



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Nationell risk- och förmågebedömning 2018

2018



Nationell risk- och förmågebedömning 2018

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Kontakt: Avdelningen för utveckling av samhällsskydd

Illustrationer: Martin Ek

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Publikationsnummer: MSB1221

Sammanfattning

Under året har Sverige utsatts för attentat och incidenter som inneburit stort lidande för människor och som utmanat säkerheten i viktiga funktioner. Terrorattentatet i Stockholm, händelsen inom Transportstyrelsen och vattenbrist i betydande delar av landet är några exempel. Även cyberincidenter har visat hur sårbart vårt samhälle är. Samtidigt kan MSB konstatera att när samhället utmanas, som vid terrorattentatet i Stockholm, sluter människor upp och det finns en stor vilja att hjälpa varandra. De senaste åren har även det säkerhetspolitiska läget försämrats i vårt närområde, i Europa och i övriga världen, vilket medfört att Sverige har återupptagit arbetet med civilt försvar.

Samhällets förmåga att förebygga och hantera olika fredstida kriser och ytterst krig bygger på att kommuner, landsting, myndigheter, näringslivet, frivilliga och inte minst den enskilda har nödvändiga förmågor och kunskaper. Den nationella risk- och förmågebedömningen syftar till att beskriva samhällets förmåga och vilka utvecklingsbehov som finns, och är därmed ett underlag för att inrikta och utveckla krisberedskapen och civilt försvar.

I redovisningen av årets nationella risk- och förmågebedömning ligger tyngdpunkten på frågor som har betydelse för civilt försvar eftersom det är ett område där samhället genomgår omfattande utveckling. Åtgärderna som föreslås i denna rapport bedöms vara ömsesidigt förstärkande för såväl den fredstida krisberedskapen som arbetet med civilt försvar.

Övergripande bedömning av utvecklingen inom civilt försvar

Återuppbyggnaden av det civila försvaret är en omfattande uppgift som omfattar alla i samhället. Så långt det är möjligt ska arbetet bygga på de strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Utgångspunkten är att förmågan att hantera fredstida kriser ska ge grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Krisberedskapen är dock inte dimensionerad för att möta omfattande och långvariga antagonistiska handlingar och samhället saknar därför i viss utsträckning strukturer och förmågor för detta.

Sveriges förmåga har stärkts som en följd av de senaste årens genomförda åtgärder. Framförallt har de bevakningsansvariga myndigheterna ökat sin kunskap om civilt försvar och påbörjat insatser för att stärka sin förmåga. MSB konstaterar att åtgärder vidtas i enlighet med regeringens intentioner och bedömer att beredskapen inom de statliga myndigheterna har utvecklats i rätt riktning men att det fortfarande återstår mycket arbete.

Sjukvård, vattenförsörjning, kollektivtrafik och andra verksamheter inom kommuner och landsting är viktiga delar i det civila försvaret. MSB:s bild är dock att de flesta kommuner och landsting endast i viss utsträckning påbörjat planeringen för civilt försvar. Ett antal länsstyrelser har genomfört grundläggande utbildning för kommuner gällande bland annat säkerhetspolitik, Försvarsmaktens roll och uppgifter och civilt försvar. Kommuner och landsting fick under 2017 även särskilda medel för att stärka arbetet med civilt försvar. Medlen har använts till att öka kunskapen om totalförsvaret och kommuners och landstings roller i detta samt till ett stärkt säkerhetsskydd och till deltagande i övningsverksamhet.

För att ge kraft och en inriktning för kommuners och landstings arbete med civilt försvar har MSB tagit fram en målbild för kommunernas och landstingen beredskapsförberedelser för perioden 2018 till 2020. Fokus ligger på stärkt säkerhetskydd, kompetenshöjning gällande totalförsvaret samt planer för den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap. Samtidigt stärker MSB stödet inom dessa områden och bidrar genom ekonomiska medel till länsstyrelserna att göra detsamma.

Näringslivet har en viktig roll i det civila försvaret eftersom privata aktörer ofta svarar för samhällsviktig verksamhet. Medvetenheten kring totalförsvaret ökar hos vissa privata aktörer men MSB konstaterar att det fortfarande finns ett stort behov av att myndigheter, landsting och kommuner inkluderar näringslivet i större utsträckning i sin fortsatta planering. Även frivilligorganisationerna behöver i större utsträckning involveras. De har en central roll för att förstärka kapaciteten och kompetensen inom viktiga områden. MSB har tillsammans med frivilligorganisationerna och Försvarsmakten tagit ett flertal initiativ för att inkludera frivilligorganisationerna mer och stärka deras förmåga. Exempelvis har myndigheterna tillsammans med organisationerna tagit fram ett strategiprogram under 2018 för deras roll inom totalförsvaret, men ytterligare åtgärder krävs på såväl strategisk som operativ nivå.

