmedelsförsörjningen vid kriser. Jordbruksverket har enligt sin instruktion som förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.

För den mer långsiktiga livsmedelsförsörjningen har Jordbruksverket, genom sitt ansvar att genomföra EU:s gemensamma jordbrukspolitik, ansvar att följa utvecklingen på jordbruks- och livsmedelsområdet i Sverige, EU och resten av världen. Bedömningar görs kontinuerligt avseende följder av förändringar i EU:s jordbrukspolitik, WTO-förhandlingar, utvecklingen inom varuområden där EU och Sverige är nettoimportörer samt utvecklingen i folkrika länder vars välståndsökning inverkar på den globala handeln. Jordbruksverkets kompetensområde är bland annat att ha goda kunskaper om handel med jordbruksprodukter, hur marknaderna för jordbruksprodukter fungerar och verkningarna av olika politiska instrument. Det innebär att Jordbruksverket kontinuerligt följer utvecklingen på marknaderna för olika jordbruksprodukter. Denna marknads- och omvärldsbevakning fortsätter om en försörjningskris skulle uppstå. Det arbete som utförs inom epizootiområdet och växtskyddsområdet bidrar också till att stärka både den kortsiktiga och den långsiktiga försörjningsproblematiken. Arbetet syftar till att minimera följderna vid ett utbrott av en smittsam djursjukdom eller växtskadegörare vilket också skulle kunna få följder för livsmedelstillgången.<sup>40</sup>

Jordbruksverket har angivna beredskapsuppgifter beträffande djur enligt epizootilagen (1999:657) och epizootiförordningen (1999:659) avseende sådana allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa (epizootiska sjukdomar). Jordbruksverket har också

---

<sup>39</sup> Inrättande av samrådsgrupper för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning (SLV, dnr 1345/2010).

<sup>40</sup> Jordbruksverkets risk- och sårbarhetsanalys 2010 (dnr 90-11553/10), s. 52–53, Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk och Remiss angående förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap (Jordbruksverkets yttrande 2011-03-10) MSB:s dnr 4539-23.

beredskapsuppgifter som anges i förordningen (2006:817) om växtskydd m.m. som syftar till att kontrollera och hindra spridning av växtskadegörare som allvarligt kan skada växtodling, skog, annan mark eller lager av växter eller växtprodukter. Jordbruksverkets uppgifter inom dessa områden syftar till att de livsmedelsråvaror som ska produceras ska vara säkra och har också påverkan på livsmedelstillgången i ett tidsperspektiv som sträcker sig längre än några veckor. Enligt Jordbruksverket ansvarar myndigheten för krisberedskapsåtgärder i primärledet för livsmedelsförsörjningen.<sup>41</sup> Några särskilda krisberedskapsåtgärder för en långvarig försörjningskris, till exempel en krigssituation, vidtas inte för närvarande.<sup>42</sup>

Livsmedelsverket har i rapporten *Dricksvatten - En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris* beskrivit ansvarsförhållandena rörande det förebyggande arbetet, förberedande åtgärder samt krishanteringen. Dricksvattenområdet skiljer sig från livsmedelsområdet både genom att det involverar färre aktörer och att det i regel är kommunen som är ansvarig för dricksvattenproduktionen.<sup>43</sup> Kommunen ska säkerställa att vattenförsörjning ordnas i ett större sammanhang om det behövs med hänsyn till människors hälsa. Dricksvattnet ska uppfylla livsmedelslagstiftningens kvalitetskrav.

Kommunens grundläggande ansvar att tillgodose behovet av dricksvattenförsörjning genom en allmän va-anläggning påverkas inte av en extraordinär händelse. Kommunen ansvarar för beredskapsplaneringen avseende hanteringen av störningar i dricksvattenleveranserna från de allmänna va-verken. Vid störningar kan behovet av dricksvatten i viss utsträckning tillgodoses t.ex. genom tillhandahållande av nödvatten<sup>44</sup> i dunkar, från tankbilar eller liknande. Kommunen ansvarar för att sådant vatten ska uppfylla normala kvalitetskrav.

---

<sup>41</sup> *Remiss angående förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap* (Jordbruksverkets yttrande 2011-03-10) MSB:s dnr 4539-23, s. 2–3.

<sup>42</sup> *Jordbruksverkets risk- och sårbarhetsanalys 2010* (dnr 90-11553/10), s. 52–53.

<sup>43</sup> Socialnämnden har inte några generella skyldigheter avseende livsmedel- och dricksvattenförsörjningen. Socialnämnderna har dock ett ansvar för livsmedelsförsörjningen i den mån det berör enskilda som med stöd av beslut om bistånd enligt Socialtjänstlagen (2001:453) har rätt till t.ex. hemtjänst i form av levererad mat eller särskilt boende. Rapport från projektarbete om beredskap inom livsmedel och dricksvatten ("Blodprojektet"), Jordbruksdepartementet 2009-03-03.

<sup>44</sup> Med nödvattenförsörjning (alt. reservvattensförsörjning) avses dricksvattenförsörjning till dryck, matlagning, personlig hygien, städning och andra hushållsändamål som kan säkerställas med dricksvatten med minskat tryck och minskat flöde från nätet, från annan vattentäkt/verk ev. via provisoriska ledningar eller i tankar. *Återrapportering av uppdrag om ansvar för dricksvattenberedskap m.m. i regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Livsmedelsverket och Naturvårdsverket* (2004-12-14, Livsmedelsverkets dnr 3067/04).

Kommunen ansvarar för den offentliga kontrollen över dricksvattenproducenterna och för att det i samarbete med smittskyddsläkare, länsstyrelse och Smittskyddsinstitutet genomförs epidemiologiska utredningar av bl.a. dricksvattenburna utbrott. Andra aktörer som ansvarar för arbetsuppgifter som anknyter till dricksvattenförsörjningen är MSB, Socialstyrelsen, landstingen, Boverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Jordbruksverket, SMHI, Vägverket, Statens geologiska undersökning och Polisen.<sup>45</sup>

### 3.4 Dricksvatten

I arbetet med att formulera ett förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för dricksvattenförsörjningen har använts resultat från Livsmedelsverkets och Naturvårdsverkets utredning *Ansvar för dricksvattenberedskap m.m.* år 2004 samt de kompletteringar till utredningen som lämnades in år 2005.

Tillgång till vatten i tillräcklig mängd och av godtagbar kvalitet är nödvändigt för människors överlevnad. För dryck, till matlagning och personlig hygien används i Sverige dagligen ungefär 70 liter vatten per person. För disk, tvätt och städning m.m. behövs används ytterligare ca 130 liter vatten per person och dygn. I en krissituation kan dessa kvantiteter reduceras avsevärt.<sup>46</sup>

Det är framförallt kommunerna som står bakom den storskaliga produktionen och distributionen av dricksvatten. Totalt finns över 2 000 kommunala vattenverk vilka står för ca 85 procent av dricksvattenförsörjningen i Sverige. De kommunala vattenverken varierar mycket i storlek. De små vattenverken kan i vissa fall försörja endast ett par familjer medan de stora vattenverken i storstadsområdena kan försörja 100 000-tals personer med dricksvatten. Det finns också minst 2 000 övriga, privata vattenverk som försörjer bland annat samfälligheter, livsmedelsföretag, offentliga och kommersiella anläggningar med dricksvatten. Dessa anläggningar är oftast relativt små. 1–1,5 miljoner personer har helt eller delvis enskild dricksvattenförsörjning, till exempel i sitt fritidsboende.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> För en mer detaljerad genomgång av ansvarsförhållandena hänvisas till rapporten *Dricksvatten - En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris* (Livsmedelsverket 2009-06-16), s. 17–22, 37, 39 och 41.

<sup>46</sup> Åtterrapporering av uppdrag om ansvar för dricksvattenberedskap m.m. i regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Livsmedelsverket och Naturvårdsverket (2004-12-14, Livsmedelsverkets dnr 3067/04). s.10.

<sup>47</sup> <http://www.slv.se/sv/grupp1/Dricksvatten/Test-Aktorer-och-ansvar/>, Internet 2010-01-18.

### 3.4.1 Samrådsgrupp för dricksvattenförsörjning

Livsmedelsverket har som tidigare nämnts föreslagit att det ska inrättas en samrådsgrupp för dricksvattenförsörjning. I förslaget har det också formulerats ett antal arbetsuppgifter för samrådsgruppen. En av dessa arbetsuppgifter är att samrådsgruppen ska få i uppdrag att tolka nationella resultatmål och grundläggande säkerhetsnivåer. I arbetet ska gruppen vara stödjande för det arbete som bedrivs på regional och lokal nivå. Livsmedelsverket föreslår att också uppföljning av nationella resultatmål ska ingå i gruppens uppgifter på sikt.

Även de övriga arbetsuppgifterna som föreslås av Livsmedelsverket har anknytning till resultatmålet. Dessa uppgifter är:

- att bidra till utvecklingen av risk- och sårbarhetsanalyser på central, regional och lokal nivå och bidra till förmågebedömningarna,
- att tydliggöra berörda aktörers roller ansvar i förebyggande-, avhjälpande- och hanterandefaserna vid en kris i dricksvattenförsörjningen samt att uppmärksamma behovet av att förtydliganden i lagstiftningen,
- att initiera och vara pådrivande för nya frågor och sprida goda exempel och
- att informera regeringen om krisberedskapsläget. Livsmedelsverket föreslår att detta görs genom årliga sammanställningar inom ramen för Livsmedelsverkets risk- och sårbarhetsanalys och förmågebedömning.<sup>48</sup>

Den av Livsmedelsverket föreslagna samrådsgruppen bör kunna utgöra ett stöd i arbetet med att uppfylla resultatmålen i enlighet med ovanstående punktsatser. Det är viktigt att arbetet präglas av en helhetssyn och sker i bred samverkan med andra aktörer när det t.ex. gäller att utforma risk- och sårbarhetsanalyser och grundläggande säkerhetsnivåer.

Samrådsgruppen bör etablera samarbeten med de samverkansområden som berörs av dricksvattenfrågorna. Detta gäller för närvarande i första hand samverkansområdet teknisk infrastruktur, samverkansområdet farliga ämnen och samverkansområdet geografiskt områdesansvar. För att kartlägga beroendeförhållanden avseende dricksvattenförsörjningen bör det även etableras kontakter med t.ex. samverkansområdet transporter.

### 3.4.2 Förebyggande verksamhet

I det preliminära resultatmålet för samhällets krisberedskap för dricksvattenförsörjningen bör det enligt MSB för det första anges en målsättning för det förebyggande och förberedande arbetet i syfte minska

<sup>48</sup> Inrättande av samrådsgrupper för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning (SLV rapport till regeringen (Jordbruksdepartementet) 2010-11-25, dnr 1345/2010).



riskerna för att det uppstår allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen. Sådana åtgärder kan t.ex. handla om Livsmedelsverkets fortlöpande diskussioner om säkerhet med företag, dricksvattenproducenter, kommuner och andra intressenter. Livsmedelsverket har rätt att meddela föreskrifter i syfte att förebygga och avhjälpa skadeverkningar av sabotage eller annan skadegörelse som kan påverka livsmedels- och dricksvattenförsörjningen.<sup>49</sup> Enligt Livsmedelsverket utgör de krav som ställs i Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) grunden för det förebyggande och förberedande beredskapsarbetet för dricksvattenförsörjningen. Som ett komplement till dessa föreskrifter fungerar sedan Livsmedelsverkets föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar (LIVSFS 2008:13). Några motsvarande föreskrifter för livsmedel har ännu inte meddelats.

Det är väsentligt för arbetet med att uppfylla målen avseende det förebyggande och förberedande arbetet att dricksvattenförsörjningen behandlas i kommunernas, landstingens och andra ansvariga aktörers risk- och sårbarhetsanalyser. Analyserna bör beakta behovet av möjliga reservåtgärder utifrån olika behov. Dricksvattenproduktionen och -distributionen bör också analyseras avseende beroendeförhållanden till andra funktioner, såsom el, tele, IT, transporter m.m.

