



## Delrapport 1: Bedömning av pandemins konsekvenser för samhällets säkerhet

Bedömningen är framtagen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och utgör den första delredovisningen av regeringsuppdrag (Ju2020/04352). Den beskriver möjliga konsekvenser och behov av åtgärder inom den aktörsgemensamma hanteringen på tre månaders sikt och kompletterar den nationella samlade lägesbild som tas fram av MSB.

Enligt regeringsuppdraget ska myndigheten, med utgångspunkt i de scenarier som Folkhälsomyndigheten löpande ska uppdatera avseende hur smittspridning av det virus som orsakar covid-19 kan komma att utvecklas framöver, ta fram beskrivningar av tänkbara samhällskonsekvenser och åtgärder som berörda aktörer vidtar eller planerar att vidta. Uppdraget omfattar inte hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänst.

Omfattning och avgränsningar:

- Bedömningen omfattar risker och sårbarheter kopplade till upprätthållandet av målen för samhällets säkerhet<sup>1</sup> ur ett tvärasektoriellt perspektiv.
- Bedömningarna utgår till stor del från information från statliga myndigheter om hur målen för samhällets säkerhet har påverkats eller riskerat att påverkas inom deras respektive ansvarsområden under pandemin. Informationen har delgetts MSB genom lägesrapportering, vid samverkansfora under hanteringsens gång och i dialoger med utvalda myndigheter. Information har även inhämtats via andra rapporter och bedömningar som myndigheter och andra aktörer har offentliggjort.
- Bedömningarna är främst gjorda ur ett nationellt perspektiv. Det är rimligt att anta att avvikelser från bedömningarna kan förekomma utifrån regionala förutsättningar.
- Bedömningarna är inte prognoser av kommande utveckling, men kan likväl användas som hjälpmedel i det förberedande arbete som berörda aktörer fortsatt bör genomföra.

---

<sup>1</sup> Möjliga konsekvenser för människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt våra grundläggande värden. För samhällets funktionalitet avgränsas bedömningar av möjliga konsekvenser till samhällssektorena.

# Innehåll

<b>SAMMANFATTANDE BEDÖMNING .....</b>	<b>3</b>
<b>PANDEMINS FORTSATT INVERKAN – FÖRUTSÄTTNINGAR I MARS 2021 .....</b>	<b>6</b>
Folkhälsomyndighetens scenarier för fortsatt smittspridning .....	6
Åtgärder för att minska smittspridningen samt befolkningens efterlevnad.....	6
Vaccinationsprocessen.....	7
Risker för parallella händelser.....	7
<b>KONSEKVENSER FÖR MÅLEN FÖR SAMHÄLLETS SÄKERHET .....</b>	<b>8</b>
Möjliga konsekvenser för människors liv och hälsa .....	8
Ekonomisk utsatthet .....	9
Psykosocial utsatthet.....	9
Utsatthet bland barn och unga.....	10
Möjliga konsekvenser för samhällets funktionalitet .....	10
Energiförsörjning.....	12
Finansiella tjänster .....	13
Handel och industri .....	13
Hälsa- och sjukvård samt omsorg .....	13
Information och kommunikation.....	13
Kommunalteknisk försörjning .....	14
Livsmedel .....	14
Offentlig förvaltning .....	15
Skydd och säkerhet.....	15
Socialförsäkringar .....	16
Transporter.....	16
Möjliga konsekvenser för upprätthållandet av grundläggande värden .....	17
Demokrati och rättssäkerhet .....	18
Mänskliga fri- och rättigheter .....	19
<b>ÅTGÄRDSBEHOV INOM DEN AKTÖRSGEMENSAMMA HANTERINGEN .....</b>	<b>20</b>
Samverkan på nationell nivå .....	20
Kontinuitetshantering.....	20
Kommunikativa åtgärder.....	23

## Sammanfattande bedömning

Pandemins sammantagna effekter påverkar hela samhället och samtliga mål för samhällets säkerhet. Därför behöver krishanteringens genomsyras av en helhetssyn och en förståelse för olika perspektiv. De åtgärder som redan har vidtagits eller som övervägs behöver bedömas och analyseras utifrån hur de påverkar hela samhället och befolkningen, även på längre sikt. Beslut om åtgärder som begränsar människors liv behöver motiveras och förklaras, inte minst eftersom tillit och förtroende för myndigheter är av stor betydelse för hanteringen av krisen.

Den kommande tremånadersperioden kan komma att präglas av höga nivåer av smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, och vid sidan av smittspridningen aktualiseras också ett antal säsongrelaterade risker. Många aktörer i krishanteringssystemet har därtill under lång tid arbetat hårt för att hantera pandemins konsekvenser. Detta ger ett sammantaget läge med risk för större sårbarheter i systemet och mindre marginaler inför allvarliga parallella händelser som kan föranleda krishantering. Vid allvarliga parallella händelser kan en bred krets av aktörer behöva samverka, vid sidan av den hantering som redan pågår för att hantera pandemins konsekvenser.

MSB bedömer utifrån Folkhälsomyndighetens scenarier på tre månaders sikt att målen för samhällets säkerhet kan påverkas på följande sätt:

### *Befolkningens liv och hälsa*

Utöver den påverkan som pandemin orsakar för befolkningen i form av allvarlig sjukdom och dödsfall påverkas befolkningen även genom förändrade livsvillkor. De som drabbas hårdast är socioekonomiskt och på andra sätt redan utsatta grupper. Dessutom har den ekonomiska utsattheten ökat under pandemin, bland annat på grund av ökad arbetslöshet. Konsekvenserna för dessa grupper kan förväntas bli långvariga i meningen att de inte upphör omedelbart då smittspridningen avstannar och smittskyddsåtgärderna lättas på.

Under de kommande tre månaderna kan konsekvenserna förväntas bli värre då smittspridningen antas komma att fortgå och smittskyddsåtgärder fortsatt behöver vidtas. Det finns därför behov av att såväl offentliga som privata aktörer ges förutsättningar och agerar för att motverka och mildra konsekvenserna för individen och hjälpa människor ur utsatthet.

### *Samhällets funktionalitet*

Samhällsviktiga verksamheter<sup>2</sup> har på en övergripande nivå hittills haft en god förmåga att anpassa sig till och hantera pandemins konsekvenser. Trots det kan en händelseutveckling med ett mycket stort antal smittade medföra en ökad risk för störningar inom ett antal verksamheter. Det gäller främst verksamheter som har ett stort beroende av nyckelkompetens eller där specifika personalgrupper behöver vara på arbetsplatsen för att verksamheten ska kunna bedrivas. MSB bedömer att samtliga aktörer i sin kontinuitetshantering nu, vilket MSB tidigare påtalat, bör ta höjd för de kraftigt ökade nivåerna av antal smittade som Folkhälsomyndighetens scenario 2 beskriver. Utöver ett

---

<sup>2</sup> Här avses samhällsviktiga verksamheter utöver hälso- och sjukvård samt omsorg

stort antal smittade beskriver även Folkhälsomyndighetens scenarier att relativt höga nivåer av smitta kan kvarstå under hela tremånadersperioden. Det vill säga att de påfrestningar som verksamheterna utsätts för ska kunna hanteras till och med maj månad och troligen längre.

En åtgärd för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och krishanteringsförmåga har varit att göra omfattande omprioriteringar vilket har inneburit att viss verksamhet har skjutits på framtiden. Det gäller bland annat underhållsarbeten, tillsyn och utbildningar. Att reguljär verksamhet skjuts upp inom flera samhällssektorer för exempelvis med sig ökad risk för störningar, olyckor och kan påverka förmågan att hantera andra allvarliga händelser. Det är svårt att överblicka de tvärsektoriella riskerna av all uppskjuten verksamhet utifrån de beroenden som finns mellan verksamheter.

MSB vill betona risken för parallella händelser som kan behöva hanteras av delvis samma aktörer som hanterar konsekvenserna av pandemin. Ett aktuellt exempel på parallell händelse är ett antal utbrott av smittsamma sjukdomar hos djur som medfört belastning på flera verksamheter. Under perioden mars–juni aktualiseras även säsongrelaterade risker, som bland annat risk för gräs- och skogsbränder och höga flöden. Därtill ligger terrorhotnivån alltså kvar på förhöjd nivå, en trea på en femgradig skala. Dessa typer av risker och förhållanden behöver kunna hanteras parallellt med pandemin.