För de flesta aktörer har planeringen för höjd beredskap inneburit att de har återupptagit ett arbete som inte genomförts på många år. Det innebär att det hos aktörerna finns ett stort behov av stöd som tydliggör vad som ingår i planeringen och hur planeringen ska genomföras. Detta ställer stora krav på att MSB och andra bevakningsansvariga myndigheter kan erbjuda ett gediget stöd som är relevant, lättanvänt och anpassat efter de olika målgruppernas behov.

Även i en rad internationella sammanhang pågår utvecklingsarbeten kopplat till krisberedskap och civilt försvar, och MSB anser att det finns anledning att fortsätta stärka EU-samarbetet och det internationella samarbetet inom dessa områden. Inom EU och Nato, liksom i enskilda länders nationella säkerhetsstrategier, ökar betoningen av åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft i händelse av kris och krig. Inom EU utvecklas samarbetet för civilskydd samt arbetet med att skydda kritisk infrastruktur och motverka hybridhot.

Det finns många exempel på områden där andra länder har utvecklat metoder och lösningar som Sverige kan lära av. MSB:s bedömning är att det är av stor betydelse att hitta former för en fördjupad dialog med främst de nordiska länderna kring frågor såsom försörjnings- och leveranssäkerhet, inte minst med avseende på transporter, energiförsörjning, hälso- och sjukvård samt omsorg, livsmedels-säkerhet samt befolkningsskydd.

Fortsatt prioriterade sårbarheter och brister

MSB ser positivt på att det i enlighet med ovan beskrivna utveckling vidtas åtgärder i enlighet med regeringens intentioner och bedömer att beredskapen inom de statliga myndigheterna utvecklas i rätt riktning. Samtidigt kan MSB konstatera att det finns ett antal områden som fortsatt behöver prioriteras för att ytterligare utveckla krisberedskapen och civilt försvar.

Förmågehöjande arbete inom de sju prioriterade områdena

Det är viktigt att samhället har fortsatt fokus på förmågehöjande arbete inom de sju prioriterade områdena som redovisades i den nationella risk- och förmågebedömningen 2017. Dessa områden är: energiförsörjning, livsmedel (inkl. dricksvatten), transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation, samt skydd och säkerhet.

Stora delar av samhället är kritiskt beroende av dessa områden, och det finns därmed en stark koppling till utvecklingen av skyddet av samhällsviktig verksamhet på nationell nivå och till en sammanhållen totalförsvarsplanering. I den nationella säkerhetsstrategin tas flera av områdena upp som nationella intressen. MSB anser att aktörerna behöver prioritera att skapa robusthet och redundans som minskar beroendena till dessa områden och minskar påverkan från samhällsstörningar.

MSB kan konstatera att det genomförts en rad olika åtgärder inom områdena, vilket är positivt. Samtidigt är MSB:s bild att de sårbarheter och brister som beskrevs i förra årets nationella risk- och förmågebedömning är av sådan karaktär att det tar tid att åtgärda dem, vilket medför att flera av dem kvarstår. I förra årets nationella risk- och förmågebedömning lyfte MSB bland annat fram att företag jobbar efter principen ”just-in-time” och att lagerhållningen minskat. Detta problem kräver bland annat en bättre planering inför omfattande och långvariga bristsituationer inom livsmedelsområdet. När det gällde transporter var bedömningen att robusthet avseende kritisk infrastruktur och samhällsviktiga transporter behöver säkerställas, samt att den övergripande samordningen och styrningen av krisberedskapen inom transportområdet behöver förtydligas. Inom energiförsörjningen bedömde MSB att det behöver utvecklas planeringsantaganden för hur långa elavbrott som aktörerna bör planera för.

Ansvars- och ledningsstrukturer inom krisberedskap och civilt försvar

En grundförutsättning för arbetet med att förebygga och hantera hot och risker inom hela hotskalan är att det är tydligt vem som har ansvar för olika uppgifter, att ansvaret täcker samhällets olika delar och att aktörerna känner till sitt eget och andras ansvar. Ansvaret behöver vara tydligt både vad gäller planeringen i det förebyggande och förberedande arbetet och i hanteringen av händelser i hela hotskalan.