Risk- och sårbarhetsanalyserna bör identifiera vilka förebyggande åtgärder och förberedelser som behövs för att minska risken för allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen. Det kan t.ex. gälla behov av reserv till det vattenverk som producerar dricksvatten till tätorten, behovet av en plan för nödvattenförsörjning som tar hänsyn till de olika abonnenternas och samhällsviktiga verksamheters behov av nödvatten och på vilket sätt detta kan tillhandahållas beroende på typ av kris m.m. Som exempel på samhällsviktig verksamhet som är beroende av dricksvatten kan nämnas sjukhus och andra vårdinrättningar, livsmedelsproduktion och äldreboenden. Det är viktigt att sjukvårdens behov beaktas i resultatmålet för dricksvattenförsörjningen och att det i beredskapsplaneringen tas hänsyn till akutsjukhusens behov av dricksvatten i ett krisläge och vilka miniminivåer för dricksvattenbehovet som kan identifieras. Det finns också ett behov av vatten för att avloppssystemet ska fungera. Om vattentrycket blir för lågt i vattenledningsnätet, så finns det risk för inträngning av föroreningar. Därför är det viktigt att upprätthålla trycket i vattenledningsnätet.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> 9 § livsmedelslagen (2006:804).

<sup>50</sup> *Beredskapsplanering för dricksvatten 2008* (Livsmedelsverket), s. 86.

### 3.4.3 Nivåer, avståndsbestämningar och återställningstider

Under arbetets gång har olika målformuleringar diskuterats och prövats i syfte att göra resultatmålen så tydliga som möjligt t.ex. genom att försöka ange generella riktlinjer för tillgänglighet av dricksvatten i form av maximinivåer avseende avstånd till hämtningsställen vid störningar i dricksvattenförsörjningen.<sup>51</sup> Formuleringar där antalet hämtningsställen har ställts i relation till ett visst antal hushåll har också diskuterats. Sådana formuleringar har emellertid bedömts på ett alltför detaljerat sätt utgöra en styrning av de åtgärder som de ansvariga aktörerna förväntas vidta vid en störning. En sådan konkretisering innebär också en risk för detaljstyrning mot åtgärder som på grund av lokala och regionala förhållanden kan vara olämpliga. Det kan t.ex. handla om alternativa försörjningslösningar som t.ex. närhet till andra producenter, tillgång till sjöar, vattendrag och grundvatten som kan fungera som reservvattentäkter och hur dricksvattenförsörjningen är ordnad i vardagen. Det kan inte uteslutas att det kan inträffa krislägen då det inte är ändamålsenligt att vidta just den åtgärd som är utpekad i ett alltför detaljerat resultatmål för att behovet av dricksvatten ska kunna tillgodoses.

Det har också diskuterats om det är möjligt att sätta nivåer för vilka tidsramar som bör gälla avseende förmågan att åtgärda störningar i dricksvattenförsörjningen. Eftersom de kriser som drabbar dricksvattenområdet är av stor bredd och av olika allvarlighetsgrad har detta dock inte varit möjligt. Det går inte att bortse ifrån att störningar i dricksvattenförsörjningen, oavsett förberedelser, kan vara olika långa. Därför har det inte ansetts ändamålsenligt att sätta en tidsgräns för när dricksvattenförsörjningen ska kunna återgå till ett normalläge efter en störning. Att i förväg beräkna hur lång tid det kan ta för att sanera en utslagen vattentäkt, där omfattande saneringsåtgärder måste genomföras, är mycket svårt. Om det uppstår ett behov av en ny vattentäkt tar det flera månader eller t.o.m. år innan denna är undersökt, fått en anpassad behandling eller nytt vattenverk och nya huvudledningar framdragna. Vid allvarliga händelser som den vattenburna smittan i Nokia i Finland där avloppsvatten blandades med dricksvatten och Cryptosporidieutbrottet i Galway i Irland, tog det lång tid att hitta orsaken till och att komma till rätta med problemet och frisläppa vattnet som drickbart igen. I Nokia tog det dagar att identifiera problemet. Nödvattenförsörjning och kokningsföreläggande pågick i 3 månader. I Galway tog det 2 månader med sjukdomsfall innan dricksvattnet identifierats som

---

<sup>51</sup> Erfarenheter visar att avståndet till hämtningsställe för vatten kan bli en avgörande faktor för förutsättningarna att tillgodose vattenbehovet. 500 meter kan anses utgöra en övre gräns för gångavstånd till närmaste hämtningsställe. Om avståndet överstiger 1000 meter innebär att den totala mängden vatten som kan hämtas minskar markant. *Åtterrapporering av uppdrag om ansvar för dricksvattenberedskap m.m. i regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Livsmedelsverket och Naturvårdsverket (2004-12-14, Livsmedelsverkets dnr 3067/04) samt Ansvar för dricksvattenberedskap – regeringsuppdrag – kompletteringar 2005-10-17 SLV dnr 2285/04.*

källan, varefter kokning påbjöds i 5 månader.<sup>52</sup> Efter upptäckten av Cryptosporidieutbrottet Östersund i november 2010 påbjöds vattenkokning i 12 veckor.<sup>53</sup>

#### 3.4.4 Individens grundläggande behov

När det gäller att knyta behovet av dricksvatten till individens grundläggande behov är det lättare att ange nivåer och kvantiteter. Det finns flera utländska exempel på regler, mål och anvisningar som tagit sin utgångspunkt i de grundläggande behoven. Enligt den federala krisberedskapsmyndigheten i Tyskland, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), är det tyska nödvattensystemet dimensionerat efter ett beräknat grundläggande behov på 15 liter per person och dag medan den miniminivå som kan bli aktuell i extrema fall uppgår till endast 2,5 liter per person och dag. I Storbritannien föreskrivs i *Security and Emergency Measures (Licensed Water Suppliers) Direction 2006* att leveranser av 10 liter vatten per person och dygn ska vara igång inom 24 timmar från det att leverantören upptäckt att det är problem med leveranserna. Denna leveranstakt ska kunna upprätthållas ända till dess att den normala vattendistributionen är återställd.<sup>54</sup>

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket har konstaterat att det individuella grundläggande behovet av dricksvatten som bör tillgodoses i första hand handlar om individens överlevnad. Det krävs att en människa intar ett visst antal liter vätska per dygn för att ämnesomsättning, blodtryck, hjärta m.m. ska fungera.

Med hänvisning till internationella studier om individens grundläggande behov av vatten och rekommenderade nivåer vid humanitära insatser som anges i *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Water, Sanitation and Hygiene Promotion* (2005) utgiven av The Sphere Project konstaterade Livsmedelsverket och Naturvårdsverket att minst 3 liter dricksvatten per person och dag skulle tillgodose behovet för vuxna människor i de flesta typer av situationer. Samtidigt poängterades också att behovet kan variera beroende på klimat, fysisk ansträngning och hälsotillstånd. I syfte att ange medelbehovet

<sup>52</sup> Vattenburen smitta orsakad av korskoppling Nokia, Finland november 2007  
Observatörsstudie av VAKA i samverkan med Krisberedskapsmyndigheten april 2008 (SLV) samt Vattenburet cryptosporidosutbrott Galway 2007 - observatörsstudie Irland november 2007 (SLV). E-postmeddelande från Livsmedelsverket 2010-11-04.

<sup>53</sup> Kokningspåbudet hävt i Östersund (Östersunds kommuns pressmeddelande 2011-02-18),  
<http://www.ostersund.se/omkommunen/pressrum/pressmeddelanden/pressmeddelanden/kokningspabudethavtiostersund.5.750b779d12e2a8d8e9b80001190.html>, Internet 2011-03-23).

<sup>54</sup> Clausen Mork, Jonas & Karlsson, Magnus: *Individens grundläggande behov – teori, praxis och syntes. En studie kring individens behov när samhället befinner sig i ett krisläge* (FOI-R-3173-SE, 2011).

av dricksvatten i samhället har nedanstående tabell redovisats av Livsmedelsverket och Naturvårdsverket. **Tabell 1:**

**Antal liter vatten per dag som behövs för att upprätthålla kroppens vätskebalans<sup>55</sup>**

	Vid normala förhållanden	Vid fysiskt arbete i höga temperaturer	Totalt behov för gravida och ammande
<b>Vuxen kvinna</b>	2,2 liter/dag	4,5 liter/dag	4,8 liter/dag (gravid) 5,5 liter/dag (ammande)
<b>Vuxen man</b>	2,9 liter/dag	4,5 liter/dag	
<b>Barn</b>	1,0 liter/dag	4,5 liter/dag	

Med utgångspunkt i de nivåer som redovisas i tabell 1 konstaterade Livsmedelsverket och Naturvårdsverket att miniminivån för det dagliga dricksvattenbehovet för överlevnad uppgår till 3–5 liter/person.

Utöver detta livsnödvändiga behov finns även behovet av hälsoskydd och förhindrandet av smittspridning. Detta behov uppstår då det gått ungefär 2–3 dygn efter det att vattenbristen har uppstått. För sådana åtaganden är det dagliga behovet enligt Livsmedelsverkets och Naturvårdsverkets beräkningar 10–15 liter/person.

Med hänvisning till ett antal studier som publicerats av FN:s världshälsoorganisation (WHO) angav Livsmedelsverket och Naturvårdsverket vidare att brist på vatten (mindre än 100 liter/person) för att sköta personlig hygien inom några månader kan leda till att olika diarré-, hud- och ögonsjukdomar uppkommer och sprids. Det dagliga behovet stiger därför enligt Livsmedelsverket och Naturvårdsverket till 50–100 liter/person inom några månader.<sup>56</sup>

Resultatmålet för dricksvattenförsörjningen bör kunna utgöra en vägledning för krisberedskapsplaneringen genom att belysa vad som kan förväntas av

<sup>55</sup> *Ansvar för dricksvattenberedskap – regeringsuppdrag – kompletteringar 2005-10-17 SLV dnr 2285/04.*

<sup>56</sup> *Återrapportering av uppdrag om ansvar för dricksvattenberedskap m.m. i regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Livsmedelsverket och Naturvårdsverket (2004-12-14, Livsmedelsverkets dnr 3067/04) samt Ansvar för dricksvattenberedskap – regeringsuppdrag – kompletteringar 2005-10-17 SLV dnr 2285/04.*

ansvariga aktörer när det gäller att vidta åtgärder för att upprätthålla dricksvattenförsörjningen i ett krisläge. En störning i vattenförsörjningen kan snabbt leda till allvarliga konsekvenser. Livsmedelsverket anger i sin handbok om beredskapsplanering för dricksvatten att det ”inom några timmar” uppstår ett behov av nödvattenleveranser till de drabbade individerna.<sup>57</sup> Samtidigt måste det tas hänsyn till kommunens möjligheter att inom rimlig tid kunna genomföra de åtgärder som krävs för att motsvara hjälpbehovet. En grundprincip i samhället är att den enskilda individen har ett primärt ansvar för att förebygga och förbereda sig för oförutsedda händelser. Först när den enskilda individen själv inte klarar av en eventuell bristsituation i ett krisläge ska det allmänna komma till undsättning.

Erfarenheter från konsekvenshanteringen av en vattenläcka som drabbade 25 000 abonnenter i Kalmar i december 2010 visar att kommunen inom mindre än 24 timmar kunde ställa upp tankvagnar på 24 tappställen. Händelsen visade också att många människor saknade dunkar att hämta vattnet i.<sup>58</sup> Enligt medarbetare i Livsmedelsverkets VAKA-grupp är det realistiskt att förvänta sig att nödvattenförsörjningen ska fungera inom ett dygn från den tidpunkt då störningen inträffat.<sup>59</sup>

Om det uppstår ett krisläge med avbrott i dricksvattenförsörjningen är det rimligt att det finns en målsättning att det inom 1 dygn efter att störningen har inträffat ska kunna tillhandahållas dricksvatten i enlighet med de kvantiteter som anges i resultatmålet. Planeringen bör ta hänsyn till att det för särskilt sårbara grupper kan finnas ett större behov av dricksvatten än vad som anges i de nämnda nivåerna och tidsramarna. En sådan planering bör ske inom ramen för hälso- och sjukvården samt vården och omsorgen.