#### *Grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter*

Under pandemin har vidtagna smittskyddsåtgärder i Sverige framförallt byggt på råd och rekommendationer snarare än juridiska begränsningar. De förändrade förutsättningarna som pandemin medfört påverkar likväl individens och privata och offentliga aktörers möjligheter att verka i samhället. Det kan därför finnas aspekter att fortsatt beakta för att säkerställa upprätthållandet av grundläggande värden.

Vid en situation med en kraftigt ökad smittspridning där det finns behov av att införa nya och fortsatta åtgärder som påverkar människors livsvillkor bedömer MSB att väl avvägda rekommendationer samt tidig och tydlig kommunikation fortsatt är mycket viktiga aspekter. Detta för att säkerställa transparens och bidra till att människor kan fatta självständiga och välgrundade beslut, vilket är betydelsefullt utifrån såväl rättsstatliga principer, som för att underlätta efterlevnad av gällande råd och rekommendationer samt för att minska sårbarheten för vilseledande information.

### **Bedömda åtgärdsbehov under de kommande tre månaderna**

#### *Samverkan på nationell nivå*

Vid ett förvärrat läge under de kommande månaderna kan samverkan mellan aktörer behöva intensifieras och utvecklas. Det kan behöva ske vid

- inträffade eller befarade parallella händelser
- behov att fördela resurser, bland annat skyddsutrustning och laboratorieutrustning
- behov av nya smittskyddsåtgärder och i samband med att de övervägs eller träder i kraft

- beslut som kan påverka exempelvis transporter, försörjningen av gods eller gränsövervakning.

#### *Åtgärder för att förbättra efterlevnaden av råd och rekommendationer*

För att minimera smittspridningen och värna människors liv och hälsa bör aktörer som inom sin verksamhet har möjlighet att påverka befolkningens förutsättningar för efterlevnad säkerställa att lämpliga åtgärder har vidtagits. Detta gäller såväl offentliga som privata aktörer samt aktiviteter och verksamheter av skilda slag. Det kan finnas behov av åtgärder som ännu inte provats eller använts för att uppnå en förbättrad efterlevnad.

Sådana åtgärder kan vara intensifierade kommunikations- och informationsinsatser, ökad tillsyn eller att arbetsgivare ger ökade möjligheter att arbeta på distans. Medarbetare som har arbetsuppgifter som inte kan utföras på distans behöver ges så smittsäkra förutsättningar som möjligt.

#### *Kontinuitetshantering*

För att klara av den försämrade situation som Folkhälsomyndigheten beskriver i scenario 1 och 2 bör samtliga aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet se över vilka ytterligare kontinuitetshöjande åtgärder som kan bli nödvändiga att vidta för att upprätthålla samhällets funktionalitet vid ett kraftigt förvärrat läge under de kommande tre månaderna. I kontinuitetshanteringen bör bland annat följande göras:

- trygga personalförsörjningen
- säkerställa tillgång till kritiska varor för både vården och övrig samhällsviktig verksamhet, däribland skyddsutrustning och laboratoriemateriel
- upprätthålla informationssäkerhet och säkerställa it-resurser
- se över avtal och säkra förutsättningar att begära och ta emot stöd

#### *Kommunikativa åtgärder*

Det finns anledning att gemensamt planera för kommunikation som kan behövas utifrån ett förvärrat läge. Planeringen av kommunikation kan med fördel utgå från de åtgärder som Folkhälsomyndigheten beskrivit som aktuella under den kommande tremånadersperioden.

Gemensamt för kommunikationen framöver är att den i än högre grad än tidigare behöver anpassas till specifika grupper och situationer. Kommunikationen kan behöva vara mer träffsäker och samordnad än tidigare för att nå fram.

## **Pandemins fortsatta inverkan – förutsättningar i mars 2021**

Detta avsnitt ger en övergripande beskrivning över rådande förutsättningar för den kommande tremånadersperioden, utifrån vilka bedömningar rörande risker, konsekvenser och åtgärdsförslag görs.

### **Folkhälsomyndighetens scenarier för fortsatt smittspridning**

Inom ramen för Folkhälsomyndighetens regeringsuppdrag (S2020/08831) presenterade myndigheten en delrapport den 2 mars 2021.

I rapporten presenteras tre scenarier för fortsatt smittspridning, benämnda scenario 0, scenario 1 och scenario 2, som illustrerar tänkbar utveckling de kommande tre månaderna. Scenario 0 illustrerar ett tänkbart bästa möjliga scenario, ett scenario som inte bedöms vara det mest troliga. Scenario 1 och 2 utgår från högre nivåer av kontaktintensitet och illustrerar scenarier med ökande smittspridning, där scenario 2 utgörs av en smittkurva med avsevärt högre antal smittade än vid den förra toppen av smittspridning i Sverige. Enligt scenario 1 och 2 riskerar smittspridningen att fortsatt ligga på höga nivåer i maj 2021.

Enligt scenarierna kommer den pågående vaccinationsprocessen påtagligt minska den allvarliga sjukligheten i covid-19, eftersom det framför allt är grupperna med störst risk för svår sjukdom som kommer att ha vaccinerats fram till slutet av maj 2021. Vaccinationerna bedöms däremot inte ge någon större effekt på smittspridningen under perioden. För att hålla nere smittspridningen i samhället behöver befolkningens efterlevnad av gällande råd och rekommendationer därför vara hög under perioden.

### **Åtgärder för att minska smittspridningen samt befolkningens efterlevnad**

Ett stort antal åtgärder har sedan pandemins start vidtagits i syfte att minska smittspridningen. Många av de bärande smittskyddsåtgärderna bygger på individens personliga ansvar att skydda sig själv och andra från smitta. Det finns även ett antal lagar, förordningar och föreskrifter som ska följas, och där överträdelse i vissa fall kan medföra rättslig påföljd.

Folkhälsomyndigheten anger i sin delrapport att det kan bli nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder i form av begränsningar eller stängning av verksamheter om smittspridningen ökar i linje med scenario 1 eller 2. Vilka åtgärder som kan bli aktuella beror på bedömningar av händelseutvecklingen, men exempel på miljöer som omnämns som tänkbara för ytterligare begränsande åtgärder är äldreomsorg, offentliga inomhusmiljöer, privata sammankomster, skolor, arbetsplatser med mera.

Majoriteten av alla län rapporterar sedan december 2020 om hög eller mycket hög efterlevnad, men trots detta har smittspridningen börjat öka från mitten av februari. Länen beskriver att verksamhetsutövare följer det gällande regelverket, men rapporterar också om bland annat trängsel i butiker och därmed bristande efterlevnad. Googles platsdata visar

också att besöken i matbutiker och apotek vissa dagar under mitten av februari var på nästan samma nivå som före pandemin.

MSB konstaterar att det kan finnas svårigheter med att mäta och uppskatta graden av efterlevnad vilket kan beskrivas som ett problem för den samlade hanteringen, eftersom efterlevnaden är det som bedöms avgöra hur smittspridningen utvecklas. Svårigheten att mäta och uppskatta efterlevnaden kan även ses som en försvårande faktor för beslutsfattare i samband med avvägningar mellan olika åtgärder och för bedömningen av åtgärders ändamålsenlighet.

## **Vaccinationsprocessen**

En stor andel som ingår i vaccinationsprocessens fas 1 har vaccinerats med minst en dos och regionerna har även börjat vaccinera personer i fas 2.<sup>3</sup> Folkhälsomyndighetens och regeringens uttalade målsättning är fortsatt att hela den vuxna befolkningen ska ha erbjudits vaccin vid halvårsskiftet, trots de inträffade förseningarna av vaccinleveranser. Flera regioner uttrycker att de har en hög kapacitet att vaccinera och att det som hittills har varit en begränsande faktor är tillgången till vaccin.

## **Risker för parallella händelser**

Under perioden mars–maj förekommer bland annat säsongrelaterade risker. Dessa på förhand kända risker skulle under pandemin kunna orsaka parallella händelser som föranleder krishantering av ett delvis redan ansträngt krishanteringssystem. Följande är exempel på kända risker: vårflod, översvämningar, sena snöoväder och köldknäppar, frosthalka, stormar, ras och skred samt gräs- och skogsbrand. Den kommande sommarperioden innebär en ökad risk för skogsbränder, vattenbrist och torka. En redan pågående parallell händelse är utbrotten av fågelinfluensa.