MSB bedömer att det saknas en tillräcklig tydlighet i ansvars- och ledningsstrukturerna för krisberedskapen och civilt försvar vilket skapar en ojämn förmåga och ett mer sårbart samhälle. De statliga myndigheternas beredskapsuppgifter är idag olika reglerade, vilket har medfört att det finns luckor inom och mellan ansvarsområden hos de centrala aktörerna och att det saknas en heltäckande bild av hur beredskapen ser ut. Ett annat exempel är att det finns osäkerhet bland vissa aktörer avseende MSB:s operativa uppdrag och mandat.

MSB anser att ansvarsförhållandena är i behov av att utvecklas och förtydligas och ställer sig därför positiv till den av regeringen aviserade utredningen och en fördjupad analys avseende strukturer, mandat och roller inom krisberedskapen och civilt försvar.

Sammanhängande planering för krisberedskap och civilt försvar

Den gemensamma planeringen för krisberedskap har främst bedrivits på en övergripande nivå. Den återupptagna planeringen för civilt försvar kräver förutom en övergripande planering även en mer detaljerad sådan, exempelvis för att det civila försvaret ska kunna ge stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap. Vidare behöver den försvarspolitiska inriktningen, efterföljande planeringsanvisningar samt grundsynen brytas ner, tydliggöras och konkretiseras så att samtliga aktörer planerar utifrån samma utgångspunkter. MSB har en central roll i detta arbete och kommer att fortsätta utveckla, driva och konkretisera den sammanhängande planeringen för krisberedskapen och civilt försvar. Berörda aktörer behöver fortsatt prioritera sin egen och den gemensamma beredskapsplaneringen.

MSB avser även att utveckla en process för den gemensamma beredskapsplaneringen som beskriver hur planeringen ska genomföras och vilka delar den består av. I samband med detta kommer MSB fortsätta att ge aktörsspecifikt stöd till det beredskapshöjande arbetet.

Planeringsunderlag för krisberedskap och civilt försvar

En annan viktig förutsättning för beredskapsarbetet är att de underlag som ligger till grund för fortsatt planering och utveckling av krisberedskapen och civilt försvar möjliggör att identifierade behov omsätts i verksamhetsplanering, implementering av åtgärder och uppföljning.

MSB bedömer att underlagen som idag ligger till grund för planeringen för krisberedskap och civilt försvar är i behov av utveckling. Risk- och sårbarhetsanalyserna behöver utvecklas för att kunna utgöra en relevant grund både för aktörernas eget arbete med att vidta åtgärder och som underlag för nationella riskbilder.

För att utveckla arbetet med att ta fram beslutsunderlag för den egna verksamheten och för att möjliggöra bedömningar på andra nivåer avser MSB att i samverkan med berörda aktörer ta ett helhetsgrepp gällande underlag för beredskapsplanering vad gäller exempelvis föreskrifter, metodstöd, redovisning, återkoppling och implementering av åtgärder. Andra viktiga planeringsunderlag utgörs av utvärderingar av inträffade händelser och övningar. I det arbetet är erfarenhetsåterföring från utvärderingarna avgörande för att undvika att upprepa redan kända misstag. MSB anser att aktörerna behöver fortsätta att utveckla sitt arbete med erfarenhetsåterföring.

Informationspåverkan och påverkanskampanjer

Påverkanskampanjer riktade mot Sverige utgör ett hot mot vårt nationella suveräna beslutsfattande och ytterst mot vår demokrati. En påverkanskampanj riktad mot Sverige ställer höga krav på den samlade nationella förmågan att identifiera olika typer av aktiviteter utifrån dess övergripande syfte och dess bakomliggande avsikt. Berörda aktörer bör, inom sitt ansvarsområde, ha förmåga att identifiera och möta påverkansoperationer samt bidra till att möta påverkanskampanjer.

MSB gör bedömningen att medvetenheten om påverkanskampanjer har ökat under senare år. Samhällets förmåga vad gäller informationspåverkan och påverkanskampanjer har därmed stärkts, om än från en låg nivå. Givet det försämrade omvärldsläget behöver dock förmågan att identifiera och möta påverkanskampanjer utvecklas vidare.

Som grund för samordning mellan berörda aktörers åtgärder inför och vid påverkanskampanjer avser MSB att i samverkan med berörda aktörer driva och fortsatt utveckla formerna för den operativa samordningen. Förmågan att identifiera och bedöma konsekvenser för sårbara samhällssektorer samt möta situationer inom hela hotskalan behöver utvecklas och sammankopplas med övergripande säkerhetsbedömningar för det samlade totalförsvaret. Ett sådant arbete bidrar till en mer utvecklad förmåga att upprätthålla en normalbild rörande hot mot Sverige.