### 3.4.5 Förslag till resultatmål

MSB föreslår följande resultatmål för samhällets krisberedskap för dricksvattenförsörjningen:

- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen,
- att uppkomna störningar i dricksvattenförsörjningen inte påverkar samhällsviktig verksamhet som t.ex. hälso- och sjukvård samt vård och omsorg, va-system och livsmedelsförsörjning i sådan omfattning att det

<sup>57</sup> *Beredskapsplanering för dricksvatten 2008* (Livsmedelsverket), s. 16.

<sup>58</sup> ”Kalmar utan vatten i dag” (*Barometern* 2010-12-18),

[http://www.barometern.se/nyheter/kalmar/kalmar-utan-vatten-i-dag\(2218778\).gm#](http://www.barometern.se/nyheter/kalmar/kalmar-utan-vatten-i-dag(2218778).gm#), ”Redan köer vid vattentankarna” (*Barometern* 2010-12-18)

[http://www.barometern.se/nyheter/kalmar/redan-koer-vid-vattentankarna\(2218845\).gm#](http://www.barometern.se/nyheter/kalmar/redan-koer-vid-vattentankarna(2218845).gm#).

<sup>59</sup> Minnesanteckning från telefonsamtal med Livsmedelsverket 2011-02-10, dnr 2010-4539.

uppstår allvarliga konsekvenser för samhället eller att människors liv och hälsa riskeras samt

- att varje individ vid en störning i dricksvattenförsörjningen i ett krisläge har tillgång till följande miniminivåer av dricksvatten: för upprätthållandet av kroppens vätskebalans inom 1 dygn 3–5 liter/dygn, för hälso- och smittskyddet inom 3 dygn ytterligare 10–15 liter/dygn samt inom några månader 50–100 liter/dygn.

### 3.4.6 Uppföljning

I Livsmedelsverkets och Naturvårdsverkets rapport om ansvaret för dricksvattenberedskapen identifieras ett antal faktorer som har betydelse såväl för effektiviteten hos de förebyggande åtgärder som bör genomföras som för möjligheterna att ordna med nödvattenförsörjning. Rapporten pekar också på betydelsen av att krisberedskapsaspekter uppmärksammas i tillsynsverksamheten. Bland de faktorer som nämns finns också sådana som är ett resultat av kritiska beroenden av de samhällsviktiga funktioner som påverkar dricksvattenförsörjningen, t.ex. elförsörjning, telekommunikationer, IT, transporter, kemikalier och reservdelar.<sup>60</sup> Dessa faktorer bör uppmärksammas i den uppföljning som sker löpande i ansvariga aktörers risk- och sårbarhetsanalyser.

Risk- och sårbarhetsanalyserna bör kompletteras med en uppföljning av större störningar som inträffar i dricksvattenförsörjningen. Det är därför angeläget att alla större incidenter följs upp och att orsakerna till den störning som har inträffat rapporteras till den uppföljande myndigheten. Denna uppföljning bör i första hand genomföras av berörda närmast ansvariga aktörer.

Det är väsentligt att uppföljningen av resultatmålet uppmärksammar de kritiska beroenden som finns mellan dricksvattenförsörjningen och andra system, t.ex. bränsleförsörjningen till reservkraftverken, IT-stödet för styrning och övervakning av vattenverken, tillgången på och transporter av kemikalier för vattenrening, etc. Beroende på krisens karaktär kan störningar i dessa verksamheter få stor betydelse för möjligheterna att upprätthålla dricksvattenförsörjningen. Det är därför väsentligt att uppföljningen av resultatmålet besvarar frågan om ansvariga aktörer har beaktat dessa beroenden och om åtgärder har vidtagits för att säkra dem i ett krisläge.

Utgångspunkten för den sista punkten i resultatmålet är att den ordinarie dricksvattenförsörjningen i en kommun har satts ur funktion och att erforderliga dricksvattenmängder måste säkras genom någon typ av nödrutin. Ett väsentligt inslag i uppföljningen måste därför vara att granska kommunernas planering och övriga förberedelser för att kunna genomföra nödrutinen om detta skulle bli nödvändigt.

<sup>60</sup> Återrapportering av uppdrag om ansvar för dricksvattenberedskap m.m. i regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Livsmedelsverket och Naturvårdsverket (2004-12-14, Livsmedelsverkets dnr 3067/04), sid. 32f.

I Livsmedelsverkets förslag till att inrätta en samrådsgrupp för dricksvattenförsörjningen föreslås ett antal arbetsuppgifter för samrådsgruppen. Flera av dessa arbetsuppgifter anknyter till resultatmålen för dricksvattenförsörjningen, bl.a. anges att samrådsgruppen på sikt ska kunna följa upp resultatmålen. Hur detta uppföljningsarbete ska utformas i detalj t.ex. avseende behovet av att utveckla nya indikatorer eller delmål bör kunna utredas närmare av den föreslagna samrådsgruppen. I arbetet bör samrådsgruppen etablera kontakt med berörda samverkansområden.

### 3.4.7 Resultatmålsansvar

Genom en ändring i Livsmedelsverket instruktion den 1 januari 2010 tilldelade regeringen Livsmedelsverket ett nationellt samordningsansvar för dricksvattenfrågor samt för kris- och beredskapsplaneringen för livsmedelsförsörjningen i leden efter primärproduktionen. Mot denna bakgrund är det rimligt Livsmedelsverkets samordningsansvar också omfattar den kris- och beredskapsplanering som krävs för att uppnå resultatmålet för samhällets krisberedskap för dricksvattenförsörjningen.

## 3.5 Livsmedel

Arbetet med att formulera förslag till resultatmål för livsmedel vid ett krisläge har genomförts med hjälp av grundmaterial som tillhandahållits av Livsmedelsverket. Jordbruksverket har under arbetets gång lämnat synpunkter under hand.

I det arbete som genomfördes av dåvarande Jordbruksdepartementets projektgrupp angående beredskapen på livsmedels- och dricksvattenområdet konstaterades att avsaknaden av övergripande mål och planeringsansvar avseende livsmedel har gjort att närmare frågeställningar kring funktionalitet och prioriteringar hittills inte har aktualiserats som en central krisberedskapsfråga. Projektgruppen konstaterade dock att det är fullt möjligt att, i likhet med vad som gäller för dricksvattenförsörjningen, föra resonemang kring vilka livsmedel som måste kunna tillhandahållas vid en allvarigare störning eller kris samt kaloribehov för olika grupper av medborgare i olika situationer osv.<sup>61</sup>

### 3.5.1 Förutsättningar

Livsmedelsproduktionens och livsmedelsdistributionens förändringar sedan ett drygt decennium tillbaka har inneburit att det uppstått nya sårbarheter. Livsmedelsdistributionen är idag beroende av ett fåtal centrallager som tillhör

---

<sup>61</sup> Några sådana krav finns inte heller för dricksvattnets del vare sig i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller i miljöbalken (1998:808). Rapport från projektarbete om beredskap inom livsmedel och dricksvatten ("Blodprojektet"), Jordbruksdepartementet, Jo2009/1721, 2009-03-03.

de stora livsmedelskedjorna. Lagerhållningen omfattar endast några dagars förbrukning och beroendet av fungerande transporter är mycket stort. Såväl livsmedelsbutikerna som centrallagren är dessutom beroende av elförsörjningen, de elektroniska kommunikationerna och ett avancerat IT-stöd. Under normala förhållanden är handeln i butikerna beroende av att det finansiella systemet med kortbetalningar fungerar.<sup>62</sup> För att livsmedelsförsörjningen ska fungera utan störningar är det också viktigt att utbetalningar av pensioner och andra socialförsäkringar fungerar. Livsmedelsproduktionen är dessutom beroende av insatsvaror till jordbruket (handels gödsel och foder) som i rätt stor utsträckning importeras samt tillgång till fungerande transporter, drivmedel och elförsörjning.

Störningar i dessa samhällsviktiga funktioner kan på grund av dessa beroendeförhållanden sprida sig till livsmedelsförsörjningen. Därför är det viktigt att fortsätta och utveckla det pågående arbetet med att identifiera grundläggande funktionskrav/säkerhetsnivåer för funktionerna och att ta fram alternativa lösningar för att upprätthålla t.ex. transport- eller betalningsflöden. Som ett exempel på ett arbete som genomförs för att öka samhällets motståndskraft mot störningar i samhällsviktiga funktioner kan nämnas att myndigheterna i samverkansområdet ekonomisk säkerhet utrett möjligheterna till alternativa lösningar för samhällsviktiga utbetalningar. Om det uppstår störningar ska dessa kunna ersätta de kontantuttags- och betalningsrutiner som normalt används av den enskilde individen.<sup>63</sup>

Även om risken för en längre avspärrningssituation har minskat bl.a. till följd av EU-samarbetet så har det ökade teknikberoendet gjort verksamheten mer sårbar för andra typer av störningar. När det gäller elförsörjningen förekommer reservkraftaggregat framförallt i primärproduktionsledet inom djurhållningen.<sup>64</sup> I leden efter primärproduktionen i livsmedelskedjan finns reservkraft i mycket liten utsträckning. Att investera i reservkraft är dyrt och befintlig reservkraft torde främst röra försörjning av viktiga stödsystem som till exempel IT-system. Detta medför att endast mindre delar av tillförselkedjorna idag har möjlighet att upprätthålla sin verksamhet vid ett el-bortfall.<sup>65</sup> Samtidigt har satsningarna på reservförfaranden som reservkraft, m.m. varit mycket begränsade. Livsmedelsbutikernas beroende av de stora

<sup>62</sup> Frågan om tillräcklig funktionalitet inom det centrala betalningssystemet har nyligen på Finansdepartementets uppdrag behandlats i *En samlad reglering för stärkt krisberedskap mot allvarliga tekniska fel och störningar i det centrala betalningssystemet* (Fi2010/1619).

<sup>63</sup> *Alternativa betalningsvägar. Uppdrag inom SOES* (MSB 2010-09-30, dnr 2010-8577).  
(<http://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskapssystemet/Samverkansomraden/Ekonomisk-sakerhet-SOES/Alternativa-utbetalningsvagor---projekt/>, Internet 2011-03-16).

<sup>64</sup> I 1 kap. 17 § i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2010:15) om djurhållning inom lantbruket m.m. anges att det ska finnas en godtagbar plan för hur djurskyddet ska upprätthållas vid elavbrott.

<sup>65</sup> *Risk- och sårbarhetsanalys samt förmågebedömning inom Livsmedelsverkets ansvarsområde* (Livsmedelsverket 2010-11-12, dnr 1250/2010), s. 40.



livsmedelskedjornas IT-stöd medför att verksamheten är sårbar för elavbrott eller vid omfattande störningar i de elektroniska kommunikationerna. Till detta kommer att den stora andelen kortbetalningar skapar ett starkt beroende av fungerande finansiella system. Detta skärper ytterligare beroendet av el och fungerande elektroniska kommunikationer. Om dessa samhällsviktiga funktioner drabbas av avbrott kan detta också leda till störningar i livsmedelsförsörjningen.