Under perioden inträffar även ett antal religiösa och andra högtider samt ledigheter och skollov, vilka under den pågående pandemin skulle kunna innebära risker kopplade till minskad efterlevnad hos befolkningen och medföra ökad belastning på viss offentlig verksamhet. Det kan även under perioden finnas risk för förekomst av missnöjesyttringar och social oro.

Terrorhotnivån ligger alltjämt på en förhöjd nivå, en trea på en femgradig skala. Ett attentat med masskadeutfall skulle sannolikt kräva en större hantering och medföra belastning på flera offentliga verksamheter som sjukvård, räddningstjänst och polis.

---

<sup>3</sup> Fas 1 inkluderar personer och vuxna sambos till personer som bor på särskilda boenden för äldre eller har hemtjänst samt personal inom äldreomsorg, viss omsorg samt hälso- och sjukvård. Fas 2 inkluderar personer som är 65 år och äldre. Personer med vissa sjukdomstillstånd (transplantation, dialys) samt vuxna personer som får LSS insatser eller har assistansersättning samt personal som arbetar nära de som beskrivits ovan. De äldsta erbjuds vaccination först.

## Konsekvenser för målen för samhällets säkerhet

I följande avsnitt redogörs för bedömningar avseende risker och möjliga konsekvenser för samhällets säkerhet. Riskerna som lyfts bedöms kvarstå alternativt kunna återaktualiseras eller intensifieras utifrån de övergripande förutsättningarna för de kommande tre månaderna, introducerade i föregående avsnitt. Bedömningarna är inte prognoser, men kan ge en indikation över risker, möjliga konsekvenser och viktiga aspekter att planera utifrån.

## Möjliga konsekvenser för människors liv och hälsa

MSB bedömer att de samlade konsekvenserna av pandemin medför en rad risker för människors liv och hälsa, utöver de risker som uppstår av smittspridning och sjukdom kopplat till covid-19. Befolkningens livsvillkor har påverkats på många sätt, men omfattningen är svår att överblicka. Social och fysisk isolering, begränsningar i rörelsefrihet och förändringar på arbetsmarknad och i samhällsekonomin är exempel på sådant som påverkar människors livsvillkor. Sammantaget bedömer MSB att ju längre smittspridningen pågår och smittskyddsåtgärder råder som påverkar människors möjlighet till arbete, utbildning samt fysiska och sociala aktiviteter, desto mer allvarliga riskerar de samlade konsekvenserna för människors liv och hälsa att bli.

Mycket tyder på att delar av befolkningen drabbas hårdare än andra av pandemin och att de som drabbas hårdast är de som sedan tidigare är socioekonomiskt eller på andra sätt utsatta. Den ekonomiska utsattheten har ökat under pandemin, bland annat på grund av ökad arbetslöshet. Arbetslöshet riskerar att påverka människors psykiska och fysiska hälsa negativt, och är enligt Folkhälsomyndigheten en riskfaktor för till exempel suicid. Möjligheterna till prevention och behandling av psykisk ohälsa påverkas dessutom av den pågående pandemin. Det är rimligt att anta att ett förvärrat läge, likt det Folkhälsomyndigheten presenterar i scenario 1 och 2 där ytterligare smittskyddsåtgärder förväntas bli nödvändiga, kan leda till en ytterligare försämrad situation och ökad utsatthet för delar av befolkningen.

De försämringar i livsvillkor som många människor upplevt sedan pandemins utbrott kan förstärka medicinska och sociala risker. Dessa kan ta sig olika uttryck och få konsekvenser för individen i form av exempelvis ökad beroendeproblematik eller våld i nära relationer. För barn och unga är det känt sedan tidigare att utsattheten ökar när möjligheten till stöd och hjälp genom kontakter utanför hemmet minskar. Under sommaren 2020 rapporterade flera länsstyrelser till MSB om risk för och en faktisk ökning av social oro, och rapportering förekom om fler fall av skadegörelse än vanligt. För samhället är det tänkbart att risken för bland annat offentliga missnöjesyttringar förstärks. Inför en period av tänkbart mycket höga nivåer av smittspridning, likt Folkhälsomyndighetens scenario 2, och inför vårens period med lov, helgdagar och senare också ett långt sommarlov, bedömer MSB att sociala risker som påverkar människors liv och hälsa negativt fortsatt bör beaktas noga och att det kan finnas behov av ytterligare riktade åtgärder för att minska dessa risker.



### **Ekonomisk utsatthet**

I denna rapport refererar begreppet ekonomisk utsatthet till den ekonomiska utsatthet som var och en som förlorar sin försörjning riskerar att drabbas av.

Genom hela hanteringen har det rapporterats om verksamheter som förlorar intäkter varsel och uppsägningar. Län med landgränser mot andra nordiska länder rapporterar också om stora negativa effekter på gränshandeln till följd av stängda gränser och reserekommendationer, och vissa län uppger att arbetslösheten i vissa kommuner och län riskerar stiga i betydande omfattning. Arbetsförmedlingens statistik från februari 2021 visar att långtidsarbetslösheten fortsätter att öka och enligt myndigheten har arbetslösheten ökat på bred front och hos olika grupper i samhället. En väntad konsekvens av pandemin är en strukturomvandling av arbetsmarknaden, vilket för den enskilde innebär att man inte kan räkna med att återgå till samma typ av arbete som före pandemin och att tidigare vanliga ”förstajobb” på arbetsmarknaden inom exempelvis handeln inte längre kommer finnas kvar. När det gäller möjligheterna att ta sig in på arbetsmarknaden bedöms situationen vara särskilt svår för unga, utrikes födda och personer som saknar gymnasial utbildning, men också för dem som var arbetslösa redan före pandemin.

Behovet av stöd till utsatta individer tycks ha ökat under pandemin, vilket bekräftas av organisationer från civilsamhället och i länsstyrelsernas rapportering till MSB. När det samlade behovet av stöd växer i samhället kan det finnas risk att grupper som till exempel utsatta EU-medborgare eller papperslösa prioriteras ned eller faller mellan stolarna. Människor som lever i allvarlig ekonomisk utsatthet, som personer i hemlöshet, har även svårare att följa rekommendationerna för att minska smittspridningen och är således mer sårbara under pandemin.

### **Psykosocial utsatthet**

För de flesta människor utgör den pågående pandemin en påfrestning. Den psykosociala utsattheten och risken för psykisk ohälsa hos befolkningen riskerar att öka, inte minst till följd av de smittskyddsåtgärder som har införts. I rapporteringen till MSB beskrivs risker kopplade till ökad ensamhet och isolering samt krympande skyddsnet till följd av minskade sociala kontakter och genom att arbetsplatser, skolor och fritidsaktiviteter hålls stängda. Under hanteringsens gång har det rapporterats om ökad risk för och ökat våld i nära relationer, inklusive våld mot barn. Dessa risker förstärks särskilt när familjer vistas mycket hemma, när vanliga aktiviteter uteblir och möjligheten att söka stöd och hjälp från utomstående minskar.

Folkhälsomyndigheten har konstaterat att den särskilda rekommendation som tidigare riktades till personer över 70 år om att begränsa sina sociala kontakter och undvika platser där många personer samlas lett till en rad negativa effekter på den psykiska hälsan för delar av denna grupp, vid sidan av de uppenbara positiva effekterna av minskad risk för allvarlig sjukdom och död. De som redan var socialt, ekonomiskt och hälsomässigt utsatta mår sämre, och det digitala utanförskapet har blivit tydligare när man inte kan träffas fysiskt. Denna bild bekräftas även genomgående i länsstyrelsernas rapportering till MSB. Även om den särskilda rekommendationen till personer över 70 år avskaffades under hösten 2020

och rådande rekommendationer gäller hela befolkningen, inklusive riskgrupper, finns anledning att anta att den psykiska ohälsan fortsätter drabba denna grupp så länge möjligheten till socialt umgänge är begränsad och risken för fysisk och social isolering är hög.