Befolkningsskydd samt räddningstjänst under höjd beredskap

Att värna civilbefolkningen är en central uppgift för det civila försvaret. En god förmåga att kunna skydda civilbefolkningen vid väpnade angrepp är också stärkande för trovärdigheten i totalförsvaret, vilket i sin tur stärker försvarsförmågan. MSB konstaterar att någon aktiv planering inom befolkningsskyddet för exempelvis utrymning och inkvartering under höjd beredskap inte har förekommit sedan millennieskiftet. Inte heller den kommunala räddningstjänsten är idag dimensionerad att kunna hantera en situation med höjd beredskap och väpnat angrepp.

MSB har på uppdrag av regeringen genomfört en samlad bedömning av befolkningsskyddets förmåga att möta de krav som höjd beredskap kan medföra och gett förslag till hur befolkningsskyddet bör anpassas till nutida förhållanden. MSB:s bedömning är att följande områden gällande befolkningsskydd samt räddningstjänst under höjd beredskap behöver prioriteras.

Utrymning och inkvartering: MSB avser att, i samråd med Försvarmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter om hur utrymning ska planläggas. MSB avser även, i samråd med Försvarmakten, att besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Länsstyrelserna, landstingen och kommunerna bör påbörja planering för utrymning och evakuering i avvaktan på föreskrifter.

Skyddsrum och skyddade utrymmen: Regeringen bör se över skyddsrumslagstiftningen, bland annat med anledning av att uppgifter behöver fördelas till kommunal nivå. Regeringen bör också ge en närmare inriktning för skyddsrumsverksamheten, liksom vilka ekonomiska ramar som ska gälla för denna.

MSB avser att fullfölja den inledda inventeringen av befintliga skyddsrum samt fortsätta med motsvarande inventeringar och kostnadsberäkningar för vart och ett av de övriga militärstrategiskt viktiga områdena.

Alarmering och varning: MSB avser att tillsammans med Försvarmakten under 2018 se över förutsättningarna för en återskapad förmåga till effektiv förvarning. Myndigheten kommer att ta fram ett kunskapsunderlag för de vägval som behöver göras för att möjliggöra effektiv varning till befolkningen, samt ta fram förslag till framtida tekniska lösningar för effektiv varning till befolkningen i både fred och krig.

Räddningstjänst under höjd beredskap: MSB avser att återkomma till regeringen med närmare bedömningar av de aktuella utvecklings- och anpassningsbehoven för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap och för MSB:s förstärkningsresurser, samt vilka kostnader för staten som dessa behov kan föranleda.

Tillgången till och utnyttjandet av säkra kommunikationer

Den infrastruktur som stödjer aktörernas kommunikationsförmåga måste klara att aktörer arbetar såväl stationärt som mobilt. Kommunikationslösningarna måste vara utformade så att de kan användas vid vardagliga rutinmässiga arbetsuppgifter, likväl som vid särskilda händelser som svårare påfrestningar på samhället, höjd beredskap och ytterst krig.

MSB bedömer att de tjänster och tekniska lösningar som nyttjas idag i första hand erbjuds och levereras av kommersiella aktörer. Detta medför att staten endast har möjlighet att säkerställa kontroll över vissa delar i informationssystemen som nyttjas.

Det är vitalt att aktörer med uppgifter inom krisberedskapen och civilt försvar ges förutsättningar att kommunicera säkert i hela hotskalan. I detta ligger behovet av robusthet och sekretess, vilket förutsätter användandet av säkra kommunikationer. I dagsläget saknas tvingande anslutningar för dessa aktörer, vilket påverkar totalförsvarets förutsättningar att kommunicera, främst i perspektivet, civil/militär samverkan, men även för säkerställandet av civilt försvar. Säkra kommunikationer förutsätter att samtliga berörda aktörer har erforderliga anslutningar och nyttjar dessa. Därför anser MSB att regeringen bör besluta om att realisera en ny kommunikationslösning enligt MSB:s svar till regeringen av kostnads- och aktörsanalyser. Vidare bör regeringen fatta beslut om obligatorium för anslutning till den nya kommunikationslösningen.