För att en sådan försörjningskris ska kunna hanteras är det väsentligt att det finns en myndighet med ett samordnande ansvar för beredskapsplaneringen inom området. Regeringen har nyligen tilldelat Livsmedelsverket ett ansvar beträffande de delar av livsmedelsförsörjningen som ligger efter primärproduktionen. Ansvaret avser dock endast kortare kriser. Det finns i dag ingen myndighet som har ansvar för att samordna de krisberedskapsåtgärder som kan behövas för att minska riskerna för längre försörjningskriser. Det finns heller ingen myndighet som har ansvar att frågor rörande nationell självförsörjningsgrad, vilket skulle kunna bli aktuellt vid en ändrad omvärldssituation med en ökad risk för livsmedelbrist.<sup>66</sup> Av betydelse är också att det fastställs mål för samhällets insatser vid en försörjningskris inom livsmedelsområdet. Ett förslag på resultatmål för området redovisas längre fram i denna text.

Den viktigaste förutsättningen för att det ska vara möjligt att hålla igång livsmedelsförsörjningen under en kris är att det finns en genomtänkt beredskapsplanering för en sådan kris och att erforderliga förberedelser har genomförts av alla berörda aktörer, både privata och offentliga. Dessa förberedelser måste bl.a. inriktas mot att hantera de tekniska beroenden som tidigare har identifierats. Idag saknas sådana förberedelser till stor del.

### **3.5.2 Samrådsgrupp för livsmedelsförsörjning**

Som tidigare nämnts föreslår Livsmedelsverket att det ska inrättas en samrådsgrupp för livsmedelsförsörjningen (SKAL). Enligt Livsmedelsverkets förslag ska samrådsgruppen få ett antal arbetsuppgifter, bl.a. att tolka nationella resultatmål och grundläggande säkerhetsnivåer. I arbetet ska gruppen vara stödjande för det arbete som bedrivs på regional och lokal nivå. Livsmedelsverket föreslår att också uppföljning av nationella resultatmål ska ingå i gruppens uppgifter på sikt.

---

<sup>66</sup> En utredning föreslog år 2009 att en ny ransonerings- och prisregleringslag skulle införas (SOU 2009:69) för fördelning av förnödenheter i krig och vid vissa allvarliga krissituationer i fred. Ransonerings- och prisregleringsåtgärder ska i planeringen ses som de yttersta instrumenten som endast kan tillämpas om samhället drabbas av en omfattande försörjningskris inom livsmedelsområdet som inte kan lösas på annat sätt. *En ny ransonerings- och prisregleringslag* (SOU 2009:69), s. 13. Se även delbetänkande *Ransonering och prisreglering i krig* (SOU 2009:3).

Även de övriga arbetsuppgifterna som föreslås av Livsmedelsverket har anknytning till resultatmålet. De föreslagna uppgifterna är:

- att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar. I detta avseende konstaterar Livsmedelsverket att Svensk Dagligvaruhandel har visat intresse för att bilda ett branschråd som skulle kunna ta ansvar för att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för försörjningsledet från tillverkning/import/införsel av livsmedel fram till butikshyllan. Vidare föreslås att länsstyrelser och kommuners analyser av livsmedelsförsörjningen bör kunna användas av samrådsgruppen i en nationellt omfattande risk- och sårbarhetsanalys.
- att vidta åtgärder (informationsinsatser, genomföra beredskapsplanering) för att enskilda individer på egen hand i ett initialskede av kris kan klara sin egen försörjning. Livsmedelsverket konstaterar att dagligvaruhandelns roll inte förändras i ett krisläge och det allmänna bör verka för att individen på egen hand ska kunna köpa livsmedel. Sådana åtgärder som kan behöva utvecklas kan t.ex. handla om att prioritera elleveranser till livsmedelsbutiker (vid el-brist) eller att se till att livsmedelstransporterna fungerar på en viss nivå.
- att vidta åtgärder som underlättar livsmedelsförsörjningen av sårbara grupper t.ex. att hjälpa till med införskaffande och tillagning av livsmedel. Kommuner och landsting är viktiga i detta arbete för att förebygga och planera. Även de stora måltidsleverantörerna bör spela en aktiv roll.
- att utvärdera kriser och incidenter samt sprida goda exempel och andra lärdomar av inträffade händelser. Enligt Livsmedelsverket bör samrådsgruppen även i samverkan med MSB se till att utvärderingar görs av de händelser som drabbar livsmedelsområdet och som kan ha någon bäring på försörjningsperspektivet, både nationellt och internationellt.
- att beakta långsiktiga strategiska frågor. Livsmedelsverkets samordningsansvar främst avser kortare kriser. Detta bör dock enligt Livsmedelsverkets förslag inte hindra att samrådsgruppen genomför omvärldsbevakning i samband med arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna för att inhämta kunskap om händelser som kan leda till längre kriser.
- att årligen återrapportera till regeringen som en del i Livsmedelsverkets redovisning av risk- och sårbarhetsanalysen och förmågebedömningen.<sup>67</sup>

Den av Livsmedelsverket föreslagna samrådsgruppen bör kunna utgöra ett viktigt stöd i arbetet med att uppfylla resultatmålen. Det är viktigt att arbetet präglas av en helhetssyn och sker i bred samverkan med andra aktörer när det

---

<sup>67</sup> Inrättande av samrådsgrupper för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning (SLV rapport till regeringen (jordbruksdepartementet) 2010-11-25, dnr 1345/2010).

t.ex. gäller att utforma risk- och sårbarhetsanalyser och grundläggande säkerhetsnivåer. Samrådsgruppen bör etablera samarbeten med de samverkansområden som berörs av livsmedelsfrågorna. Detta gäller i första hand samverkansområdet teknisk infrastruktur, samverkansområdet farliga ämnen och samverkansområdet geografiskt områdesansvar. För att kartlägga beroendeförhållanden inom livsmedelssektorn bör det även etableras kontakter med t.ex. samverkansområdet ekonomisk säkerhet samt samverkansområdet transporter.

### 3.5.3 Behoven

Målet för livsmedelsförsörjningen i en kris kan formuleras som att det ska finnas en planering med inriktning att varje individ i ett krisläge har tillgång till en miniminivå av näring. Detta kan uttryckas som ett kaloribehov. Samtidigt måste det förutsättas att utbudet av varor kan bli kraftigt begränsat jämfört med normala förhållanden. Detta kan kräva någon typ av fördelningspolitiskt beslut eller ytterst, om försörjningssvårigheterna inte kan lösas på annat sätt, ransonering. Det får också förutsättas att alla de distributionsställen som fungerar under normala förhållanden kanske inte kan hållas igång. Det kan därför bli aktuellt att genomföra en särskild planering för att hålla igång ett begränsat antal butiker. Detta förutsätter i sin tur att dessa butiker förses med reservkraft och andra reservanordningar, prioriteras vid tillgång till transporter och att de elektroniska kommunikationerna och IT-stödet till dessa butiker fungerar. Kostnaderna för att skapa förutsättningar för detta kan bli avsevärda och leda till att privata aktörer ställer ersättningskrav till staten.

I förslaget till resultatmål för samhällets krisberedskap för livsmedelsförsörjningen bör det enligt MSB för det första anges en målsättning för det förebyggande arbetet i syfte minska risken för att det uppstår störningar. Sådana åtgärder kan liksom på dricksvattenområdet handla om Livsmedelsverkets fortlöpande diskussioner om säkerhet med företag, kommuner och andra intressenter eller att meddela föreskrifter i förebyggande syfte och för att avhjälpa skadeverkningar.<sup>68</sup> Som nämnts har sådana föreskrifter utfärdats för dricksvatten. Några motsvarande föreskrifter för livsmedel har ännu inte meddelats. Livsmedelsverket har emellertid gett ut en handbok för aktörer inom livsmedelskedjan. Syftet med handboken är att stimulera och underlätta företagarnas arbete med säkerhet och beredskap.<sup>69</sup>

För det andra bör det anges en målsättning som avser en miniminivå för individens grundläggande behov av livsmedel. Individens grundläggande behov av livsmedel handlar om att kroppen måste tillgodoses med tillräckligt med näring för att kunna fungera. Framförallt använder kroppen fett och kolhydrater som energikällor. Även proteiner som i normala fall används för att bygga upp cellvävnader (t.ex. muskler) kan användas som energikälla. I likhet

---

<sup>68</sup> 9 § livsmedelslagen (2006:804).

<sup>69</sup> Rapport från projektarbete om beredskap inom livsmedel och dricksvatten ("Blodprojektet"), Jordbruksdepartementet, Jo2009/1721, 2009-03-03.

med behovet av dricksvatten så kan olika människors behov av livsmedel variera beroende på kön, ålder, vikt och fysisk aktivitet.

Utländska exempel på miniminivåer finns i Finland och Tyskland. I Finland finns också säkerhetslager av livsmedel som motsvarar hela befolkningens normalförbrukning av livsmedel i 12 månader. Tyskland har lagrat livsmedel för nödsituationer som kan vara upp till en vecka. Den beräknade dagsrationen uppgår då till 1,5 kg/person.<sup>70</sup>

Livsmedelsverket har i nedanstående tabell uppskattat det genomsnittliga behovet för olika grupper och för olika aktivitetsnivåer. De i tabellen angivna nivåerna avser medelvärden.

**Tabell 2:**

**Referensvärden för energiintag för grupper av vuxna vid vila, stillasittande respektive aktiv livsstil<sup>71</sup>**

Kön/ålder	Vila	Stillasittande	Aktiv <sup>72</sup>
<b>Vuxen kvinna</b>	5,1–5,9 MJ/dag	8,2–9,4 MJ/dag	9,3–10,7 MJ/dag
<b>Gravid kvinna</b>	6,25 MJ/dag	10,6 MJ/dag	12,7 MJ/dag
<b>Vuxen man</b>	6,0–7,7 MJ/dag	9,6–12,3 MJ/dag	10,8–13,8 MJ/dag

Individens behov av energi kan med utgångspunkt i värdena i tabell 2 sägas variera mellan 5,1 MJ/dag (vilande vuxen kvinna) och 13,8 MJ/dag (aktiv vuxen man) eller 1220 – 3300 kcal.<sup>73</sup>

När det gäller individens grundläggande behov i ett krisläge anger Sphere Project i *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response – Ration Planning* (2004) att beräkningar av storleken på livsmedelsrationer kan baseras på en beräkning av att varje enskild individ

<sup>70</sup> Clausen Mork, Jonas & Karlsson, Magnus: *Individens grundläggande behov – teori, praxis och syntes. En studie kring individens behov när samhället befinner sig i ett krisläge* (FOI-R-3173-SE, 2011).

<sup>71</sup> <http://www.slv.se/sv/grupp1/Mat-och-naring/Svenska-narings-rekommendationer/Referensvarden-for-energiintag-hos-grupper/> (Internet 2010-10-11).

<sup>72</sup> aktivitet motsvarande 60 min rask promenad dagligen.

<sup>73</sup> 1 kcal = 4,184 kJ, 1 MJ = 1000 kJ.

behöver 2100 kcal. Liknande beräkningar gjordes under totalförsvarets tid på 1980-talet.<sup>74</sup>

Resultatmålet bör beakta omfattning av behovet av offentliga och privata aktörers åtgärder för att individens livsmedelsbehov ska kunna tillgodoses i ett krisläge samt frågan om när behovet av sådana åtgärder uppstår. En sådan beredskapsplanering bör ta hänsyn till att det s.k. Just In Time-konceptet tillämpas inom livsmedelssektorn vilket betyder att lagerhållning av livsmedel förekommer endast i mindre utsträckning. De stora distributionscentralerna är i princip tömda på kvällen och lagerhållningen sker framförallt på vägarna i transportfordonen.<sup>75</sup> Det finns bedömningar som anger att livsmedelsbutikernas lagerhållning kan täcka behovet upp till 3 till 4 dagar.<sup>76</sup> Omfattningen av behovet av offentliga och privata aktörers åtgärder sammanhänger med vilka förberedelseåtgärder för störningar i livsmedelsförsörjningen som vidtagits av de enskilda hushållen. Frågan om privathushållens beredskap bör kunna behandlas inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna men också bli föremål för informationsinsatser.