### **Utsatthet bland barn och unga**

Barn och unga har på olika sätt drabbats av pandemin, bland annat genom de förändrade livsvillkor som smittspridningen och vidtagna smittskyddsåtgärder inneburit. Den rapporterade ökningen av våld i nära relationer drabbar barn och unga både direkt och indirekt. I november 2020 rapporterade flera länsstyrelser till MSB om ökat antal orosanmälningar gällande barn och under jullovet 2020 ökade antalet samtal till BRIS med 40 procent jämfört med samma period föregående år. De krympande skyddsneten drabbar barn särskilt hårt och skolans betydelse som fysisk mötesplats i detta avseende ska därför inte underskattas.

Inställda fritidsaktiviteter får betydelse för barns och ungas mående. Flera länsstyrelser har i sin rapportering till MSB noterat att år 2020 markerar en historisk nedgång i antalet aktiviteter för barn- och ungdomsidrott och att detta medför en risk för psykisk ohälsa och negativ påverkan på folkhälsan i framtiden.

Ungdomar och unga vuxna som inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden riskerar att drabbas extra hårt till följd av de tänkbara strukturella problemen i ekonomin som en utdragen situation med hög smittspridning och omfattande smittskyddsåtgärder i Sverige och globalt bidrar till. Enligt Arbetsförmedlingens rapport över arbetslösheten 2020–2021 visar uppföljning från 1990-talskrisen att arbetslösheten förblev högre under en tioårsperiod bland de ungdomar som blev arbetslösa direkt efter gymnasiet. Arbetsförmedlingen konstaterar mot denna bakgrund att det med den rådande situationen på arbetsmarknaden är av stor vikt att förutsättningar skapas för att unga ska fullfölja sin utbildning på både grundskole- och gymnasienivå. Samtidigt konstaterar Folkhälsomyndigheten att omställning till distansundervisning kan innebära att barn och unga med särskilda behov av stöd inte tillgodogör sig kunskap eller fullföljer sin utbildning.

### **Möjliga konsekvenser för samhällets funktionalitet**

Samhällets funktionalitet bärs upp av samhällsviktiga verksamheter. MSB bedömer att samhällsviktiga verksamheter<sup>4</sup> på övergripande nivå haft en god förmåga att anpassa sig till och hantera pandemins konsekvenser. Dessa verksamheter har hittills främst påverkats genom personalbortfall, störningar i leveranser av kritiska varor samt råd och rekommendationer som försvårat genomförande av arbetet. MSB bedömer sammantaget att en händelseutveckling som följer Folkhälsomyndighetens scenario 1 eller 2 kan medföra en ökad risk för problem inom samhällsviktiga verksamheter.

MSB bedömer också att samhällets samlade krishanteringsförmåga påverkas av de omfattande prioriteringar som gjorts för att klara av de mest kritiska verksamheterna.

---

<sup>4</sup> Här avses samhällsviktiga verksamheter utöver hälso- och sjukvård

Detta har inneburit att viss verksamhet skjutits på framtiden, bland annat underhållsarbeten, tillsyn och utbildningar. Det samlade olycksförebyggande arbetet kan antas ha påverkats negativt och det är utmanande att överblicka de tvärsektoriella riskerna av all uppskjuten verksamhet utifrån de beroenden som finns mellan verksamheter.

MSB har inte i uppdrag att beskriva och analysera konsekvenserna för hälso- och sjukvårdsområdet men vill i detta sammanhang betona de sektorsövergripande beroenden som finns i samhället. Störningar eller uppehåll i bland annat godstransporter eller elförsörjning skulle kunna leda till allvarliga konsekvenser i verksamheter som är beroende av varuleveranser och el, exempelvis för hälso- och sjukvårdssektorn. Fungerande tele- och datakommunikationer är avgörande för att distansarbete ska fungera och så vidare. En helhetssyn behöver därmed genomsyra hela hanteringen av pandemin och dess konsekvenser.

### **Personalbortfall**

På nationell nivå har personalbortfall inte resulterat i de allvarliga konsekvenser som befarades under pandemins första skede. Vissa verksamheter har dock upprätthållits med små marginaler. En del samhällsviktiga verksamheter har visat sig mer sårbara än andra, främst verksamheter som är beroende av specifik nyckelkompetens och verksamhet som behöver utföras i specifika utrymmen. Sådana verksamheter återfinns bland annat inom energiförsörjning, där underhåll och akuta felavhjälpningar är beroende av både nationell och i vissa fall internationell expertkompetens. Andra exempel återfinns inom transportområdet, exempelvis inom lotsverksamheten där personalbortfall kan leda till konsekvenser för införsel av varor till Sverige. Dessutom finns det för all samhällsviktig verksamhet en sårbarhet inför avbrott eller stängningar i exempelvis barnomsorg eller grundskoleverksamhet.

### **Kritisk varuförsörjning**

Pandemin har medfört en kraftigt ökad global efterfrågan på vissa varor och i flera fall har konkurrenssituationer rörande varuleveranser uppstått både mellan och inom länder. I Sverige har prioriteringar och avvägningar behövt göras både mellan och inom samhällsviktig verksamhet när bristsituationer har uppstått, exempelvis avseende skyddsutrustning. Bristituationer och osäkerhet gällande varuleveranser har i flera fall utgjort en allvarlig sårbarhet och medfört en ökad risk för smittspridning, även inom andra samhällssektorer än hälso- och sjukvård. Det kan även förekomma risker kopplade till inlåsnings effekter som gör att eventuella överskott på skyddsutrustning inom en samhällssektor inte kan komma annan samhällsviktig verksamhet med behov till del.

Hanteringen av pandemin har tydligt visat på betydelsen av fungerande godstransporter och leveranskedjor, särskilt för länder som Sverige som saknar inhemsk produktion och lagerhållning av vissa varukategorier som visat sig vara kritiska under pandemin. Samtidigt kan det konstateras att själva godstransportsystemet generellt har fungerat väl, även om det periodvis har förekommit störningar och besvärliga förhållanden.

En ökad smittspridning kan försvåra riskbilden gällande tillgången till kritiska varor som skyddsutrustning och laboratoriemateriel. Redan i dag finns konkurrenssituationer mellan behoven inom vård och omsorg och annan samhällsviktig verksamhet. Pågående

händelser som utbrott av högpatoget fägelinfluensa respektive salmonella utgör exempel på när sjukvården och andra samhällsviktiga verksamheter har samtidiga behov av samma kritiska materiel.

### **Uppskjuten verksamhet**

Både nationella och regionala myndigheter rapporterar om aktiviteter och verksamheter som ställts in eller som löpande skjuts upp som en konsekvens av att personal behöver hantera pandemins konsekvenser, eller den allra mest prioriterade linjeverksamheten. Exempel på aktiviteter som skjuts upp är underhållsarbeten, tillsynsverksamhet, utbildningsverksamhet och övningar.

Uppskjuten verksamhet för med sig risker och konsekvenser med olika allvarlighetsgrad. Bland annat kan uteblivet underhållsarbete i kritisk infrastruktur medföra ökad risk för störningar och olyckor. Utebliven tillsyn kan leda till att verksamheter inte följer gällande lagstiftning och utebliven utbildning och övning kan påverka förmågan att till exempel hantera allvarliga händelser inom verksamhetsområdet.

### **Energiförsörjning**

Energiförsörjning är av stor betydelse för att kunna upprätthålla samhällets funktionalitet. En större störning i sektorns verksamheter<sup>5</sup> kan därmed få långtgående negativa effekter på samtliga mål för samhällets säkerhet. Exempelvis skulle avsaknad av el vara allvarligt för vård och omsorg och drivmedelsbrist skulle leda till svårigheter för samhällsviktiga transporter.

Energiförsörjningen tycks vara relativt robust mot pandemins konsekvenser i den meningen att det inte har uppstått några brister rörande energileveranser till kunder. Samtidigt har aktörer inom sektorn rapporterat om en viss påverkan som har resulterat i mindre marginaler, vilket skulle kunna öka känsligheten vid störningar och avbrott. En anledning till påverkan tycks vara sektorns beroende av nyckelkompetens för att upprätthålla verksamheter. Sådana kompetenser kan exempelvis behövas vid reparation och service av stamnätet, felavhjälpande åtgärder inom kärntekniska anläggningar eller personal i driftcentraler. En kraftigt ökad smittspridning skulle kunna leda till personalbortfall inom nyckelkompetensgrupper, vilket skulle kunna leda till allvarlig påverkan på delar av sektorn och i förlängningen på samhället.