Den enskilda individens beredskap

Utgångspunkten för krisberedskapen och civilt försvar är att hela samhället gemensamt och inom sina respektive områden tar ansvar för och utvecklar beredskapen. I detta ligger också att enskilda människor utifrån sina egna förutsättningar tar ansvar för sin säkerhet.

MSB:s bedömning är att riskmedvetenheten generellt i landet inte är tillräckligt hög, vilket medför att många personer låter bli att vidta åtgärder för att skapa en hemberedskap och förbereda sig inför en kris. Detta är en särskild utmaning för den fortsatta totalförvarsplaneringen. MSB bedömer också att många offentliga aktörer, särskilt kommuner, har bristande kompetens och resurser för att bedriva och utveckla en förebyggande kommunikation med enskilda. MSB anser att de offentliga aktörerna behöver utveckla arbetet med risk- och krisinformation till allmänheten. Som stöd till aktörerna avser MSB att stärka och vidareutveckla stödet för arbetet med att öka kunskapen hos befolkningen kring förberedelser inför kriser och höjd beredskap.

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av Sveriges befolkning. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera fredstida kriser och situationer under höjd beredskap är avgörande för att skapa ett totalförsvaret. MSB bedömer därför att det behöver genomföras kommunikationssatsningar för att öka försvarsviljan och skapa folkförankring kring vår gemensamma säkerhet. Under våren 2018 kommer MSB distribuera en tryckt broschyr för att nå drygt 4,8 miljoner hushåll i Sverige. Broschyren syftar till att öka människors kunskap om förberedelser inför kriser och höjd beredskap. MSB kommer även fortsätta utveckla kampanjen Krisberedskapsveckan som syftar till att öka kunskapen om hur människor påverkas av och kan förbereda sig för kriser och höjd beredskap (ytterst krig) och involvera flera aktörer för att kampanjen ska involvera hela samhället.

Informations- och cybersäkerhet samt säkerhetsskydd

De verksamheter som utgör det civila försvaret, till exempel sjukvård, elförsörjning och transporter, är i högsta grad beroende av olika typer it-system. Dessa system måste skyddas för att säkerställa funktionaliteten i det civila försvaret. I den nationella risk- och förmågebedömningen 2017 bedömdes att för få organisationer, såväl offentliga som privata, arbetar systematiskt med informations- och cybersäkerhet. Denna bedömning kvarstår. MSB anser därför att aktörerna behöver fortsätta utveckla sitt informationssäkerhetsarbete med stöd av ett ledningssystem för informationssäkerhet. I syfte att säkerställa att informationssäkerhetsarbetet bedrivs på ett systematiskt och riskbaserat sätt i hela den offentliga sektorn bör MSB även få föreskriftsrätt för kommuners och landstings arbete med informationssäkerhet.

För att ytterligare stärka arbetet med informations- och cybersäkerhet bedömer MSB att tillsyn inom området behöver utredas och att MSB behöver ha en central roll i arbetet. Förmågan att upptäcka cyberangrepp mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur behöver öka. MSB stödjer därför förslaget som regeringen aviserat att myndigheten bör få mandat att erbjuda sensorsystem till vissa verksamhetsutövare.

Samarbetet mellan offentlig sektor och näringsliv avseende samhällsviktig verksamhet inom informations- och cybersäkerhetsområdet är idag varken tillräckligt väl utvecklat eller effektiv. Fler privata aktörer behöver involveras i arbetet och det saknas en aktör som samordnar det offentliga agerandet i den privat-offentliga samverkan. Mot bakgrund av den snabba utvecklingen inom området behöver även kompetensförsörjningen säkras avseende informations- och cybersäkerhet. MSB avser att stödja och samordna privat-offentlig samverkan inom informations- och cybersäkerhetsområdet.

En återupptagen planering för civilt försvar ställer höga krav på att aktörerna har ett fullgott säkerhetsskydd. MSB bedömer att det finns behov hos många aktörer att stärka säkerhetsskyddet. Då säkerhetsskydd är en central del för att kunna planera för höjd beredskap måste denna förmåga finnas på plats omgående. De aktörer som klassat sina informationstillgångar och identifierat att man hanterar uppgifter som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet måste skyndsamt agera för att säkerställa fullgott säkerhetsskydd för denna information. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har föreskriftsrätt och tillsynsansvar på säkerhetsskyddsområdet.

MSB bedömer att aktörerna behöver prioritera att skapa förmåga att hantera hemliga uppgifter som rör rikets säkerhet så att en återupptagen beredskapsplanering för civilt försvar kan genomföras på ett informationssäkert sätt.