Mot bakgrund av ovanstående kan det antas att det vid en störning i livsmedelsförsörjningen uppstår ett behov av att det vidtas åtgärder då butikslagren beräknas ta slut, dvs. inom 3 till 4 dagar. Sådana åtgärder bör ta sin utgångspunkt i en beräknad miniminivå för den enskilda individens energibehov motsvarande ca 2100 kcal/dag.

I planeringen bör det också tas hänsyn till att det för särskilt sårbara grupper kan finnas ett större behov av stöd i en kris i livsmedelsförsörjningen än vad som anges i de nämnda nivåerna och tidsramarna. En sådan planering bör ske inom ramen för hälso- och sjukvården samt vården och omsorgen.

### 3.5.4 Förslag till resultatmål

MSB:s förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för livsmedelsförsörjningen är:

- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i produktionen och distributionen av livsmedel,

<sup>74</sup> *Livsmedelsförsörjningen vid en avspärrning. Rapport maj 1981 från studien av produktionsomställningar inom jordbruket, beräkningar över normer för kosten vid kriser.* (Statens jordbruksnämnd), s. 130–136.

*Hushållsberedskap. Det finns alltid de som klarar sig bättre...Bli en av dom!* (Överstyrelsen för civil beredskap, Räddningsverket 1988), s. 54.

<sup>75</sup> *Risk- och sårbarhetsanalys samt förmågebedömning inom Livsmedelsverkets ansvarsområde (2010-11-12, dnr 1250/2010)*, s. 15.

<sup>76</sup> Landgren, Henrik & Tjernström, Ulf: *Förbättrat informationsflöde för ökad synkronisering och kostnadseffektivitet i försörjningskedjan – en fallstudie* (examensarbete vid Institutionen för produktionsekonomi Linköpings tekniska högskola, LITH-IPE-EX--6/821--SE, 2007), s. 63.

- att det trots uppkomna störningar i livsmedelsförsörjningen går att upprätthålla samhällsviktig verksamhet som hälso- och sjukvård samt vård och omsorg på en sådan nivå att människors liv och hälsa värnas samt
- att det finns en planering för distributionen av livsmedel med inriktningen att varje individ vid en störning i livsmedelsförsörjningen i ett krisläge har tillgång till följande miniminivå av livsmedel: inom 3–4 dygn ca 2100 kcal/dygn.

### 3.5.5 Uppföljning

Den grundläggande metoden för en uppföljning av resultatmålet för livsmedelsförsörjningen bör vara att granska de förebyggande åtgärder och de beredskapsåtgärder som vidtas i syfte att se till att befolkningen kan garanteras tillgång till näring i den omfattning som anges i resultatmålet. Väsentliga delar av denna uppföljning kan ske inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyserna och bedömningarna av krisberedskapsförmågan.

Vid uppföljningen av resultatmålet för livsmedelsförsörjningen är det nödvändigt att granska i vilken mån som de förutsättningar som angavs inledningsvis i detta avsnitt kan tillgodoses. En sådan granskning kan ge en samlad bild av de åtgärder som behöver vidtas för att resultatmålet ska kunna nås. Det är således väsentligt att undersöka om det finns reservförfaranden för att hålla igång väsentliga delar av livsmedelsförsörjningen i en krissituation. I uppföljningen bör undersökas hur det kan genomföras en planering och hur livsmedelsaktörer kan engageras i arbetet. Det är också angeläget att granska hur berörda aktörer skulle klara störningar i de kritiska beroenden som finns inom livsmedelsförsörjningen. Som framgick av det inledande avsnittet är dessa beroenden många och komplexa.

I uppföljningarna bör bl.a. följande aspekter beaktas:

- beroendet av dricksvatten, fungerande avlopp och sophämtning,
- beroendet av elförsörjning för bl.a. dörröppning, kassasystem, larm, kylar, frysar, belysning, vågar och beställningssystem,
- beroendet av transporter där "Just In Time-principen" begränsar möjligheter till lagerhållning av till exempel färskvaror.<sup>77</sup>

Allmänt kan konstateras att en försörjningsberedskap inom detta område bör bygga på någon typ av fördelningssystem där befintliga distributionsvägar utnyttjas. Ytterst och i riktigt allvarliga situationer kan det uppstå ett behov av ett ransoneringssystem som motverkar hamstring och en orättvis fördelning av tillgängliga livsmedel.

<sup>77</sup> Livsmedelsbutikernas lager har beräknats vara tillräckligt för cirka tre till fyra dagar. Landgren, Henrik & Tjernström, Ulf: *Förbättrat informationsflöde för ökad synkronisering och kostnadseffektivitet i försörjningskedjan – en fallstudie*, s. 63.

Det är väsentligt att det vidtas åtgärder för att se till att de aktörer som ska medverka i fördelningssystemet har tillgång till el samt tele- och IT-stöd och till de transporter som är nödvändiga för att distribuera tillgängliga livsmedel. Alla led i distributionskedjan av livsmedel har ett högt beroende av denna typ av infrastruktur. I uppföljningen blir det således också viktigt att beakta tillgången till reservkraft och andra reservanordningar hos aktörerna i distributionskedjan.

I Livsmedelsverkets förslag till att inrätta en samrådsgrupp för livsmedelsförsörjningen föreslås också ett antal arbetsuppgifter för samrådsgruppen. Flera av dessa arbetsuppgifter anknyter till resultatmålen för livsmedelsförsörjningen, bl.a. anges att samrådsgruppen på sikt ska kunna följa upp dessa mål. Hur detta uppföljningsarbete ska utformas mer i detalj t.ex. avseende behovet av att utveckla nya indikatorer eller delmål och bör kunna utredas närmare av den föreslagna samrådsgruppen. I arbetet bör den föreslagna samrådsgruppen etablera kontakt med berörda samverkansområden.

### **3.5.6 Resultatmålsansvar**

Regeringen tilldelade nyligen Livsmedelsverket ett nationellt samordningsansvar för kris- och beredskapsplaneringen för livsmedelsförsörjningen. Detta ansvar omfattar leden efter primärproduktionen. Livsmedelsverket har i denna rapport föreslagits få resultatmålsansvar för dricksvattenförsörjningen i ett krisläge. Det finns starka samband mellan livsmedelsförsörjningen på det sätt som den har avgränsats i detta avsnitt och dricksvattenförsörjningen.

Mot denna bakgrund är det rimligt Livsmedelsverkets samordningsansvar också omfattar den kris- och beredskapsplanering som krävs för att uppnå resultatmålet för livsmedelsförsörjningen i ett krisläge. Livsmedelsverkets samordningsansvar för resultatmålet för livsmedelsförsörjningen bör i första hand gälla leden efter primärproduktionen samt kortare kriser upp till tre veckor. Livsmedelsverket bör dock också på en strategisk nivå se över behovet av att planera för försörjningskriser som sträcker sig längre än tre veckor och som avser leden efter primärproduktionen.

## 4. Värme

### 4.1 Inledning

En utgångspunkt för resultatmålen för samhällets krisberedskap är individens grundläggande behov i ett krisläge. Därför har MSB inriktat resultatmålen mot vissa fysiologiska basbehov som kan anses vara oomstridda ur ett överlevnadsperspektiv. De basbehov som MSB använder som utgångspunkt för förslagen till resultatmål är behovet av dricksvatten och livsmedel. Ett annat sådant basbehov är upprätthållandet av en inomhustemperatur som inte i alltför hög grad avviker från de värden som inte anses innebära en olägenhet för människors hälsa<sup>78</sup>. I Sverige innebär detta för närvarande framförallt att det finns ett behov av en säker värmeförsörjning och en beredskap för störningar och avbrott i värmeförsörjningen. Värmeförsörjningen har även stor betydelse för att undvika skador på byggnader och infrastruktur vid stark kyla.

I ett längre framtidsperspektiv kan vi med hänsyn till ett förändrat klimat förvänta oss att vi i högre grad drabbas av värmeböljor. Mot denna bakgrund kan det uppstå ett större samhällsbehov av kylsystem för bostäder och andra lokaler. Detta är något som bör beaktas i det fortsatta arbetet med resultatmål för samhällets krisberedskap.

För att värmeförsörjningen ska fungera finns det ett behov av att upprätthålla vissa samhällsviktiga funktioner, vilket ska vara den andra utgångspunkten för resultatmålen. Till dessa samhällsviktiga funktioner hör bl.a. el- och energiförsörjningen, IT och transporter.

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis översiktligt de viktigaste förutsättningarna för värmeförsörjningen. Därefter redovisas ett förslag till resultatmål för värmeförsörjningen. I arbetet med att formulera ett resultatmål för värmeförsörjningen har MSB samverkat med Energimyndigheten. Energimyndigheten har tagit fram ett underlag i samverkan med branschorganisationen Svensk Fjärrvärme.

### 4.2 Bakgrund

Fjärrvärmens är den dominerande formen för att värmeförsörja befolkningen. När det gäller boende är fjärrvärme den dominerande uppvärmningsformen på centralorten i cirka 250 av landets 290 kommuner och finns i ytterligare ett 20-tal kommuner. Fjärrvärme är huvuduppvärmningsform för cirka 4,5 miljoner boende. För närvarande är drygt 80 procent av antalet bostäder i flerfamiljshus fjärrvärmda. Andelen småhus med enbart fjärrvärme är 10 procent. Småhusen har i allt högre grad kombipannor eller flera uppvärmningssätt och därför tåligare mot störningar i energitillförseln än

---

<sup>78</sup> *Temperatur inomhus* (Socialstyrelsen, 2005), s. 12.



tidigare. Andelen småhus som är beroende av olja/gas eller el som enda uppvärmningssätt minskar stadigt, men utgör ändå cirka 3 respektive 23 procent av antalet småhus. Småhusen är dock också sårbara såtillvida att de blir snabbare utkylda än flerfamiljshus om alternativ uppvärmning saknas. De är också, oavsett uppvärmningsform, beroende av el. Om elen försvinner så stannar de flesta pannor för olja, gas, ved och pellets och många braskaminer tappar i kapacitet. Även cirkulationspumpar är beroende av el för att fungera.

Utöver behovet av fjärrvärme för att värma bostäder finns det också ett stort behov av fjärrvärme för att värma andra lokaler som människor vistas i för sin dagliga verksamhet. Nästan 70 procent av lokalarean (kontor, butiker, hotell, vård, undervisning, fritidsaktiviteter, kultur m.m.) är fjärrvärmd.

Fjärrvärme är därmed det viktigaste sättet att värmeförsörja befolkningen. Det bedöms att cirka 18 % av hushållen har tillgång till alternativ fast värmekälla (lokaleldstäder) i form av t.ex. vedpanna, vedspis, braskamin eller motsvarande. Många av dessa kan dock vara placerade i fritidshus och olämpliga att nyttja vintertid med hänsyn till bristande isolering. Vissa fritidshus kan möjligen användas som "nödbostad".

Distributionen av fjärrvärme dvs. själva rörnäten är enligt Energimyndigheten i de flesta fall rimligt säkrade mot elavbrott, men distributionen inom fastigheterna är sårbar för elavbrott eftersom cirkulationspumpar och luftfläktsystem är eldrivna.

Energimyndigheten konstaterar att det inte finns några uttalade funktionskrav eller andra driftsäkerhetskrav på fjärrvärmenät. Enligt Energimyndigheten behöver kunskaperna hos de olika aktörerna avseende att upprätthålla en allmänt accepterad nivå på leveranssäkerheten förbättras.

### 4.3 Förebyggande

I likhet med resultatmålen för dricksvatten- och livsmedelsförsörjningen bör den första punkten i resultatmålet för värmeförsörjningen på en övergripande nivå ange ett mål för det förebyggande arbetet. En rimlig utgångspunkt för ett sådant förebyggande arbete är arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering .

Som en första punkt i resultatmålet för värmeförsörjningen föreslås därför att det ska anges att ansvariga aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering ska vidta åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i värmeförsörjningen.

### 4.4 Förberedande

Risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och beredskapsplaner ska inte bara ange vad som behövs för att hantera ett avbrott i värmeförsörjningen. I analysen bör också ingå en genomlysning av hjälpbehovet hos befolkningen,

kunskap om bebyggelsen och kartläggning av vilka resurser som kan sättas in. Vidare behöver riskerna för skador på byggnader och infrastruktur vid omfattande och långvariga störningar i värmeförsörjningen vintertid analyseras.

När det gäller ambitionsnivå finns det anledning att analysera vilka åtgärder som krävs t.ex. för att fjärrvärmesystem ska kunna fortsätta eller snabbt återuppta drift och distribution inom en viss tid efter ett elavbrott eller störning i råvaruleveranser. Med utgångspunkt i kartläggningar av alternativa värmekällor i småhus är det rimligt att i analysen också behandla frågan om hur lång tid dessa kan klara drift genom lagring av ved eller annat bränsle.

Aktörer som bedriver verksamhet med särskilt utsatta grupper och annan samhällsviktig verksamhet, t.ex. hälso- och sjukvården, kommunen, polisen, och räddningstjänsten, m.fl. omfattas också av ansvaret för värmeförsörjningen och behöver i sin planering och verksamhet särskilt beakta åtgärder avseende avbrott i värmeförsörjningen – både för egen del och för samhället i stort.

När det gäller den enskildes ansvar menar Energimyndigheten att fastighetsägarens egenansvar för värmeförsörjning behöver framhållas tydligare. Detta kan ske genom t.ex. informations- och/eller utbildningsinsatser om konsekvenser för byggnader och verksamheter vid värmeavbrott, möjliga förebyggande åtgärder, ansvarsförhållanden m.m. Om avbrottet i värmeförsörjningen blir långvarigt eller konsekvenserna allvarliga kan det bli kommunens åtagande att sörja för enskilda individers värmeförsörjning enligt socialtjänstlagen och att samordna krishanteringsåtgärderna enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. För att lindra konsekvenserna av omfattande avbrott i värmeförsörjningen bör kommunen ha en plan för hantering av en sådan situation. Det behöver inte vara ovanligt kallt för att samhället snabbt ska hamna i en allvarlig krissituation. Den bästa värmestugan är normalt det egna hemmet. Om kommunen har en planering och har vidtagit förberedelser för att hantera en kris underlättas hjälparbetet och det mänskliga lidandet minskar.

## 4.5 Förslag till resultatmål

MSB föreslår följande resultatmål för samhällets krisberedskap för värmeförsörjningen:

- att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i värmeförsörjningen,
- att samhällsviktiga system för värmeförsörjningen efter en störning kan återställas inom en sådan tid och på en sådan nivå att byggnader och infrastruktur skyddas mot frysskador samt
- att det finns en planering som har en sådan omfattning och inriktning att varje individ vid en allvarlig störning i värmeförsörjningen i ett

krisläge har tillgång till ett uppvärmt utrymme inom en sådan tid att det inte uppstår hälsorisker.

## 4.6 Resultatmålsansvar

Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd om temperatur inomhus (SOSFS 2005:15) samt en handbok om temperatur inomhus. Detta allmänna råd innebär att en verksamhetsutövare ska motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa, bl.a. genom att ta hänsyn till risken för avbrott i värmeförsörjningen.

Kommunernas ska, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, analysera och planera hur de skall hantera extraordinära händelser. I socialtjänstlagen (2001:453) anges att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunens ansvar för energiförsörjningen anges också i lagen (1977:439) om kommunal energiplanering.

Energimyndigheten har idag ingen roll avseende uppföljning eller tillsyn av värmeförsörjning, men det finns en viss indirekt roll genom myndighetens tillsynsansvar för olja och naturgas som i viss mån utgör insatsråvaror. Energimyndigheten har dock tagit fram informationsmaterial som stöd till kommuner, fastighetsägare och privatpersoner för att de ska kunna förebygga och lindra störningar i värmeförsörjningen. Detta har gjorts utifrån myndighetens roll att i ett helhetsperspektiv verka för att det skapas en förmåga hos hela energisektorn att förebygga sårbarheter, motstå hot och risker samt hantera en kris och lindra effekter av inträffade störningar.<sup>79</sup>

Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för tillförsel och användning av energi och ska verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi. Myndigheten ska också utarbeta underlag för utvärdering och omprövning av de samlade energipolitiska programmen. Energimyndigheten har därför en roll att på ett övergripande strategiskt plan verka för en trygg energiförsörjning över hela energiområdet samtidigt som ansvaret för åtgärder avgränsas av andra berörda aktörers ansvar. Det som skiljer andra myndigheters ansvar från Energimyndighetens är att de har ansvar som är mer avgränsade till typ av energi eller typ av ansvar (t.ex. systemansvar för el eller tillsyn över elmarknaden). Även Energimyndigheten har den typen av sektorsansvar, exempelvis inom oljeförsörjningen. Sammantaget innebär detta att det är viktigt för Energimyndigheten att ha ett helhetsperspektiv som grund för arbetet med trygg energiförsörjning.

Analys och åtgärder behöver utgå från energisystemet i sin helhet i stället för från elförsörjning, oljeförsörjning, värmeförsörjning, etc. var för sig. I Energimyndighetens roll ligger att ha den helhetssynen. För att kunna skapa

---

<sup>79</sup> *Ansvar och roller för en trygg energiförsörjning. Energimyndighetens analys* (Energimyndigheten ER 2010:1160).

denna helhetssyn är myndigheten beroende av nära samverkan med övriga myndigheter och aktörer inom energiområdet, eftersom det är de som bäst kan energisystemets olika delar och har det faktiska ansvaret för de olika delarnas drift, reglering, tillsyn, etc. Detta innebär att Energimyndigheten kan sägas ha ett ansvar att mot bakgrund av en helhetssyn, på en övergripande strategisk nivå verka för trygg energiförsörjning, utan att för den delen vara överordnad andra myndigheter.

Mot denna bakgrund föreslår MSB att Energimyndigheten också får ett nationellt samordningsansvar för den krisberedskapsplanering som krävs för att resultatmålet för samhällets krisberedskap för värmeförsörjningen ska uppnås.

## 4.7 Uppföljning

Resultatmålet för värmeförsörjningen består av tre delmål. Den grundläggande metoden för att följa upp resultatmålet bör vara att granska den beredskapsplanering och de beredskapsåtgärder som har vidtagits i syfte att nå resultatmålet. Faktiskt inträffade, allvarliga störningar i värmeförsörjningen som inträffat i landet under året bör följas upp. Erfarenheterna från sådana händelser kan ge väsentlig kunskap av betydelse för störningsförebyggande åtgärder inom värmeförsörjningen.

Den första punkten i resultatmålet kan ses som en förutsättning för att de andra båda punkterna ska kunna uppnås. Uppföljningen bör bl.a. syfta till att besvara nedanstående frågor:

- Har det genomförts risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och beredskapsplaner för de verksamheter som ingår i värmeförsörjningen?
- Har risk- och sårbarhetsanalyserna, förmågebedömningarna och beredskapsplanerna en sådan kvalitet att de kan läggas till grund för åtgärder?
- I vilken utsträckning har faktiska beredskapsåtgärder vidtagits inom värmeförsörjningen och är dessa åtgärder tillräckliga för att nå de resultat som anges i de båda sistnämnda punkterna i resultatmålet?
- Har vidtagna åtgärder i tillräckligt utsträckning beaktat de kritiska beroenden som är en förutsättning för att resultatmålet ska kunna nås?

Uppföljningen får inte endast omfatta de åtgärder som storskaliga aktörer som värmeproducenterna och kommunerna vidtar i syfte att klara värmeförsörjningen i ett nödläge. Det finns också anledning att undersöka vilka åtgärder som enskilda fastighetsägare har vidtagit i syfte att trygga den egna värmeförsörjningen.

Det bör t.ex. finnas möjlighet att via berörda kommuner och sotningsväsendet få fram uppgifter om hur många fastighetsägare och boende som har tillgång till egna fasta eloberoende värmekällor (t.ex. braskaminer).

Om värmeförsörjningen inom ett område slås ut under en längre tid under den kalla årstiden kommer en stor del av dem som vistas i området att tvingas söka sig till värmestugor som upprättas av kommunen. Det är därför väsentligt att det finns en realistisk planering för att anordna värmestugor i ett nödläge. I denna planering måste det finnas bedömningar av hur många boende som behöver ha tillgång till värmestugor med olika servicegrad och hur många som klarar sin värmeförsörjning på egen hand. Det bör göras en bedömning av hur länge som värmestugorna kan behöva hållas tillgängliga för befolkningen (uthålligheten). Det bör också säkerställas att värmestugorna är försedda med reservkraft och andra reservanordningar som gör det möjligt att upprätthålla verksamheten även vid omfattande yttre störningar.

Vidare är det väsentligt att det i uppföljningsarbetet undersöks vilka åtgärder som planeras för att undvika omfattande frysskador på byggnader och infrastruktur om avbrott inträffar vid stark kyla. Dessa skador kan under ogynnsamma omständigheter ge upphov till mycket stora kostnader.

Som tidigare har nämnts har fjärrvärmens mycket stor betydelse för landets värmeförsörjning. Av detta skäl är det väsentligt att granska vilka åtgärder som fjärrvärmeproducenterna har vidtagit för att förebygga och avhjälpa avbrott i fjärrvärmesystemen. Bl.a. är de fjärrvärmeverk som drivs med biobränslen beroende av att ha tillgång till kontinuerliga transporter då möjligheterna att lagra det skrymmande biobränslet är begränsade. Dessutom måste de kommunala va-näten fungera för att det ska vara möjligt att upprätthålla verksamheten i fjärrvärmesystemen. Fjärrvärmens pumpar är dessutom elberoende (även om tillgången på reservkraft är god). Dessa sårbarheter måste beaktas i beredskapsplaneringen och därefter följas upp.

För närvarande pågår en utredning om s.k. tredjepartsaccess (TPA) för fjärrvärme. Utredningen har regeringens uppdrag att närmare analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmensäten och därigenom skapa förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaderna. Syftet med att närmare utreda frågor om en lagstadgad sådan rätt är att ytterligare stärka fjärrvärmekundernas ställning samt att åstadkomma en effektivare värmemarknad med lägre fjärrvärmepriser och en förbättrad miljö.<sup>80</sup> I detta utredningsarbete deltar Energimyndigheten. Ett införande av tredjepartsaccess kan leda till en situation där det finns olika huvudmän för fjärrvärmensätet respektive fjärrvärmeproduktion och att det därmed uppstår en delning av ansvaret för leveranssäkerheten. Energimyndigheten konstaterar att avbrott i nät eller hos värmeproducent yttrar sig på olika sätt och kan ha olika konsekvenser för värmemottagaren. Det kan enligt Energimyndigheten bli nödvändigt att i risk- och sårbarhetsanalyser beakta denna situation och att för s.k. tredjepartsaccess (TPA) inom fjärrvärme reglera ansvaret vid avbrott i värmeleverans.

Det finns ett omfattande elberoende inom värmeförsörjningen. Därför är det väsentligt att särskilt granska möjligheterna att uppnå resultatmålet vid ett elavbrott. Också andra kritiska beroenden bör granskas systematiskt. Det kan

---

<sup>80</sup> Utredning om tredjepartstillträde till fjärrvärmensäten (Dir 2009:5).

vara fråga om transporter, IT-stöd, elektroniska kommunikationer, m.m. Utan en klar bild av dessa beroenden och vad som händer om de störs kan planeringen för att nå resultatmålet knappast sägas vara realistisk. Dessa frågor bör beaktas i kommunernas och andra berörda aktörers risk- och sårbarhetsanalyser.

Den resultatmålsansvariga myndigheten - Energimyndigheten - bör ha huvudansvaret för uppföljningen. En stor del av underlaget bör kunna utgöras av risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar och inhämtas med stöd av MSB och länsstyrelserna.

Enligt Energimyndigheten kan det inte uteslutas att det finns behov av författningsstöd för en bättre underlagsinhämtning avseende t.ex. avbrottsrapportering. Energimyndigheten konstaterar också att funktionskrav som formuleras inom ramen för resultatmålet för värmeförsörjningen (t.ex. avseende fjärrvärmeförsörjningen) skulle underlätta uppföljningsarbetet.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Yttrande avseende remiss angående förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap (Energimyndigheten 2011-03-14), MSB:s dnr 2010-4539-24

## 5. Fortsatt arbete

### 5.1 Resultatmål

I denna rapport har resultatmål för tre samhällsviktiga verksamheter formulerats. Resultatmålen avser individens behov av livsmedel, dricksvatten och värme. Därmed uttrycker de också några av individens mest grundläggande behov. Målen är dock inte heltäckande i den meningen att de täcker alla de grundläggande behov som individen har. En målstruktur som är komplett i detta avseende omfattar fler resultatmål än de som har formulerats i denna rapport. Exempel på ytterligare mål som kan formuleras inom detta område är tillgång till hälso- och sjukvård, vård och omsorg, information och ordning och säkerhet.

Genom ett fortsatt arbete i syfte att ta fram fler resultatmål kan det tas ytterligare ett steg mot en mer komplett målstruktur som utgår från individens grundläggande behov och behovet av att upprätthålla samhällsviktiga funktioner i ett krisläge. Detta kan göras på flera sätt. Ett sätt är att fortsätta arbetet med att, med hjälp av internationella exempel och en fördjupad analys av vad som kan anses utgöra de grundläggande behoven, ta fram en syntes som fångar in de mest väsentliga faktorerna. Det finns dock anledning att understryka att identifieringen av behov och prioriteringen av vilka behov som ska anses vara grundläggande delvis är en politisk och kulturell fråga. Det är därför inte möjligt att genom en objektiv analys komma fram till en exakt lista med en uppräknings av de grundläggande behoven.

Enligt MSB:s bedömning bör regeringen initiera ett nytt uppdrag avseende resultatmål för samhällets krisberedskap. Prioriterade områden för ett sådant fortsatt arbete bör vara hälso- och sjukvården samt vården och omsorgen, informationsområdet samt området ordning och säkerhet.

Vidare bör allmänheten informeras om innehållet i de föreslagna resultatmålen, så att den enskilda individen, framförallt i ett initialt skede av en kris och utifrån sina förutsättningar, ska kunna agera för att lindra konsekvenser och möta sina behov. Informationen kan avse praktiska råd rörande hur den enskilde ska agera för att kunna ta ansvar för sin egen säkerhet inom de områden där det formulerats resultatmål.

### 5.2 Identifiering av samhällsviktig verksamhet

I arbetet med att uppnå resultatmål som bygger på individens grundläggande behov bör det finnas en analys av de samhällsviktiga funktioner som måste fungera för att de grundläggande behoven ska kunna tillgodoses. Sådana beroendeförhållanden kan avse funktioner som elförsörjningen, de elektroniska kommunikationerna, finansiella tjänster, transporter, m.m. Om

dessa verksamheter inte fungerar på en viss nivå kan det vara svårt att upprätthålla ett fungerande samhälle.

I identifieringen av dessa behov och i analysen av riskerna och sårbarheterna i de verksamheter som ska tillgodose behoven är det därför nödvändigt att precisera i vilken utsträckning som infrastrukturtjänster av detta slag måste fungera och vad som händer om de faller bort. Ett sådant analys- och identifieringsarbete avseende samhällets risker och sårbarheter bör ligga inom ramen för det risk- och sårbarhetsanalysarbete som ska utföras av myndigheter, kommuner och landsting. Risk- och sårbarhetsanalyserna ska analysera vilka extraordinära händelser och kriser som kan inträffa samt vilka hot, risker och sårbarheter som dessa är förknippade med. I arbetet ska också samhällsviktiga verksamheter identifieras.<sup>82</sup>

MSB har i syfte att stödja detta arbete tagit fram en strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet där det anges att det ska tas fram vägledningar för hur ett sådant identifieringsarbete ska bedrivas.<sup>83</sup>

Det är rimligt att samhällets och den enskilde individens behov av att försörjningen av livsmedel, dricksvatten och värmeförsörjningen fungerar beaktas i risk- och sårbarhetsanalyserna. MSB ser det därför som naturligt att resultatmålen ska kunna vara till hjälp för arbetet att inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyserna identifiera samhällsviktig verksamhet.

### 5.3 Grundläggande säkerhetsnivåer

Arbetet med att uppnå resultatmålen bör också sammanlänkas med de arbeten som pågår avseende grundläggande säkerhetsnivåer och funktionskrav inom olika samhällssektorer.<sup>84</sup> Som ett exempel på en grundläggande säkerhetsnivå kan nämnas funktionskravet i ellagen (1997:857) som anger att ett elavbrott inte får pågå längre tid än 24 timmar.<sup>85</sup> Enligt regeringen gäller funktionskravet vid väderhändelser som återkommer någorlunda regelbundet såsom åska, snöoväder eller stormar. Funktionskravet gäller dock inte om avbrottet beror på hinder som uppstått på grund av sådana exceptionella händelser som t.ex. krig, terrorhandlingar och sabotage samt vissa naturfenomen som jordbävningar och jordskred om de är av större

---

<sup>82</sup> Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt MSB:s föreskrifter inom området (MSBFS 2010:6 och MSBFS 2010:7).

<sup>83</sup> Skydd av samhällsviktig verksamhet. MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet (MSB 2011-02-28, dnr 2010-4557).

<sup>84</sup> Begreppen grundläggande säkerhetsnivåer och funktionskrav används synonymt i denna text.

<sup>85</sup> <http://www.msb.se/sv/Forebyggande/Samhallsviktig-verksamhet/Grundlaggande-sakerhetsnivaer/> (Internet 2011-03-25).



omfattning.<sup>86</sup> Som ett annat exempel på en grundläggande säkerhetsnivå kan nämnas Livsmedelsverkets rekommendationer att det bör kunna levereras 3–5 liter vatten per person inom det första dygnet om det inträffar en störning i dricksvattenförsörjningen. Under de därpå närmast följande dygnen bör det kunna levereras 10–15 liter vatten per person och dygn samt efter ytterligare några månader 50–100 liter per person och dygn.<sup>87</sup>

De angivna exemplen visar att den grundläggande säkerhetsnivån för vattenförsörjningen överensstämmer med den sista punkten i det föreslagna resultatmålet för dricksvattenförsörjningen. De visar också att det kan finnas grundläggande säkerhetsnivåer t.ex. avseende elförsörjningen som är avgränsade till att gälla bara under vissa förutsättningar. Eftersom resultatmålen enligt regeringen ska kunna gälla i alla krislägen, så kan den grundläggande säkerhetsnivån för elförsörjningen inte samtidigt utgöra ett resultatmål för samhällets krisberedskap. Detta hindrar dock inte att det finns viktiga samband mellan denna grundläggande säkerhetsnivå och det arbete som bör bedrivas för att uppnå resultatmålen. Eftersom en störning i elförsörjningen får återverkningar på hela samhället är alla åtgärder som vidtas för att minska risken för störningar viktiga för samhällets krisberedskap. Det arbete som bedrivs för att upprätthålla den grundläggande säkerhetsnivån som anges i ellagen bidrar till att minska risken för allvarliga störningar inom livsmedelsförsörjningen, dricksvattenförsörjningen och värmeförsörjningen. Detta betyder att arbetet också kan ses som en åtgärd som behövs för att uppnå den första punkten i respektive resultatmål, dvs. att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för störningar inom respektive område.

I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna är det därför viktigt att ta hänsyn till frågan om vilka grundläggande säkerhetsnivåer och funktionskrav som kan vara relevanta för att uppnå resultatmålen. Funktionskravet i ellagen är ett sådant exempel. På samma sätt kan de arbeten som har påbörjats avseende grundläggande säkerhetsnivåer och funktionskrav inom t.ex. transportområdet och finanssektorn på sikt också vara en del i arbetet med att uppnå resultatmålen.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> *Leveranssäkra elnät* (prop. 2005/06:27) s. 23–25 samt ellagen (1997:857).

<sup>87</sup> <http://www.msb.se/sv/Forebyggande/Samhalls viktig-verksamhet/Grundlaggande-sakerhetsnivaer/> (Internet 2011-03-25)

<sup>88</sup> Inom Finansiella sektorns privatoffentliga samverkan (FSPOS) pågår ett arbete med att utveckla grundläggande säkerhetsnivåer (GSN) i den finansiella sektorn. FSPOS definierar GSN som "miniminivåer i form av krav på servicenivåer som fastställs för att kunna upprätthålla säkerheten och funktionaliteten i samhällsviktig verksamhet såväl i vardagen som i en krissituation". <http://www.fspos.se/sv/Arbetsgrupper/>, Internet 2011-03-24. På transportområdet har Trafikverket påbörjat ett arbete avseende "säkerställande av transporter vid större störningar orsakade av ras, skred, storm, översvämningar, större olyckor och andra oväntade händelser". I arbetet ska tas fram planer avseende frågan om hur många timmar/dygn som ska behövas för att

## 5.4 Uppföljning

På flera ställen i denna rapport har understrukits att resultatmålen måste vara uppföljningsbara. Mål som inte går att följa upp går inte att använda som styrmedel. I anslutning till de föreslagna resultatmålen har också skisserats hur de bör följas upp. Den grundläggande metoden är att granska och analysera vilka beredskapsförberedelser som har genomförts och om resultatmålen har beaktats i dessa. De nivåer som anges i resultatmålen bör också kunna utgöra ett stöd för de bedömningar som görs avseende samhällets krisberedskapsförmåga.

Exakt hur uppföljningen av resultatmålen ska samordnas med risk- och sårbarhetsanalyserna och förmågebedömningarna bör klargöras i det fortsatta arbetet inom respektive sektor och i samverkansområdena. Det kan inte uteslutas att MSB för att underlätta samordningen i samverkan med berörda aktörer bör utveckla de rutiner och metoder som tillämpas i myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar.

## 5.5 Samverkan

Det är viktigt att helhetsperspektivet på utveckling och uppföljning av resultatmålen beaktas. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar är det därför angeläget att de av Livsmedelsverket föreslagna samrådsgrupperna samt Energimyndigheten samverkar med de samverkansområden som berörs av resultatmålen. Som ett led i arbetet med att utveckla samverkansområdena har MSB i samverkan med de aktörer som ingår i dessa tagit fram en vägledning för arbetet. I vägledningen anges också hur samverkansområdena bör arbeta med resultatmålen.<sup>89</sup> Samverkansområdena bör få en viktig roll även i ett fortsatt arbete med att ta fram resultatmål för samhällets krisberedskap.

---

förbindelserna ska fungera igen efter ett avbrott. *Trafikverket VP 2011 – Paketering av drift och underhållsåtgärder* (Trafikverket 2010-10-07).