En ytterligare risk inom energiförsörjningen är beroendet av internationella aktörer. Stängda gränser och konkursdrabbade företag kan innebära störningar i leverantörskedjor, som i sin tur kan medföra minskad tillgång på nödvändig förbrukningsmateriel och reservdelar men även påverka införseln av råvaror, drivmedel och bränslen. Sektorn har även ett visst beroende av internationell expertkompetens, vilket kan påverkas av både nationella och internationella åtgärder som reserestriktioner, karantänsbestämmelser eller stängda gränser.

Sektorn har en god beredskap och förmåga att hantera parallella händelser som stormar, översvämningar och andra väderrelaterade störningar. I händelse av en kraftigt förvärrad smittspridning kan dock även mindre parallella händelser få påverkan på

---

<sup>5</sup> Sektorn innefattar produktion och distribution av el, drivmedel, värme, kyla och naturgas.

energiförsörjningen, utifrån risken för personalbortfall i verksamheter med små marginaler.

### **Finansiella tjänster**

Samhällssektorn finansiella tjänster har som helhet hittills visat sig vara robust under pandemin. Som för alla andra verksamheter medför en pandemi ett behov av anpassning samt risk för personalbortfall som är större än normalt. För att säkra funktionalitet i finansiella tjänster under rådande förutsättningar har sektorn arbetat med lösningar för att säkerställa tillgång till och uthållighet avseende bland annat nyckelpersonal och kritiska it-system. Privat-offentlig samverkan med särskilt fokus på pandemins effekter har aktiverats och regelbundna samverkanskonferenser har genomförts inom det centrala betalningssystemet respektive kontanthantering för att ta fram samlade lägesbilder och identifiera behov av gemensamma åtgärder och budskap.

### **Handel och industri**

Sektorn handel och industri har i hög grad påverkats av pandemin, men inom sektorn finns stora skillnader. Vissa verksamheter och branscher har påverkats ekonomiskt på ett mycket allvarligt sätt medan andra delar av sektorn tycks ha klarat sig bra eller åtminstone bättre än befarat. I rapporteringen till MSB framkommer att resebranschen, turism och restauranger är exempel på verksamheter som lidit ekonomisk skada, och det framgår också att de negativa effekterna är mer kännbara inom vissa geografiska områden. Bland annat har stängda gränser lett till minskad handel i kommuner och län som gränsar till grannländer samt medfört svårigheter för arbetspendlare. Vissa näringar har också påverkats mer än andra till följd av minskad tillgång till säsongsarbetskraft från andra länder.

En kraftigt ökad smittspridning med förlängda eller ytterligare smittskyddsåtgärder kan påverka delar av sektorn negativt, och ju längre smittspridningen och smittskyddsåtgärderna finns kvar, desto allvarligare blir konsekvenserna.

### **Hälso- och sjukvård samt omsorg**

På grund av uppdragets avgränsning beskriver MSB inga risker eller sårbarheter kopplade till hälso- och sjukvård samt omsorg.

### **Information och kommunikation**

Trots att samhällssektorns betydelse för samhället i stort blivit mycket tydlig under pandemin, inte minst genom mer distansarbete inom samhällsviktig och övrig verksamhet, har sektorn endast rapporterat begränsad påverkan under hanteringen. För samhället som helhet är upprätthållandet av funktionaliteten inom sektorn centralt, särskilt för att smittskyddsåtgärder som distansarbete ska fungera.

Omställningen till distansarbete under våren och sommaren 2020 fick tydliga effekter kopplat till informations- och cybersäkerheten i samhället. Omställningen fick i vissa fall genomföras på ett sätt som gjorde organisationer mer sårbara då lösningar snabbt behövdes tas fram eller utökas och interna system i större utsträckning behövde öppnas för distanslösningar. Det ökade distansarbetet kan leda till ökad sårbarhet för it-relaterade

incidenter, och för att upprätthålla säkerhetsskyddet är robusta it-system hos myndigheter och andra aktörer av stor vikt. Säkerhetsarbetet har under pandemin fått stå tillbaka för annat it-arbete, som exempelvis införandet av distansarbetslösningar. Underhållsarbete, såväl för vanlig drift som för säkerhetslösningar, har begränsats av smittskyddsåtgärder som har gjort det svårt att ses fysiskt i datacenter och andra it-utrymmen. Det kan därför konstateras att det finns och kommer att finnas en viss säkerhetsskuld framöver.

En kraftigt ökad smittspridning kan få konsekvenser för sektorn i form av ytterligare uppskjuten verksamhet, exempelvis avseende felavhjälpande åtgärder eller uppdateringar av nya tjänster. Detta kan leda till konsekvenser för de många människor som nu arbetar hemifrån och är beroende av fungerade elektroniska kommunikationer. Sektorn omfattar även posthantering där personal endast i begränsad utsträckning har möjlighet att arbeta på distans.

### **Kommunalteknisk försörjning**

Verksamheter inom sektorn har visat på god förmåga att ställa om och upprätthålla förmåga och leveranser, trots stora utmaningar. Aktörerna har under pandemin mestadels rapporterat måttlig påverkan men flera risker har identifierats. Inom samhällssektorn återfinns tjänster och funktioner som är grundläggande för ett fungerande modernt samhälle, såsom dricksvatten, avlopp, fjärrvärme och avfallshantering. Avbrott eller störningar i dessa verksamheter kan leda till allvarliga konsekvenser för andra samhällsviktiga verksamheter och för befolkningen, främst på lokal nivå.

Flera av de samhällsviktiga verksamheterna inom sektorn är beroende av specifik nyckelkompetens, vilket gör denna sektor sårbar vid omfattande personalbortfall, särskilt då mycket arbete behöver utföras på plats. Personalkategorier som är extra känsliga för personalbortfall är exempelvis drifttekniker och VA-personal. En kraftigt ökad smittspridning skulle sannolikt öka risken för personalbortfall inom dessa personalkategorier, vilket kan leda till problem att upprätthålla verksamheter. Andra rapporterade risker handlar om beroenden av leveranser av kritiska varor, som skyddsutrustning.

### **Livsmedel**

Livsmedelsförsörjningen, främst tillgången till mat och dricksvatten, tycks vara relativt robust inför pandemins inverkan på samhället. Sannolikheten för störningar i livsmedelsimporten bedöms som låg efter att en gemensam överenskommelse slutits mellan EU-länderna om att säkra gränsöverskridande transporter och upprätthålla exporten av varor, med prioritet på livsmedel.

De myndigheter som verkar inom sektorn har dock rapporterat om en viss påverkan på verksamheten. Exempelvis har omprioriteringar varit nödvändiga, bland annat inom kontroller av livsmedelsföretag med anledning av ansträngda resurslägen och för att begränsa fysiska kontakter. Sektorn är även beroende av skyddsutrustning och engångsmaterial, vilket varit en utmaning under pandemin. Beroenden återfinns både inom myndigheterna och privat verksamhet i sektorn. Under pandemin har det även uppstått

konkurrenssituationer mellan human- och djurhälsa. Läkemedel som normalt används av veterinärkliniker har exempelvis behövts vid vård av patienter med covid-19.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har stöttat hälso- och sjukvården med analys och testning genom sin laboratoriekapacitet och har rapporterat om utmaningar med denna utökade verksamhet genom brister på laboratoriemateriel och arbetsbelastning för personalen. I händelse av en kraftigt ökad smittspridning med ökad konkurrens om laboratoriemateriel och skyddsutrustning till följd riskerar ordinarie verksamhet inom sektorn att påverkas.

### **Offentlig förvaltning**

Lång tid av hög belastning och personalbortfall har gjort att samhällssektorn rapporterat betydande påverkan under pandemin. Flera myndigheter på lokal, regional och nationell nivå har under ett års tid arbetat i någon form av krisorganisation, vilket lett till ökad arbetsbelastning för personalen. På grund av lång tid av personalbortfall och omprioriteringar har flera kommuner även rapporterat om uppskjuten verksamhet, främst gällande tillsynsverksamhet.

