

Nationell risk- och förmågebedömning 2017

2017



Sammanfattning

I denna nationella risk- och förmågebedömning lyfter MSB fram områden där arbetet med samhällets krisberedskap och planeringen för höjd beredskap behöver utvecklas och stärkas.

De senaste åren har krisberedskapen prövats i flera utmanande händelser, såsom skogsbranden i Västmanland och flyktingsituationen. Samtidigt står samhället inför en förändrad hotbild med exempelvis påverkanskampanjer, terrorism och cyberattacker. Det försämrade säkerhetspolitiska läget har inneburit att Sverige nu återupptagit arbetet med en sammanhängande planering för totalförsvaret. När detta skrivs har det bara gått några veckor sedan den tragiska terrorhändelsen på Drottninggatan i Stockholm.

Det är inledningsvis viktigt att poängtera att det finns strukturer och förmågor på plats i samhället som ger en generell beredskap för att hantera hot och risker. Arbetet med samhällets krisberedskap har intensifierats och förmågan har förbättrats inom flera områden. En rad förebyggande och förberedande åtgärder som stärker krisberedskapen inom olika områden har vidtagits, varav många har finansierats med anslag 2:4 Krisberedskap. Det handlar bland annat om att förmågan att agera samordnat vid händelser har stärkts genom implementering av gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Kontinuitetsplaner för att stärka förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid samhällsstörningar utvecklas hos allt fler aktörer. Kunskapen om informations- och cybersäkerhet har ökat genom utbildning och krisberedskapen har stärkts genom övningar.

MSB konstaterar dock att det finns ett flertal utvecklingsområden och redovisar därför ett antal slutsatser om vägen framåt för att stärka samhällets krisberedskap.

Civilt försvar tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap

Arbetet med planering inför höjd beredskap (civilt försvar) har återupptagits av de bevakningsansvariga myndigheterna i enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktning. Stödet till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap har prioritet. För att det stödet ska kunna ges är det avgörande att de viktigaste samhällsfunktionerna fortsätter att fungera även under störda förhållanden.

Arbetet med samhällets krisberedskap har länge fokuserat på att stärka förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet utifrån ett allriskperspektiv. Denna förmåga ligger till grund för planeringen för höjd beredskap. Det innebär samtidigt att styrkor, sårbarheter och brister som identifieras inom krisberedskapen i allt väsentligt är relevanta även i arbetet med planeringen för höjd beredskap. Sveriges civila försvarsförmåga byggs med den fredstida krisberedskapen som bas.

Strukturella sårbarheter och brister

Det finns sårbarheter och brister som omfattar ett flertal aktörer inom flera områden i samhället. MSB bedömer att samhällets krisberedskap kan stärkas påtagligt om aktörerna kraftsamlar kring att arbeta med dessa sårbarheter och brister.

Aktörerna har kommit olika långt i arbetet med planering för höjd beredskap

Den återupptagna planeringen för höjd beredskap som regeringen beslutat om omfattar på civil sida endast de bevakningsansvariga myndigheterna. Dessa myndigheter har kommit olika långt i sitt arbete och har idag en ojämn förmåga att nå målen för civilt försvar.

Beredskapsarbetet inom kommuner och landsting har genom det statliga ersättningssystemet under ett antal år styrts mot åtgärder avseende extraordinära händelser i fred. Planeringen för höjd beredskap har därmed ännu inte återupptagits i någon nämnvärd omfattning. Det har heller inte skett inom det privata näringslivet.

MSB kommer tillsammans med Försvarsmakten att den 10 juni 2017 redovisa en samlad bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter inför och under höjd beredskap, samt de bevakningsansvariga myndigheternas förmåga att lämna sådant stöd. MSB har nyligen fått i uppdrag att komma med förslag på hur arbetet med krisberedskap och den återupptagna planeringen för det civila försvaret bör utvecklas inom kommuner och landsting.

Samhället är utformat utifrån vardagens behov – vid kriser krävs det mer

Såväl privata som offentliga aktörer arbetar med att effektivisera sina processer och att lagerhålla varor i så liten utsträckning som möjligt utifrån vardagens behov, vilket påverkar förmågan att hantera samhällsstörningar. Det finns flera exempel på att befintliga resurser inte är tillräckliga vid samhällsstörningar. Det gäller exempelvis livsmedel, läkemedel, olja och gas, samt flertalet insatsvaror till industrin. Dessutom råder personalbrist inom flera viktiga samhällsfunktioner såsom polis, sjukvård och räddningstjänst.

Krisberedskapen är således inte alltid tillräckligt förberedd och planerad för att skala upp och hantera samhällsstörningar. För att bättre kunna hantera samhällsstörningar behöver aktörerna i samhället bli bättre på att kartlägga behov av materiella och personella resurser, att säkerställa tillgången till privata aktörers tjänster och att ha rutiner för att begära och ta emot förstärkningsresurser.

Det finns brister i arbetet med samhällsviktiga verksamheter och kritisk infrastruktur

Inom flera viktiga samhällsfunktioner saknas det krav eller målsättningar som anger den omfattning eller den tid som samhällsviktiga verksamheter ska kunna upprätthållas under störda förhållanden. Utan specifika krav eller

målsättningar kan det vara svårt att få samhällsviktiga verksamheter att investera i förmågehöjande åtgärder och nivån av krisberedskap varierar mellan berörda aktörer. Vid bristsituationer som innebär en begränsad tillgång till kritiska resurser såsom vatten, drivmedel och livsmedel saknas ofta förmåga att prioritera leveranser till samhällsviktiga verksamheter som är kritiskt beroende av dem. Förmågehöjande arbete inom samhällsviktig verksamhet är ytterst angeläget.