<sup>89</sup> *Vägledning för arbetet inom samverkansområden. Att arbeta i samverkansområden enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap* (MSB nr 227 - februari 2011)

## 6. Referenser

Clausen Mork, Jonas & Karlsson, Magnus: *Individens grundläggande behov – teori, praxis och syntes. En studie kring individens behov när samhället befinner sig i ett krisläge* (FOI-R-3173-SE, 2011)

Ekonomistyrningsverket: *Resultatstyrning i rätt riktning* (ESV 2010:24)

Ekonomistyrningsverket: *Ekonomistyrningsverkets ordbok* (ESV 2004:14)

Energimyndigheten: *Ansvar och roller för en trygg energiförsörjning. Energimyndighetens analys* (Energimyndigheten, ER 2010:1160)

Finansdepartementet: *En samlad reglering för stärkt krisberedskap mot allvarliga tekniska fel och störningar i det centrala betalningssystemet* (Fi2010/1619)

Folkbiblioteksutredningen: *Folkbibliotek i Sverige* (SOU 1984:23)

Jordbruksverket: *Risk- och sårbarhetsanalys 2010* (SJV:s dnr 90-11553/10)

Jordbruksverket: *Rapport från projektarbete om beredskap inom livsmedel och dricksvatten ("Blodprojektet")* (Jo2009/1721, 2009-03-03)

Katastrofkommissionen: *Sverige och tsunamin – granskning och förslag* (SOU 2005:104)

Krisberedskapsmyndigheten: *Samhällsviktigt! Ett första förslag till definition av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv* (Krisberedskapsmyndigheten 2006, dnr: 0253/2005)

Landgren, Henrik & Tjernström, Ulf: *Förbättrat informationsflöde för ökad synkronisering och kostnadseffektivitet i försörjningskedjan – en fallstudie* (examensarbete vid Institutionen för produktionsekonomi Linköpings tekniska högskola, LITH-IPE-EX--6/821—SE, 2007)

Livsmedelsverket: *Ansvar för dricksvattenberedskap – regeringsuppdrag – kompletteringar 2005-10-17* (SLV dnr 2285/04)

Livsmedelsverket: *Beredskapsplanering för dricksvatten 2008* (Livsmedelsverket)

Livsmedelsverket: *Dricksvatten – En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris* (Livsmedelsverket 2009-06-16)

Livsmedelsverket: *Inrättande av samrådsgrupper för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning* (SLV:s dnr 1345/2010)

Livsmedelsverket: *Risk- och sårbarhetsanalys samt förmågebedömning inom Livsmedelsverkets ansvarsområde* (Livsmedelsverket 2010-11-12, dnr 1250/2010)

Livsmedelsverket: Åtterrappportering av uppdrag om ansvar för dricksvattenberedskap m.m. i regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Livsmedelsverket och Naturvårdsverket (2004-12-14, Livsmedelsverkets dnr 3067/04)

Livsmedelsverket: Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv (Livsmedelsverket 2011)

Livsmedelsverket: Vattenburet cryptosporidosutbrott Galway 2007. Observatörsstudie Irland november 2007 (Livsmedelsverket)

Livsmedelsverket: Vattenburen smitta orsakad av korskoppling Nokia, Finland november 2007. Observatörsstudie av VAKA i samverkan med Krisberedskapsmyndigheten, april 2008 (SLV)

MSB: Alternativa betalningsvägar. Uppdrag inom SOES (MSB 2010-09-30, dnr 2010-8577)

MSB: Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK. Uppdrag att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap (MSB Dnr 2010-4539)

MSB: Vägledning för arbetet inom samverkansområden. Att arbeta i samverkansområdena enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (MSB nr 227 - februari 2011)

MSB: Skydd av samhällsviktig verksamhet. MSB:s redovisning av en samlad nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet (MSB 2011-02-28, Dnr 2010-4557)

Regeringen: En reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119)

Regeringen: Förändrad omvärld - omdanat försvar (prop. 1998/99:74)

Regeringen: Budgetpropositionen för 2011. Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m. (prop. 2010/11:1)

Regeringen: Lag om konsulära katastrofinsatser (prop. 2009/10:98)

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

Regeringen: Leveranssäkra elnät (prop. 2005/06:27)

Regeringen: Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2005/06:102)

Regeringen: Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (prop. 2007/08:92)

Riksrevisionen: Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser (Riksrevisionen 2008:8)

Sarnecki, Jerzy: Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:3, Finansdepartementet)

Socialstyrelsen: Temperatur inomhus (Socialstyrelsen 2005)

Statens jordbruksnämnd: *Livsmedelsförsörjningen vid en avspärrning. Rapport maj 1981 från studien av produktionsomställningar inom jordbruket, beräkningar över normer för kosten vid kriser.* (Statens jordbruksnämnd)

Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen: *En ny ransonerings- och prisregleringslag. Slutbetänkande av utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen* (SOU 2009:69)

Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen: *Ransonerings- och prisreglering i krig. Delbetänkande av utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen* (SOU 2009:3)

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) & Räddningsverket: *Hushållsberedskap. Det finns alltid de som klarar sig bättre...Bli en av dom!* (Överstyrelsen för civil beredskap, Räddningsverket 1988)





Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

Datum  
2011-03-29

Diariennr  
2010-4539  
Er referens  
Fö2010/697/SSK

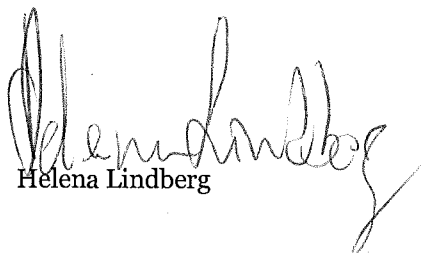
Avdelningen för utvärdering och lärande  
Enheten för strategisk analys  
Ulf Eliasson  
0730-261082  
ulf.eliasson@msb.se

Regeringen  
Försvarsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Redovisning av regeringsuppdrag att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap

Den 14 april beslutade regeringen att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uppdraget att i samverkan med berörda myndigheter föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap. Härmed översändes en redovisning av regeringsuppdraget.

I detta ärende har generaldirektör Helena Lindberg beslutat. Analytikern Ulf Eliasson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Carin Kaunitz deltagit.



Helena Lindberg



Ulf Eliasson

MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress  
651 81 Karlstad

Besöksadress:  
Stockholm: Kungsgatan 53  
Karlstad: Norra Klaragatan 18  
Sandö: Sandövägen 7  
Revinge: Revingeby

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00  
registrator@msb.se  
www.msb.se

Org nr.  
202100-5984

**Kopia till:**

Statsrådsberedningen/SAM KH  
Landsbygdsdepartementet

Affärsverket Svenska kraftnät  
Elsäkerhetsverket  
Finansinspektionen  
Försäkringskassan  
Kustbevakningen  
Pensionsmyndigheten  
Post- och telestyrelsen  
Riksgälden  
Rikspolisstyrelsen  
Sjöfartsverket  
Skatteverket  
Smittskyddsinstitutet  
Socialstyrelsen  
Statens energimyndighet  
Statens jordbruksverk  
Statens livsmedelsverk  
Statens veterinärmedicinska anstalt  
Strålsäkerhetsmyndigheten  
Trafikverket  
Transportstyrelsen  
Tullverket  
Vägverket  
Länsstyrelsen Blekinge län  
Länsstyrelsen Dalarnas län  
Länsstyrelsen Gotlands län  
Länsstyrelsen Gävleborgs län  
Länsstyrelsen Hallands län  
Länsstyrelsen Jämtlands län  
Länsstyrelsen Jönköpings län  
Länsstyrelsen Kalmar län  
Länsstyrelsen Kronobergs län  
Länsstyrelsen Norrbottens län  
Länsstyrelsen Skåne län  
Länsstyrelsen Stockholms län  
Länsstyrelsen Södermanlands län  
Länsstyrelsen Uppsala län  
Länsstyrelsen Värmlands län  
Länsstyrelsen Västerbottens län  
Länsstyrelsen Västernorrlands län  
Länsstyrelsen Västmanlands län  
Länsstyrelsen Västra Götalands län



Länsstyrelsen Örebro län  
Länsstyrelsen Östergötlands län  
Sveriges kommuner och landsting





REGERINGEN

Myndigheten för samhällsskydd o beredskap
2010 -04- 20
Arendenummer 2010-4539-1

Regeringsbeslut 7

2010-04-14

Fö2010/697/SSK

Försvarsdepartementet

Myndigheten för samhällsskydd och  
beredskap  
651 81 KARLSTAD

### Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap

#### Regeringens beslut

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i samverkan med berörda myndigheter redovisa förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap och hur dessa ska följas upp. Resultatmålen ska vara en nedbrytning av de övergripande målen för samhällets krisberedskap.

Förslagen till resultatmålen ska utformas med utgångspunkt i behovet av att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner när samhället befinner sig i ett krisläge och i individens grundläggande behov vid en sådan situation. Förslagen ska också utgå från ansvarsprincipen, som bl.a. inkluderar den enskilda individens ansvar vid allvarliga händelser och kriser.

I uppdraget ingår vidare att redovisa hur arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet och grundläggande säkerhetsnivåer kan utvecklas och hur de kan bidra till identifiering av resultatmålen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska slutligen föreslå hur ansvaret för att uppnå resultatmålen ska fördelas mellan berörda myndigheter. Det ska vidare anges hur arbetet i samverkansområdena samt bland övriga aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet tydligare kan bidra till att resultatmålen uppnås och utvecklas.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ska löpande hållas informerad under uppdragets genomförande. Preliminära resultatmål och en plan för det fortsatta arbetet ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 1 november 2010. Uppdraget ska slutredovisas senast den 4 april 2011.

## Skälen för regeringens beslut

Målen för samhällets krisberedskap är att:

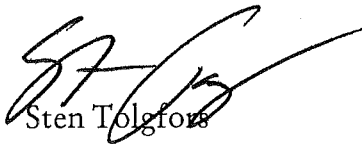
- Minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser samt olyckor.
- Trygga hälsan och den personliga säkerheten för barn, kvinnor och män.
- Hindra eller begränsa skador på egendom eller miljö.

Krisberedskapen bör även bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder.

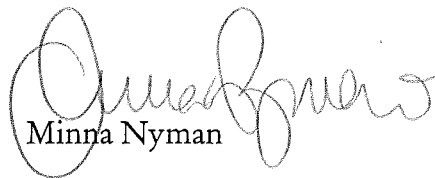
Genom att ange resultatmål för de övergripande målen vill regeringen tydliggöra vad som är krisberedskapens uppgift och också förbättra möjligheten till uppföljning och utvärdering.

För att resultatmålen ska kunna uppnås krävs att arbetet med att kartlägga och värdera samhällsviktig verksamhet, sårbarheter och kritiska beroenden och grundläggande säkerhetsnivåer fortsätter. Strukturer, organisering, processer och metoder för verksamheter såsom uppföljning och utvärdering, arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar behöver också utvecklas ytterligare.

På regeringens vägnar



Sten Tolgfors



Minna Nyman

Kopia till

Statsrådsberedningen/KH, SAM  
Justitiedepartementet/PO  
Utrikesdepartementet/PLAN  
Försvarsdepartementet/EPS, MIL  
Socialdepartementet/SF, HS, SK BAS B  
Finansdepartementet/SSA, BA  
Jordbruksdepartementet/ELT  
Miljödepartementet/MK  
Näringsdepartementet/KLS B

Migrationsverket  
Rikspolisstyrelsen  
Försvarets materielverk  
Försvarets radioanstalt  
Försvarsmakten  
Kustbevakningen  
Försäkringskassan  
Smittskyddsinstitutet  
Socialstyrelsen  
Ekonomistyrningsverket  
Finansinspektionen  
Länsstyrelserna  
Riksgäldskontoret  
Skatteverket  
Statens fastighetsverk  
Tullverket  
Livsmedelsverket  
Statens jordbruksverk  
Statens veterinärmedicinska anstalt  
Lantmäteriet  
Strålsäkerhetsmyndigheten  
Affärsverket Svenska kraftnät  
Banverket  
Elsäkerhetsverket  
Luftfartsstyrelsen  
Post- och telestyrelsen  
Sjöfartsverket  
Statens energimyndighet  
Vägverket  
Transportstyrelsen





---

**Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**  
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)  
Publ.nr MSB279 ISBN 978-91-7383-147-5