Inom krishanteringssystemet finns tecken på en ansträngd personalsituation och vid en kraftigt ökad smittspridning, likt Folkhälsomyndighetens scenario 2, finns risk för påverkan på förmågan att hantera såväl pandemin som andra parallella händelser. Detta skulle kunna bidra till långtgående negativa effekter på samtliga mål för samhällets säkerhet. En kraftigt ökad smittspridning med personalbortfall till följd skulle troligen även försvåra för aktörer att ta hand om redan uppskjuten verksamhet och bidra till att ytterligare verksamhet nedprioriteras, vilket skulle addera till det redan existerande offentliga ”skuldberget” inom olika verksamheter.

### **Skydd och säkerhet**

Pandemin har medfört olika grad av påverkan och aktualiserat olika risker inom sektorns verksamheter. Sammantaget har sektorn visat sig ha en robusthet och förmåga att upprätthålla verksamhet under de perioder av hög smittspridning och belastning som hittills förekommit. Polismyndigheten har i sin operativa verksamhet behövt hantera ett antal tillkommande uppgifter, exempelvis till följd av lag- och regelförändringar som införts för att begränsa smittspridning och detta har resulterat i en ökad belastning för delar av myndigheten. Flera aktörer har även rapporterat om ökad risk för ordningsstörningar och social oro under pandemin.

Inom statlig och kommunal räddningstjänst finns en god grundbemanning där personal effektivt kan ersättas vid behov genom fungerande skiftplanering. Inom räddningstjänstområdet har dock viss verksamhet nedprioriterats under pandemin, som viss tillsyn. Detta bedöms dock inte resultera i allvarliga konsekvenser, förutsatt att det allvarliga läge som råder i samhället till följd av pandemin inte fortgår i flera år.

Flera verksamheter där människor måste vistas i trånga inomhusmiljöer har behövt hantera risken för smittspridning. Såväl personal som frihetsberövade, förvarstagna och intagna har varit exponerade för smittspridningsrisk, vilket varit särskilt problematiskt

under perioder när det samtidigt rapporterats om brist på testningskapacitet och brist på och risk för brist på skyddsutrustning.

En kraftig ökning i smittspridningen kan medföra påverkan på verksamheterna och förstärka de risker och problemområden som redan råder men utifrån de samlade erfarenheterna från hanteringen av pandemin bedöms sektorn som helhet ha en förmåga och robusthet att hantera även ett förvärrat läge.

### **Socialförsäkringar**

Aktörer inom sektorn uppger att pandemin har haft en viss påverkan på sektorns olika verksamheter. Nya regelverk, bland annat avseende försäkringsförmåner, har medfört förändrade eller utökade arbetsuppgifter och flera aktörer har arbetat med särskilda kommunikations- och informationsinsatser riktade till allmänheten. Verksamhet som kräver fysisk personkontakt har rapporterat större påverkan än annan verksamhet.

Aktörer inom sektorn tillhandahåller statliga servicekontor runt om i hela landet, vilka bistår allmänheten med service i exempelvis försäkring- och skatteärenden. Verksamheten har rapporterat om ett beroende av personlig skyddsutrustning för att kunna upprätthålla personlig service till enskilda.

### **Transporter**

Sektorn omfattar fyra olika transportslag<sup>6</sup> som rapporterat stor variation gällande påverkan och riskbild inom och mellan de olika transportslagen. I nuläget kan konstateras att transportsektorn visat sig ha en stark förmåga till anpassning och att godsflödena till, från och inom Sverige har fungerat, även under de perioder av hög smittspridning som vi hittills sett.

Pandemin och de åtgärder som införts för att minska smittspridningen har lett till kraftigt förändrade resmönster och en minskad efterfrågan på framför allt persontransporter, särskilt inom luft- och sjöfart. Flygtrafiken är det trafikslag som varit och fortsatt är mest påverkat. Flera samhällsviktiga verksamheter i offentlig regi verkar parallellt med, och är beroende av, kommersiellt drivna verksamheter inom sektorn. De ekonomiska förluster som förändrade resmönster inneburit för många aktörer riskerar därför att generera allvarliga földeffekter på samhällsviktig verksamhet. Kommersiellt drivna flygplatser är ett sådant exempel, där både räddningstjänst och kommersiellt flyg arbetar parallellt. Ett annat exempel är beroendet som finns av fungerande busstrafik för att vid behov kunna utföra en storskalig evakuering. Även om flera viktiga åtgärder vidtagits för att säkerställa upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet inom sektorn är detta fortsatt aspekter viktiga att beakta.

Flera samhällsviktiga verksamheter inom sektorn har beroenden till specifik nyckelpersonal som i vissa fall behöver utföra sitt arbete i trånga utrymmen tillsammans med andra, vilket utgör en sårbarhet utifrån risken för smittspridning och personalbortfall. Exempel på sådana personalkategorier är personal till lotsning, isbrytning och trafikledning.

---

<sup>6</sup> Väg, järnväg, luft- och sjöfart.



En kraftigt ökad smittspridning skulle sannolikt öka bland annat risken för personalbortfall inom personalgrupper som arbetar inom samhällsviktiga funktioner, som trafikledning inom väg och järnväg. Ett än mer utdraget allvarligt läge riskerar också att försämra de ekonomiska problemen som många privata aktörer redan står inför, och möjligtvis också öka risken för störningar i leveranskedjor. Det är av stor betydelse för samhället att godstransporter även fortsättningsvis kan fungera och möta de behov som pandemin aktualiserar.

### **Möjliga konsekvenser för upprätthållandet av grundläggande värden**

Den pågående pandemin och de åtgärder som vidtagits för att minska smittspridningen påverkar hela samhället, såväl individens förutsättningar som tillgången till den gemensamma fysiska och sociala infrastrukturen. Under pandemin har vidtagna smittskyddsåtgärder i Sverige byggt på råd och rekommendationer och vissa juridiska begränsningar. Dessa samlade åtgärder har lett till förändrade förutsättningar för såväl individers som privata och offentliga aktörers möjligheter att verka i samhället. Det kan därför finnas aspekter att fortsätta och löpande ta hänsyn till, även på kort sikt, för att säkerställa upprätthållandet av grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och människors fri- och rättigheter.

Vid en situation med en kraftigt ökad smittspridning och allteftersom vaccinationsprocessen fortskrider bedömer MSB att transparens kring avvägningar bakom beslutade åtgärder, samt tidig och tydlig kommunikation fortsatt är mycket viktigt. Detta för att främja människors möjligheter att fatta självständiga och välgrundade beslut men också för att upprätthålla befolkningens förtroende för hur ansvariga aktörer hanterar pandemin, vilket i sin tur är avgörande för efterlevnaden av gällande råd och rekommendationer. Det är även särskilt viktigt i syfte att begränsa eventuell spridning av vilseledande information som avsiktligt eller oavsiktligt som riskerar att skada förtroendet för såväl offentliga verksamheters hantering av pandemin som människor emellan.

Det finns skäl att anta att de begränsningar som pandemin leder till för människors möjligheter till sociala kontakter och tillgänglighet till fysiska mötesplatser drabbar minoriteter i högre utsträckning än majoritetssamhället. MSB bedömer att konsekvenserna för människor som drabbas riskerar att bli svårare ju längre den situation som nu råder i samhället kvarstår. Dessa aspekter bör därför nogta tas i beaktande, både inför att nya och fortsatta råd och rekommendationer utformas och när stödåtgärder i samhället vidtas.

En ytterligare effekt av pandemin är att vissa digitaliseringsprocesser har skyndats på. För den enskilde har betydelsen av tillgång till modern utrustning med internetuppkoppling tydliggjorts, och det som har kommit att kallas för det digitala utanförskapet är av betydelse ur flera perspektiv. Många tjänster som tillhandahålls av offentliga verksamheter erbjuds nu på distans, bland annat inom hälso- och sjukvården, och förutsätter att individen har tekniska förutsättningar och kunskap för att använda tjänsterna. Det är av stor betydelse att denna problematik beaktas och att hela befolkningens tillgång till nödvändiga tjänster och möjlighet till deltagande i samhället säkerställs.

## Demokrati och rättssäkerhet

Pandemins effekter på demokratin är svåra att bedöma. Några aspekter som MSB ändå vill lyfta i denna rapport rör de förändrade förutsättningarna för samhällsdeltagande, förtroendet för svenska myndigheter och tänkbara risker med ett långvarigt fokus på pandemibekämpningen.