Relevanta aktörer står utanför den gemensamma planeringen

Genom åren har myndigheters uppgifter förändrats och inom vissa områden har det skett strukturomvandlingar där det som varit myndighetsuppgifter bolagiserats eller privatiserats. Det har även skett förändringar i ansvarsförhållanden för flera myndigheter, sett till krisberedskap och civilt försvar. Idag involveras vissa aktörer inte i tillräcklig utsträckning i den gemensamma planeringen för krisberedskap och höjd beredskap. Det finns luckor mellan ansvarsområden hos krisberedskapens centrala aktörer och det saknas en heltäckande bild av hur beredskapen ser ut. Ett exempel är transportområdet där det inte finns någon aktör som har det sammanhållande ansvaret för planering. Även privata aktörer, frivilligorganisationer och den enskilda individen är viktiga aktörer inom krisberedskapen och de behöver i större utsträckning involveras i planeringen.

Det finns kunskapsluckor och ibland även otydligheter om ansvar och roller inom krisberedskapen

För att krisberedskapen ska fungera är det viktigt att alla berörda aktörer har tillräcklig kunskap om varandras olika roller, ansvar och mandat. Kunskapsbrister kan leda till oklarheter om vilken aktör som ansvarar för planering, att samordning försvåras samt att kommunikation mellan aktörer och mellan aktörer och allmänhet försenas och försvåras vid en kris.

Idag finns det kunskapsluckor och ibland även otydligheter avseende det geografiska områdesansvaret, vad som ingår i myndigheternas ansvarsområden och hur arbetet med privata aktörer ska ske.

Arbetet med informationssäkerhet har brister och tillgången till säkra kommunikationer är otillräcklig

Förmågan hos aktörerna att hantera och dela uppgifter som omfattas av sekretess möter inte de krav som ställs. Alltför få aktörer bedriver ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete, och kunskapen kring de informationssäkerhetsrisker som medföljer vid upphandling och inköp av varor och tjänster behöver bli bättre. Tillgången till säkra kommunikationer som stödjer samverkan och ledning hos samhällsviktiga verksamheter är otillräcklig.

Antagonistiska hot är en utmaning som inte beaktas i tillräcklig utsträckning

Aktörerna beaktar inte antagonistiska hot i tillräcklig utsträckning i sitt planeringsarbete. Det medför att samhället är särskilt sårbart för denna typ av

händelser. Påverkanskampanjer, som utgör ett antagonistiskt hot, genomförs mot Sverige med avsikten att påverka vårt nationella suveräna beslutsfattande.

Slutsatser

För att möta dessa sårbarheter och brister bedömer MSB att nedanstående åtgärder bör vidtas. Slutsatserna riktar sig till flera aktörer i samhället men visar även hur MSB kommer att samordna och följa arbetet med att stärka samhällets krisberedskap.

1. Arbetet med planering inför höjd beredskap behöver intensifieras. Det innebär bland annat att
 - regeringen bör säkerställa att såväl regler som ekonomiska förutsättningar stödjer en återupptagen planering för höjd beredskap hos kommuner och landsting,
 - myndigheternas gemensamma planering i samverkansområdena ska omfatta hela hotskalan och bedrivas i former som MSB utvecklar, samt att
 - planeringen i större utsträckning behöver inkludera näringslivet och frivilligorganisationer.
2. För att snabbare få beredskapshöjande effekt behöver aktörerna fokusera sitt förmågehöjande arbete till sju prioriterade områden, nämligen
 - energiförsörjning, livsmedel, transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation, samt skydd och säkerhet.
3. Det behövs ett heltäckande och sammanhållet planeringsansvar för krisberedskap och höjd beredskap. Det innebär bland annat att
 - regeringen bör tydliggöra relevanta myndigheters planeringsansvar för krisberedskap och för höjd beredskap samt säkerställa att det finns ett utpekat ansvar för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, särskilt inom de sju prioriterade områdena,
 - fler aktörer bör arbeta enligt de framtagna gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar samtidigt som MSB kommer att fortsätta implementeringen samt vidareutveckla och fördjupa grunderna, samt att
 - länsstyrelser och kommuner behöver utveckla sin förmåga att utöva det geografiska områdesansvaret i hela hotskalan.
4. Samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur behöver stärkas, bland annat genom tydligare styrning av det säkerhetshöjande arbetet.

Det innebär bland annat att aktörerna inom de sju prioriterade områdena, enligt punkt 2 ovan, i samverkan med MSB, behöver

- identifiera nationell samhällsviktig verksamhet och nationell kritisk infrastruktur,
- utveckla krav på funktionalitet hos samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur vid kriser och höjd beredskap, samt,
- se över möjligheterna att prioritera kritiska leveranser till samhällsviktiga verksamheter.

Vidare kommer MSB att ta initiativ till och vara drivande i ett återupptaget nationellt arbete med kartläggning av beroenden.

5. Informationssäkerhetsarbetet hos aktörerna behöver utvecklas. Särskilt bör förmågan att kommunicera säkert och att arbeta med uppgifter som omfattas av sekretess stärkas. Det innebär bland annat
 - statlig rådighet och kontroll över infrastruktur för säker kommunikation för samhällsviktig verksamhet bör öka,
 - aktörerna behöver se över sina rutiner för och prioritera att skapa förmåga att hantera uppgifter som omfattas av sekretess,
 - aktörerna bör bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete med stöd av ett ledningssystem för informationssäkerhet (LIS),
 - statliga myndigheters informationssäkerhetsarbete behöver följas upp och tillsynas på ett sätt som motsvarar NIS-direktivets krav för de områden som omfattas av direktivet, samt att
 - fler myndigheter bör anslutas till Swedish Government Secure Intranet (SGSI).