I rapporteringen till MSB framkommer att nya rutiner för kommunalpolitiska sammanträden tidigt i hanteringen skapade nya utmaningar som bidrog till ett minskat deltagande. Åtgärder har dock vidtagits för att möjliggöra deltagande, bland annat genom digitala sammanträden. Trots dessa åtgärder går det inte att utesluta att möjligheten för påverkan på och inblick i politiska beslut och processer kan ha minskat. Exempelvis har vissa individer saknat de tekniska möjligheterna eller kunskapen att delta på distans. MSB saknar fullständig data för att kunna bedöma i vilken utsträckning denna utmaning kvarstår, men kan konstatera att det fortsatt är viktigt att säkerställa det demokratiska utrymmet i samhället och individens rätt till deltagande och engagemang. När stora resurser satsas på bekämpningen av pandemin och dess direkta effekter i samhället är det samtidigt viktigt att säkerställa att aktörer inom civilsamhället ges fortsatt tillträde till beslutsfattare och tjänstemän. Det är också av betydelse att utvecklingsarbete med frågor som inte har en direkt koppling till pandemin kan fortgå.

Förtroendet för samhällets institutioner är grundläggande i en demokratisk stat, och är av särskild betydelse i samband med en omfattande samhällsstörning. För att människor ska ha förtroende för samhällets hantering av pandemin behöver hanteringen präglas av transparens och tydlighet. Det gäller exempelvis kring vilka avvägningar som ligger till grund för olika beslut, vilka smittskyddsåtgärder som tillämpas, samt vilka de gällande råd och rekommendationerna är. Stora ansträngningar har gjorts för att informera och kommunicera till allmänheten, exempelvis i form av presskonferenser med myndighetsföreträdare, nyttjandet av olika mediekanaler för att nå olika delar av befolkningen och nationella informationskampanjer. Trots detta har det genom hela hanteringen uppstått kommunikativa utmaningar kopplat till att exempelvis bemöta frågor rörande vilka risker som är särskilt stora för specifika grupper i befolkningen eller vilka råd och rekommendationer som gäller i olika delar av landet. I den situation vi nu står inför tyder mycket även på att efterlevnaden hos befolkningen minskar. Transparens och tydlighet är därför viktigt både för att främja människors möjligheter att fatta självständiga och välgrundade beslut och för att upprätthålla befolkningens förtroende för hur ansvariga aktörer hanterar pandemin, vilket i sin tur är avgörande för efterlevnaden av gällande råd och rekommendationer.

En grundpelare i det demokratiska samhället är en fungerande rättsstat med opartiska och effektiva myndigheter och domstolar. Det är svårt att för MSB att bedöma pandemins effekter på rättssäkerheten, men utifrån den rapportering som inkommit till myndigheten tycks berörda aktörer kunnat ställa om väl till de nya förutsättningarna och verksamheter har fortgått. Även under de förhållanden som pandemin medför behöver samtliga aktörer säkerställa att rättssäkerhetsaspekter omhändertas inom ramen för det egna ansvarsområdet.

## **Mänskliga fri- och rättigheter**

Människors fri- och rättigheter är i Sverige skyddade i grundlagen och gäller alla. De omfattande begränsningar i fysiska och andra sociala kontakter som pandemin inneburit för befolkningen i stort får samtidigt särskilt kännbara konsekvenser för vissa grupper i befolkningen.

Ett sådant exempel är äldre och personer med funktionsvariationer, vars rörelsefrihet inskränkts på grund av rädsla för smitta och beslutade besöksförbud på särskilda boenden. Ett annat exempel är de inskränkningar i frihetsberövades, förvarstagnas och intagnas fri- och rättigheter som skett genom begränsade och inställda anhörigbesök och permissioner, i syfte att förhindra smittspridning. Ett ytterligare exempel på lite längre sikt är de stora ekonomiska förlusterna för privata aktörer inom exempelvis transportsektorn som riskerar leda till minskad samhällsservice för befolkningen och minskad tillgänglighet för vissa grupper i samhället.

Det finns även skäl att anta att de begränsningar som gällande råd och rekommendationer innebär för människors möjlighet till sociala kontakter och för tillgängligheten till fysiska mötesplatser drabbar minoriteter i högre utsträckning. Fysiska mötesplatser och specifika evenemang som Pride är viktiga ur såväl ett samhörighets- som ett rättighetsperspektiv, vilket gör åtgärder som omöjliggör eller begränsar tillgängligheten till sådana platser och evenemang extra kännbara för specifika grupper och communities. Begränsningar och stängda verksamheter har även påverkat utsatta EU-medborgare som vistas i Sverige, papperslösa och människor som lever i utanförskap. Dessa grupper har även, i vissa fall, en boendesituation och vardag som gör det svårt att följa rådande rekommendationer.

## **Åtgärdsbehov inom den aktörsgemensamma hanteringen**

Under pandemins gång har en mängd åtgärder vidtagits för att dämpa smittspridningen och mildra de samhällskonsekvenser som såväl smittspridningen som vidtagna smittskyddsåtgärder leder till. Både offentliga och privata aktörer har ställt om sin verksamhet och människor har förändrat sina levnadsvanor och arbetsätt.

I följande kapitel presenteras identifierade behov av åtgärder som kan vidtas av flera aktörer eller som kräver samverkan mellan olika aktörer och syftar till att dämpa och mildra de risker och möjliga samhällskonsekvenser som presenterats i föregående kapitel.

### **Samverkan på nationell nivå**

Vid ett förvärrat läge under de kommande månaderna kan samverkan mellan aktörer behöva intensifieras och utvecklas. MSB bedömer att samverkan kan behöva ske kring användningen av de resurser som finns tillgängliga, bland annat skyddsutrustning, så att de används där de gör mest nytta. Samverkan behöver också ske om eller när olika smittskyddsåtgärder övervägs eller ska träda i kraft. Liknande samverkan efterfrågas också exempelvis gällande beslut som kan påverka transporter, försörjningen av gods och gränsövervakning. Det är viktigt att aktörer som berörs av beslut ges information så tidigt som möjligt om beslutet för att få möjlighet att förbereda sig. Det finns i dag upparbetade samverkansföretag mellan exempelvis Folkhälsomyndigheten, regionala smittskyddsenheter, länsstyrelser och regioner, men här kan krävas att andra aktörer inkluderas om åtgärder blir aktuella som berör deras verksamheter direkt. Att få information i god tid kan vara avgörande för att en aktör ska kunna lägga upp en tillkommande arbetsuppgift på sätt som är rättssäkert och säkert ur arbetsmiljösynpunkt.

### **Parallella händelser**

Behoven av intensifierad samverkan kan även uppstå som ett resultat av parallella händelser. De förutsättningar som pandemin och smittskyddsåtgärderna ger gör det än mer aktuellt att i god tid initiera arbete för att minimera riskerna och effekterna av parallella händelser. Vissa parallella händelser kräver samverkan även mellan aktörer som arbetar med hanteringen av pandemin, eftersom de riskerar att på olika sätt påverka smittspridning eller förmågan att hantera smittspridningen. Exempelvis kan utbrott av fågelinfluensa eller andra djursjukdomar påverka förmågan att effektivt genomföra analys av tester för pågående infektion av covid-19. Även större naturhändelser kan vid ett läge av samtidigt mycket hög smittspridning kräva särskild hantering. Vid parallella händelser kan därför en bred krets av aktörer behöva samverka.

### **Kontinuitetshantering**

MSB bedömer att den kontinuitetshantering som genomförts under pandemin hittills har varit tillräcklig för att upprätthålla samhällets funktionalitet. För att klara av den försämrade situation som Folkhälsomyndigheten beskriver i scenario 1 och 2 bör samtliga aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet se över vilka ytterligare kontinuitetshöjande åtgärder som kan bli nödvändiga att vidta för att upprätthålla

samhällets funktionalitet vid ett kraftigt förvärrat läge under de kommande tre månaderna, ett arbete som flera aktörer redan har påbörjat.

### **Trygga personalförsörjning**

Samhällsviktiga verksamheter har i hög grad ställt om till distansarbete där det är möjligt. Flera åtgärder har också vidtagits för att identifiera de grupper och funktioner som är centrala för samhällets funktionalitet. Vissa arbetsuppgifter kräver närvaro på arbetsplatsen och för dessa har flera andra åtgärder vidtagits, i många fall strängare än Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Exempelvis har flera arbetsgivare valt att hålla personal som arbetar i olika skift åtskilda från varandra för att undvika smittspridning mellan olika skift. Vissa verksamheter har rekommenderat personal att helt undvika att resa med kollektivtrafik. Åtgärderna skiljer sig från verksamhet till verksamhet men har troligen skyddat mot omfattande personalbortfall i flera verksamheter och behöver därför upprätthållas även framöver. Flera verksamheter behöver också ta höjd för en rad återkommande eller säsongrelaterade risker, inte bara till risken för en ökad smittspridning enligt Folkhälsomyndighetens scenarier.

I dagsläget rekommenderar Folkhälsomyndigheten att munskydd används på arbetsplatser där det kan uppstå nära kontakter mellan personer under längre tid. Folkhälsomyndigheten har i sin delrapport också lyft att det kan bli aktuellt med ytterligare smittskyddsåtgärder på arbetsplatser, och nämner specifikt att återkommande testning kan komma att bli aktuellt. MSB bedömer att de smittskyddsåtgärder som kan bli aktuella också i vissa fall kan komma att innebära en ökad belastning på verksamheterna. Det gäller exempelvis om fler verksamheter rekommenderas att använda skyddsutrustning eller att arbeta hemifrån i ännu högre utsträckning än nu. Aktörer som kan komma att beröras av sådana åtgärder bör ha en beredskap för att klara av att genomföra dem vid ett förvärrat läge.

Det finns fördelar med att använda de möjligheter som ges av ett utökat samarbete mellan offentliga verksamheter och med civilsamhälle och näringsliv vid ett förvärrat läge. Det kan till exempel gälla lån av personal, att använda personalresurser som annars skulle entledigats eller permitterats, eller samarbete kring andra resurser. Tidigare i hanteringen har resurser från näringslivet exempelvis ställs till förfogande för sjuktransporter, vilket skulle kunna bli aktuellt igen vid ett förvärrat läge under våren. Det är viktigt att notera att förberedande kontinuitetshanterande åtgärder bör genomföras även i relevanta delar av näringslivet, och att näringslivet därför bör ges förutsättningar att ta del av scenarier och annat stöd för att genomföra kontinuitetshantering.

Även med effektiv kontinuitetshantering finns en risk för störningar i samhällsviktiga verksamheter till följd av personalbortfall om smittspridningen drabbar verksamheter som är beroende av en kritisk personalgrupp. Avbrott i dessa verksamheter riskerar också att få allvarliga földeffekter som kan påverka andra samhällssektorer och skyddsvärden, inklusive liv och hälsa. Flera samhällsviktiga aktörer som innehar denna typ av verksamhet efterfrågar ett brett perspektiv som inkluderar samhällets funktionalitet i de åtgärder som vidtas inom ramen för hanteringen. För dessa verksamheter är det av stor vikt att testningsverksamheten fungerar väl och de efterfrågar därför en beredskap inför utbrott som gör att testning snabbt kan skalas upp, men även att det finns etablerade metoder för

att prioritera nyckelpersonal inom vissa samhällsviktiga verksamheter om kapaciteten inte räcker till. Denna typ av prioritering efterfrågas av några aktörer även i vaccinationsprocessen, då vacciner skulle kunna ge ett skydd mot omfattande personalbortfall.

### **Säkerställa tillgång till skyddsutrustning och laboratoriemateriel**

Kontinuerligt arbete pågår för att säkra tillgång till skyddsmateriel till såväl vård och omsorg som övrig samhällsviktig verksamhet. Under det gångna året har samverkansformer utvecklats för att fördela skyddsmateriel mellan verksamheter och över landet. Dessa samverkansformer kan fortsatt nyttjas vid ett förvärrat läge. Initiativ till samordnad upphandling av skyddsmateriel har påbörjats och kan behöva intensifieras vid kraftigt ökade behov. Detta gäller främst behov av skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet utöver vård och omsorg. Åtgärder som kan bli aktuella är exempelvis samordnad upphandling av reservleverantörer.

Liknande åtgärder behöver även vidtas för att säkerställa att eventuella ökade behov av laboratoriemateriel kan tillgodoses. Behovet av laboratoriemateriel kan öka inte bara utifrån en ökad spridning av covid-19 utan även utifrån spridning av andra smittor, som de senaste utbrotten av fågelinfluensa.

Under pandemin har flera verksamheter efterfrågat skyddsutrustning trots att rekommendationerna inte inkluderat dem, exempelvis skola och förskola. En beredskap bör finnas för att behovet av skyddsutrustning nationellt kan öka om beslut fattas om användning av skyddsutrustning i sådana verksamheter.

### **Upprätthålla informationssäkerhet och säkerställa it-resurser**

Omställningen till ökat distansarbete ställer stora och delvis nya krav på arbetsgivares lösningar för digital informationshantering. Kontinuitetshandlingen behöver därför säkerställa tillgång till information och it-resurser. Det kan gälla både mjukvara som exempelvis verksamhetsspecifika och administrativa system, e-post, filer, och molntjänster men även hårdvara som datorer, servrar, telefoner och nätverk. Aktörer har i hög grad möjliggjort säkra inloggningar för distansarbete för personalen och antagit regler för distansarbete och användningen av it-system utanför organisationens fysiska arbetsplats.

I ett läge där smittspridningen riskerar att öka ytterligare och fler smittskyddsåtgärder kan komma att bli aktuella är det viktigt att rutiner för säker informationshantering inte förbigås och att medarbetare får rätt förutsättningar för att skydda information även vid distansarbete. Det kan noteras att MSB tillhandahåller en vägledning för informationssäkerhet i kontinuitetshandlingen.

### **Se över möjligheter att begära och ta emot stöd**

Varje aktör bör ha en beredskap att kunna begära och ta emot stöd från andra aktörer, dels för att hantera konsekvenser av pandemin men också för att hantera helt andra händelser som skulle kunna inträffa. Sådant stöd kan komma från frivilligorganisationer, från statliga aktörer eller från det privata näringslivet. Varje aktör bör därför skapa sig en bild över vilket stöd som kan behöva begäras från andra aktörer inom landet.

Inom många områden finns dessutom internationella samarbeten och avtal där länder, på olika nivåer, kan begära stöd från varandra. Varje aktör bör därför se över vilka avtal och samarbeten som finns inom sitt område, och hur dessa kan riskera att påverkas av den pågående pandemin. Det krävs också ofta kapacitet för att effektivt kunna ta emot stöd från andra länder.

### **Kommunikativa åtgärder**

MSB bedömer att det finns anledning att gemensamt planera för kommunikation som kan behövas utifrån Folkhälsomyndighetens scenarier 1 och 2. Genom sådan gemensam planering kan kommunikativa insatser samordnas för bästa möjliga effekt. Planeringen av kommunikation kan med fördel utgå från de åtgärder som Folkhälsomyndigheten beskrivit som aktuella under den kommande tremånadersperioden.

Befolkningens informationsbehov kan framöver komma att skilja sig åt på grund av att delar av befolkningen kommer att vara vaccinerade mot covid-19 och en större andel än tidigare kommer också att ha haft sjukdomen. Därtill finns risker med nya varianter av viruset, ökad smittspridning och att ny kunskap skulle kunna leda till behov av relativt snabba förändringar av åtgärder både nationellt eller lokalt. Gemensamt för kommunikationen framöver är därför sannolikt att den i än högre grad behöver anpassas och vända sig särskilt till specifika grupper och situationer för att få effekt.

Det finns goda exempel på hur civilsamhällets resurser använts för att ta fram informationsmaterial anpassat för specifika målgrupper och spridning av kommunikativa budskap. Civilsamhällets resurser bör därför fortsatt involveras i kommunikativa satsningar.

Samordnad kommunikation kring vaccinationsprocessen om bland annat vaccinationstakt, distribution, nya vacciner, skillnader mellan vacciner, dess skyddseffekt och eventuella biverkningar behöver säkerställas. När information inte finns att lämna eller om avsteg görs från tidigare kommunicerade planer behöver det förklaras för att minska risken för att sådana lägen kan nyttjas för vilseledande information och bedrägerier.



**Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap**