



Enheten för strategisk analys

# **Samlad bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga 2013**

## **-Komplettering av regeringsuppdrag nummer 26**

## Inledning

Föreliggande promemoria utgör en komplettering av uppdrag nummer 26 i MSB:s regleringsbrev för 2013 om nationell bedömning. Underlaget i denna PM är de särskilda förmågebedömningar som redovisas i de risk- och sårbarhetsanalyser som den 14 november 2013 hade inkommit till MSB, i enlighet med 9 § i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:7). De myndigheter som lämnat in risk- och sårbarhetsanalyser är dels de myndigheter som anges i bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt ytterligare fyra myndigheter enligt beslut från MSB utifrån mandatet enligt 9 § i samma förordning. Dessa ytterligare myndigheter är Lantmäteriet, Skogsstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) samt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Den samlade bedömningen av samhällets krisberedskapsförmåga som redovisas nedan bygger på myndigheternas självskattningar i vilka det råder viss osäkerhet i uppgifter som rör andra aktörers förmåga. MSB har tagit hänsyn till detta i tolkningen av underlaget vid denna komplettering.

I redovisningen nedan går MSB dels igenom myndigheternas bedömningar för de två delförmågorna krishanteringsförmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar och dels myndigheternas svar för de indikatorer för förmågebedömning som utgör grunden för ovanstående bedömningar. Indikatorerna återfinns också i bilagan till MSBFS 2010:7. MSB har valt att redovisa länsstyrelsernas respektive de centrala myndigheternas bedömningar var för sig.

## MSB:s slutsatser

Den samlade bedömningen 2013 visar att aktörer med ansvar för samhällets krisberedskap fortsatt och kontinuerligt arbetar med att förbättra sin förmåga att förebygga och hantera kriser. Av årets underlag framgår att krisberedskapsförmågan har förbättrats på flera områden, men att det fortfarande finns sårbarheter och brister i förmågan som behöver förbättras. Utifrån den samlade bedömningen är MSB:s slutsatser följande:

- Det krävs ytterligare övningsverksamhet inom flera områden såsom ledning, samverkan och information, informationssäkerhet, förutsättningar att ta emot förstärkningsresurser och flytt av samhällsviktig verksamhet till annan plats.
- Informationssäkerhet är ett stort och komplext område där det finns stor utvecklingspotential, exempelvis är oklara ansvarsförhållanden mellan verksamhet och it-leverantör ett grundläggande

informationssäkerhetsproblem som gör att grunden för ett systematiskt informationssäkerhetsarbete saknas.

- Samtliga länsstyrelser och de centrala myndigheter som är utpekade i krisberedskapsförordningen har Tjänsteman i beredskap (TiB) dygnet runt, året om och det finns övade larmrutiner. En del kommuner har löst bemanningen genom att exempelvis låta räddningschef i beredskap även ha TiB-rollen.
- Uthålligheten av reservkraft är i många fall begränsad. Tillgången till diesel bedöms vara mycket gränssättande för att upprätthålla reservkraften. Både länsstyrelser och centrala myndigheter bedömer att brist på diesel kan leda till att samhällsviktig verksamhet inte har förmåga till uthållighet under en veckas tid.

## Länsstyrelserna och länens krisberedskapsförmåga

Länsstyrelserna bedömer krisberedskapsförmåga utifrån delförmågorna krishanteringsförmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar, se tabell 1. Bedömningarna genomförs både för länsstyrelsen och för dess geografiska områdesansvar, det vill säga länet. Delförmågorna bedöms utifrån givna indikatorer där länsstyrelserna besvarar hur väl indikatorerna uppfylls genom att svara ja, nej eller delvis. En sammanställning av länsstyrelsernas bedömningar per indikator följer efter tabellen.

Länsstyrelsernas bedömningar av länets förmåga innefattar en bedömning av kommunerna och landstingens förmåga som oftast utgår från bedömningar som kommunerna och landstingen själva har genomfört.

Majoriteten av länsstyrelserna bedömer att båda delförmågorna och därmed krisberedskapsförmågan är god men har vissa brister, både i den egna verksamheten och i länet. Fem länsstyrelser har bedömt att de har god förmåga för båda delförmågorna i den egna verksamheten, vilket är två fler än föregående år. Ingen länsstyrelse bedömer någon av delförmågorna som bristfälliga för den egna verksamheten. Även det är en förbättring från föregående års redovisning.

I länsstyrelsernas bedömning av länets förmåga är svarsalternativet ”delvis” dominerande för samtliga indikatorer. MSB gör bedömningen att det dock inte kan uteslutas att det högre antalet ”delvis”-svar avseende länets förmåga snarare beror på osäkerheter i länsstyrelsernas underlag än identifierade brister i förmåga. Detta påpekas också av några länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Skåne redovisar att förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar inte är relevant med motiveringen att:

*”Den samhällsviktiga verksamheten på Länsstyrelsen är samhällsviktig på grund av att den är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.”<sup>1</sup>*

**Tabell 1. Tabell över länsstyrelsernas skattning av egen och länens generella förmåga 2013.**

Länsstyrelser (SOGO)	Samarbetsområden	Verksamhet		Län	
		Krishanteringförmåga	Förmåga att motstå allvarliga störningar	Krishanteringförmåga	Förmåga att motstå allvarliga störningar
Dalarna (W)	Nordsam	God	God	God	God
Gävleborg (X)	Nordsam	God	God	God	God
Jämtland (Z)	Nordsam	God	God	God med viss brist/bristfällig	God med viss brist/bristfällig
Norrbottnen (BD)	Nordsam	God	God	God	God
Västerbotten (AC)	Nordsam	God	God	God	God
Västernorrland (Y)	Nordsam	God	God	God	God
Gotland (I)	Ösam	God	God	God	God
Stockholm (AB)	Ösam	God	God	God	God
Södermanland (D)	Ösam	God	God	God	God
Uppsala (C)	Ösam	God	God	God	God
Värmland (S)	Ösam	God	God	God	God
Västmanland (U)	Ösam	God	God	God	God
Örebro (T)	Ösam	God	God	God	God
Östergötland (E)	Ösam	God	God	God	God
Blekinge (K)	Sydsam	God	God	God	God
Halland (N)	Sydsam	God	God	God	God
Jönköping (F)	Sydsam	God	God	God	God
Kalmar (H)	Sydsam	God	God	God	God
Kronoberg (G)	Sydsam	God	God	God	God
Skåne (M)	Sydsam	Behövs ej	Behövs ej	Behövs ej	Behövs ej
Västra Götaland (O)	Sydsam	God	God	God	God

God
God med viss brist
Bristfällig
Mycket bristfällig
Behövs ej

## Ledning, samverkan och information

Majoriteten av länsstyrelserna uppger att deras krishanteringsorganisation är organiserad så att den ska kunna verka dygnet runt i en veckas tid (många uppger dock att det är beroende på händelsens intensitet). De flesta länsstyrelser uppger samtidigt att detta väldigt sällan eller aldrig är prövat under övning eller vid skarp händelse.

Det finns tekniskt stöd för kommunikation och länsstyrelsen har rutiner för att informera både media, allmänheten och den egna organisationen. Interna och externa informationskanaler är intranätet och e-post respektive länsstyrelsens hemsida, pressmeddelanden samt WIS<sup>2</sup>.

Länsstyrelserna har aktuella krisledningsplaner som delvis är kända i organisationen men den interna medvetenheten om planerna skulle kunna öka genom spridning av kunskapen till fler av myndighetens medarbetare.

<sup>1</sup> Länsstyrelsen i Skåne, särskild förmågebedömning 2013 sid 8.

<sup>2</sup> WIS är ett nationellt webbaserat informationssystem framtaget för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris.

Det finns krisledningsplaner hos många av länets aktörer (kommuner, landsting, länsstyrelse, elbolag m.fl.). Dessa uppges vara av varierande aktualitet och kvalitet och är olika väl kända inom respektive organisation.

Enligt många av länsstyrelsernas bedömningar finns det befintliga nätverk för samverkan, främst genom olika regionala krishanteringsråd men även via andra nätverk. Många uppger att det finns ett stort behov av ytterligare utbildning och övning av krisledningsorganisationen. Flertalet länsstyrelser anser att privat-offentlig samverkan har förbättrats medan andra uppger att detta är en stor brist i länen. Många uppger också att det krävs ytterligare övningsverksamhet för att nå full effekt av befintliga nätverk och krishanteringsorganisationer.

Samverkan mellan kommunerna är enligt flera länsstyrelser i huvudsak god. På lokal nivå, inom respektive kommun, behöver samverkan i många fall utvecklas och framförallt formaliseras. På regional nivå behöver till exempel samverkansformerna mellan länsstyrelsen och de kommunala krisledningsorganisationerna utvecklas betydligt mer.

### **Informationssäkerhet**

När det gäller den övergripande it-relaterade informationssäkerheten bygger denna på länsstyrelsernas bedömning av de system som levereras av länsstyrelsernas gemensamma it-organisation (Lst-IT). En utmaning som länsstyrelserna identifierat och som är gemensam för de flesta länsstyrelser är systemansvarsfrågan. Den är ännu inte helt utklarad för alla it-system och mellan länsstyrelserna som verksamhetsutövare och Lst-IT som driftorganisation. I dagsläget får länsstyrelserna ingen direktinformation från Lst-IT om informationssäkerhetsläget, vilket upplevs vara ett problem. Överlag är länsstyrelsernas bedömning dock att it-organisationen lever upp till en tillräcklig informationssäkerhetsnivå. MSB bedömer att oklara ansvarsförhållanden mellan verksamhet och it-leverantör är ett grundläggande informationssäkerhetsproblem som gör att grunden för ett systematiskt informationssäkerhetsarbete saknas. I det fortsatta arbetet bör denna fråga prioriteras, inte minst då ökad användning av outsourcing och molntjänster förutsätter tydlig ansvarsfördelning och kravställning i hela kedjan mellan verksamhet och olika nivåer av tjänsteleverantörer.

Många länsstyrelser uppger att informationssäkerhet är ett stort och komplext område där det finns stor utvecklingspotential inom deras ansvarsområde. Vissa kommuner förefaller sakna styrdokument och policys för informationssäkerhet medan andra har inlett ett systematiskt arbete med informationssäkerhet. MSB bedömer att det finns behov av stöd för informationsklassning, riskanalyser, kontinuitets- och incidenthantering och övriga komponenter i ett systematiskt informationssäkerhetsarbete. Ett centralt område att förbättra är kravställning på säkerhet vid upphandling av outsourcing och molntjänster. Med tanke på att kommunernas verksamhet kräver att man ska kunna hantera information som både ställer höga krav på

tillgänglighet och på skydd av enskildas integritet behövs stöd för att integrera båda dessa aspekter på ett likvärdigt sätt i informationshanteringen.

Enligt många länsstyrelser har länsstyrelserna de så kallade blåljusmyndigheterna och samtliga kommuner Rakel, men hur omfattande användningen är inom kommunerna verkar variera. Arbete pågår med att utveckla rutiner för användningen av Rakel.

Genom att allt fler ansluter sig till Rakel i länen bedöms graden av informationssäkerhet inom radiokommunikationsområdet ha ökat och förväntas öka i takt med att fler ansluter sig. Vad avser känslig information så är det huvudsakliga systemet WIS som används. WIS används av några TiB:ar som loggbok, men det hanteras inte i större utsträckning för att sprida och dela information till vardags. Det finns en stor efterfrågan på utbildning i WIS 2.0, då få aktörer verkar vara bekanta med det nya systemet.

Många länsstyrelser upplever att det råder brist på övningar inom IT-området.

### **Larm och omvärldsbevakning**

Samtliga länsstyrelser har TiB dygnet runt, året om och det finns övade larmrutiner. Flera kommuner har löst bemanningen genom att exempelvis låta räddningschef i beredskap (RCB) även ha TiB-rollen. Larmrutinerna för att nå exempelvis RCB anses övade och fungerar via SOS Alarm.

Generellt sett anser länsstyrelserna att kommunerna lever upp till kraven på larmförmåga. Dock anger många länsstyrelser att TiB-funktionen eller motsvarande behöver övas betydligt oftare.

De regionala råden för samhällsskydd och beredskap som finns hos många länsstyrelser underlättar möjligheterna att larma, samverka och sprida information även till privata aktörer.

Samtliga länsstyrelsernas TiB svarar för viss omvärldsbevakning men många har även avtal med SOS Alarm om att bli kontaktade så fort de får kännedom om allvarigare störningar i samhället. När det gäller tekniskt stöd för information använder flertalet länsstyrelser olika system, däribland dagligen WIS.

Det råder dock viss osäkerhet om hur väl omvärldsbevakningen fungerar ute i länen. Den baseras ofta på de dagliga informationsflödena i verksamheterna och på medierapportering. En styrka är dock de veckovisa, regionala lägesavstämningarna som genomförs av flera länsstyrelser. Flera kommuner är beroende av andra samhällsaktörers omvärldsbevakning vid en händelse, exempelvis SOS-Alarm och räddningstjänsten.

De flesta TiB:ar på länsstyrelsen omvärldsbevakar enligt fastställda rutiner och följer MSB:s omvärldsbevakning i WIS. Rutiner och tekniskt stöd för att sprida information finns. Ett problem är dock att vissa organisationer inte har någon

speciell funktion för mottagande av information. Länsstyrelsen bedömer att de flesta viktiga samhällsaktörer i länet har en omvärldsbevakning som uppmärksammar varningar och information om läget. Dock finns det ett behov av att utveckla rutiner och metoder inom detta område. Flertalet kommuner bedömer att deras förmåga till omvärldsbevakning inte är tillräcklig. Länsstyrelsens uppfattning är att omvärldsbevakning bedrivs på olika håll inom kommunerna som en del av den vardagliga verksamheten. I vissa fall är omvärldsbevakningen ett tydligt uppdrag med tillhörande rutiner, i andra fall är uppdraget mindre tydligt. Tekniska stöd finns men det är beroende av fungerande elektroniska kommunikationer.

### **Materiella och personella resurser**

Länsstyrelserna bedömer att det i huvudsak finns egen förmåga att omfördela och disponera interna materiella resurser med uthållighet i en veckas tid. Många länsstyrelser anser samtidigt att det är mycket svårt att göra en bedömning av länets generella förmåga för indikatorerna materiella och personella resurser. Inom den kommunala verksamheten återfinns flera olika typer av samhällsviktig verksamhet som kan antas ha olika tillgång på dessa resurser, med varierande uthållighet. Många länsstyrelser uppfattar även att förmågan kan se olika ut mellan länets olika kommuner.

Länsstyrelserna förfogar över ledningsplatser med fasta reservkraftverk som har en uthållighet om minst en vecka. Länsstyrelserna har även de kommunikationssystem som behövs vid krishantering. Utöver detta har myndigheterna inte mycket materiella resurser, då det behovet inte finns i den dagliga verksamheten. Många verksamheter har personal som kan verka över en längre tid, det kan dock blir svårt att tillgodose behovet av specialistkompetens under en längre tid.

Flera länsstyrelser uppger att kommuner har egna, mindre drivmedelsdepåer placerade hos räddningstjänsten eller tekniska förvaltningen, som kan användas för samhällsviktig verksamhet vid störningar i drivmedelsförsörjningen eller vid elavbrott. Kommunerna har även viss tillgång till fordon som kan användas för transport av drivmedel till reservaggregat. Det finns också ett flertal utbildade frivilliga resursgrupper i länen som kan användas vid kriser.

Det finns inom exempelvis Nordsam (ett samarbete inom beredskapsområdet mellan länsstyrelserna i Sveriges sex nordligaste län) en uttalad ambition att stötta varandra med krisberedskapskompetens vid behov, något som redan sker vid övningar. Inom Nordsam finns det en gemensam dokumentation avseende arbetsmetod vid stabsarbete.

Många länsstyrelser anser att övningar i mottagande av förstärkningsresurser inte genomförs i den utsträckning som är önskvärd. Ett utvecklingsområde som flera länsstyrelser lyfter fram är emellertid att ta fram strukturer för och genomföra en samlad dokumenterad förteckning över prioriterade resurser för

hela länet. Det finns en förmåga hos de flesta att hantera personalsituationen vid en kris men svårigheten är att ersätta personer med specialistkompetens vid en utdragen händelse, då dessa personalgrupper är små redan i utgångsläget.

### **Praktisk erfarenhet**

Många län har drabbats eller påverkats av olika kriser genom åren. Några exempel är stormarna Gudrun och Per, flera stora översvämningar och tsunamin 2004. Några länsstyrelser uppger dock att det saknas praktisk erfarenhet från allvarliga händelser. Samtidigt uppger länsstyrelserna att erfarenhet från praktisk krishantering erhålls vid hantering av mindre inträffade händelser.

Flera övningar av olika omfattning har genomförts. Samtliga länsstyrelser lyfter dock fram att övningar sker i för liten omfattning.

### **Säkerhet och robusthet i samhällsviktig infrastruktur**

Enligt många länsstyrelser arbetas det mycket med att öka robustheten i samhällsviktig verksamhet. Viktiga fokusområden för länen är dricksvatten- och elförsörjning. Enligt länsstyrelserna har analyser och händelser visat att dricksvattenförsörjningen är mycket sårbar. Beredskapen ökar och många av kommunerna arbetar bland annat med nödvattenplaner. Generellt finns det ett behov av utveckling när det gäller kontinuitetshantering. Många av länsstyrelserna uppger att det finns reservkraft för åtminstone räddningstjänsterna och trygghetslarm för sociala verksamheten. I nästan samtliga fall har man dessutom reservkraftförsedd ledningsplats för krisledningsnämnden. När det gäller kvaliteten på ledningsnätet för dricksvatten och VA är de endast ett fåtal som anser sig ha ett redundant och robust sådant. I vissa av länsstyrelsernas bedömningar är förmågan delvis uppfylld med motiveringen att redundansen och robustheten sannolikt varierar från god till bristfällig i länens olika verksamheter.

Många länsstyrelser gör bedömningen att beroendet av externa (privata och offentliga) aktörers system för kommunikation och försörjning i stor utsträckning är gränssättande för möjligheterna att motstå allvarliga störningar under längre tid. Dessa aktörers förmåga eller hur de påverkar samhällsviktig verksamhet i länet på kort och lång sikt är idag oklar enligt många länsstyrelser. Det finns därför behov av öka kunskapen om detta i det fortsatta arbetet.

### **Reservkraft**

Samtliga länsstyrelser har reservkraft kopplad till sina ledningsplatser för en mer uthållig drift och krishantering vid störningar eller avbrott i elförsörjningen. Reservkraften testas med jämna mellanrum men de flesta länsstyrelser har aldrig provat att testa den under belastning en hel vecka.



Vissa länsstyrelser uppger att flera kommuner inom länen inte har fungerande reservkraft för en vecka. Reservkraft finns för ledningsfunktionerna i samtliga kommuner. Det finns även för annan samhällsviktig verksamhet såsom äldreboenden och vattenverk, medan vårdcentraler i regel saknar reservkraft.

Flertalet länsstyrelser bedömer också att reservkraft i stor utsträckning saknas hos många privata aktörer för exempelvis produktion (ej primärproduktion) och försäljning av livsmedel, på bensinstationer och värmeverk, inom bank- och kreditinstitut.

Brist på rutiner för bränslepåfyllnad är en brist i förmågan som många länsstyrelser har identifierat, både i sin egen verksamhet och i länet. Svårigheten att försörja reservaggregaten med bränsle vid längre elavbrott tycks vara en brist som kvarstår att lösa för alla län. Flertalet länsstyrelser nämner i sina bedömningar behovet av att teckna avtal för bränsleförsörjningen och påpekar också behovet av övningar och regelbunden testning av reservkraften hos framförallt aktörer som bedriver, äger eller ansvarar för samhällsviktig verksamhet.

### **Möjlighet att flytta den samhällsviktiga verksamheten till annan plats**

Möjlig att flytta viss kommunal samhällsviktig verksamhet finns, men långt ifrån för all. Vissa kommuner har till exempel övat flytt av boende på äldreboende. Det är osäkert hur situationen ser ut för verksamheten utanför den kommunala organisationen. Generellt i länen verkar detta vara ett viktigt utvecklingsområde för att få en bild av hur samhällsviktiga verksamheter kan bedrivas på alternativa platser.

Många länsstyrelser har varken förberett eller övat flytt till alternativ ledningsplats. Det finns dock flera potentiella ledningsplatser som skulle kunna användas, främst bland andra närliggande länsstyrelser. De kommunala krisorganisationerna kan flytta till alternativ plats, men detta är inte planerat i tillräcklig utsträckning. Övning eller förberedelser för mottagande av verksamheten på alternativ plats har inte genomförts enligt många länsstyrelser.

Länsstyrelserna bedömer att det kommer bli svårt att förflytta och transportera vårdkrävande individer. Det finns även brister i att det inte övats i att flytta verksamheten till annan plats. Några länsstyrelser påpekar också att det inte finns någon planerad evakueringsplan eller åtgärdsplan för mottagande enheter hos några landsting.

### **Samverkan**

Samverkan är en central uppgift för länsstyrelsen i arbetet med krishantering. Länsstyrelsen fokuserar på samverkansfrågor som gemensam lägesbild, information- och kommunikation samt att hjälpa drabbade kommuner eller

sektorer med nationella eller regionala resurser. Länsstyrelsen samverkar regelbundet i den ordinarie verksamheten genom etablerade nätverk och kanaler med identifierade samhällsviktiga aktörer. Många länsstyrelser uppger att privat-offentlig samverkan är bristfällig vad gäller stora nationella/regionala offentliga och privata företag. Länsstyrelsen deltar frekvent i samverkansövningar och har därmed ett stort nätverk inom krisberedskapssystemet. Inom länen finns det olika former och grupper för samverkan.

Flera länsstyrelser upplever att behoven av samverkan är identifierad och tillgodosedda inom de flesta områden. Det finns dock några områden där det inte fungerar lika bra, exempelvis avseende samverkan med aktörer inom elektroniska kommunikationer. Behoven av samverkan inom olika samhällsviktiga verksamheter skiljer sig mellan olika verksamheter, olika organisationer med mera. De flesta har troligtvis någon form av nätverk inom sitt verksamhetsområde, men hur väl det fungerar generellt i länen är svårt att bedöma. Samverkansytan med privata samhällsviktiga aktörer behöver utvecklas.

Lokal, regional och nationell samverkan med kommuner och myndigheter bedöms som god. Det finns ett behov av att utveckla samverkan med privata samhällsviktiga aktörer.

## **De centrala myndigheternas och sektorernas krisberedskapsförmåga**

De centrala myndigheterna bedömer likt länsstyrelserna krisberedskapsförmågan utifrån delförmågorna krishanteringsförmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Bedömningarna genomförs både för myndigheten i sig och för sektorn, se tabell 2.

Delförmågorna bedöms precis som för länsstyrelserna utifrån givna indikatorer där myndigheterna besvarar hur väl indikatorerna uppfylls genom att svara ja, nej eller delvis. En sammanställning av de centrala myndigheternas bedömningar per indikator följer efter tabellen.

Det finns ett motstånd mot användningen av begreppet sektorsansvar. Många centrala myndigheter uppger i sina risk- och sårbarhetsanalyser att de inte förstår vad sektorsansvaret är, att de inte har något sektorsansvar eller att de inte kan bedöma sektorns förmåga. Flera av myndigheterna har därför inte gjort någon förmågebedömning för sektorn. Däremot uppger flera av myndigheterna att de har ett ansvarsområde.

Majoriteten av de centrala myndigheterna bedömer att båda delförmågorna och därmed krisberedskapsförmågan är god men har vissa brister, både i den egna verksamheten och i sektorn.

Myndigheterna ger en mer positiv bild av den egna förmågan jämfört med sektorns förmåga. Detta kan bero på att de har bättre uppfattning och kunskap om den egna verksamheten.

I jämförelse med föregående års redovisning kan inga större skillnader i förmågebedömningen utläsas, myndigheterna redovisar fortsatt en förhållandevis positiv bild av krisberedskapsförmågan.

**Tabell 2. Tabell över centrala myndigheters skattning av sin egen och sektorns generella förmåga 2013.**

Centrala myndigheter	Samverkans-område	Verksamhet		Sektorn	
		Krishanterings-förmåga	Förmåga att motstå allvarliga störningar	Krishanterings-förmåga	Förmåga att motstå allvarliga störningar
Svenska Kraftnät	SOTI				
Energimyndigheten	SOTI, SOTP				
Elsäkerhetsverket	SOTI				
Post och telestyrelsen (PTS)	SOTI				
PTS (elektronisk kommunikation)	SOTI			God med viss brist/bristfällig	God med viss brist/bristfällig
PTS (Postsektorn)	SOTI				
Livsmedelverket	SOTI, SOFA				
MSB	SOTI, SOFA, SOGO, SOSUV				
MSB (Infosäk)	SOTI, SOFA, SOGO, SOSUV			God med viss brist/bristfällig	God med viss brist/bristfällig
MSB (Räddningstjänst)	SOTI, SOFA, SOGO, SOSUV				
Sjöfartsverket	SOTP, SOSUV				
Trafikverket	SOTP				
Transportstyrelsen	SOTP, SOSUV				
Kustbevakningen	SOFA, SOSUV				
Rikspolisstyrelsen	SOFA, SOSUV				
Smittskyddsinstitutet	SOFA	Sekretessbelagd	Sekretessbelagd	Sekretessbelagd	Sekretessbelagd
Socialstyrelsen	SOFA, SOSUV				
Socialstyrelsen (Landstingen)	SOFA, SOSUV				
Socialstyrelsen (Socialtjänst)	SOFA, SOSUV				
Statens jordbruksverk	SOFA				
Statens veterinärmedicinska anstalt	SOFA				
Strålsäkerhetsmyndigheten	SOFA				
Tullverket	SOFA, SOSUV				
Finansinspektionen	SOES				
Försäkringskassan	SOES				
Pensionsmyndigheten	SOES	Sekretessbelagd	Sekretessbelagd	Sekretessbelagd	Sekretessbelagd
Riksgäldskontoret	SOES				
Skatteverket	SOES				
Lantmäteriet	SOGO				
FOI	SOFA				
SMHI	SOSUV				
Skogsstyrelsen					
Luftfartsverket	SOTP				

God
God med viss brist
Bristfällig
Mycket bristfällig
Behövs ej
Ingen bedömning

## Ledning, samverkan och information

Majoriteten av de centrala myndigheterna redovisar att de har en etablerad beredskaps- och ledningsorganisation och att det finns aktuella krishanteringsplaner inom organisationen. Flera av myndigheterna redovisar att planerna är uppdaterade, kända inom organisationen och att övningar genomförs regelbundet. Erfarenheter dras även från inträffade händelser exempelvis från kärnkraftsolyckan i Japan 2011, vilka används för att revidera krishanteringsplanerna och stärka krisberedskapen.

Av många risk- och sårbarhetsanalyser framgår att krishanteringsplanerna som finns inom organisationen tenderar att bli för omfattande och innehålla för långa textavsnitt för att fungera som ett stöd i en krissituation.

Det finns fortfarande exempel på myndigheter som inte har någon särskild beredskapsorganisation eller som saknar rutiner för utbildning och övning inom krisberedskapsområdet. De redovisar dock att denna verksamhet är under utveckling. Myndigheterna bedömer även att det finns ett fortsatt utbildnings- och övningsbehov samt ett behov av att hålla befintliga planer uppdaterade.

Gällande uthålligheten när det gäller ledning, samverkan och information bedömer flera myndigheter liksom förra året att de är beroende av nyckelkompetenser inom organisationen och att de kan få problem med uthålligheten vid utdragna händelser.

Flera myndigheter identifierar behov av samordnad planering mellan aktörer inom samma sektor. Myndigheterna redovisar även att det finns behov av gemensamma övningar tillsammans med andra aktörer, både offentliga och privata, inom sektorn. Sådana övningar genomförs till viss del mellan delar av aktörerna inom respektive sektor, men behöver utvecklas och involvera fler.

Majoriteten av myndigheterna har upprättat nätverk för samverkan. Några uttrycker dock en viss osäkerhet kring huruvida nätverken är tillräckliga under en krissituation. Samarbeten sker bland annat genom framtagande av gemensamma strategier och planer för olika typer av händelser och försörjningsfrågor. Flertalet samverkansövningar genomförs regelbundet. Ett par myndigheter redovisar dock att det finns ytterligare behov att delta i de nationella samverkansövningarna med övriga aktörer och att civil-militär samverkan ännu inte är fullt utvecklad, men att det finns pågående initiativ.

I och med att den nya elberedskapslagen trädde i kraft vid halvårskiftet 2012 har företag inom elförsörjningen fått en informationsskyldighet gentemot Svenska Kraftnät vid störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Svenska Kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om elberedskap (SvKFS2013:2) trädde i kraft den 1 september 2013. Detta, i kombination med en ny version av ett lägesuppföljnings- och rapporteringsverktyg, bedöms underlätta informationsutbyte och framtagandet av lägesbilder vid allvarliga störningar.

### **Informationssäkerhet**

Flera av myndigheterna har, eller har påbörjat, ett systematiskt arbete med informationssäkerhet inom ramen för ledningssystemet för informationssäkerhet. Det innebär att myndigheterna kontinuerligt arbetar strukturerat med riskanalyser, informationsklassificeringar, genomförande av skyddsåtgärder, uppföljning, utbildning etcetera.

Myndigheterna redovisar att de har redundans för IT-, tele- och radiokommunikation och att det finns krishanteringsplaner. IT-beredskapen kan dock behöva utvecklas. Vid ett bortfall av ordinarie IT-lösning och Rakelsystemet kan det bli problematiskt att säkerställa kommunikationens konfidentialitet, spårbarhet, riktighet och tillgänglighet.

MSB uppger i sin särskilda förmågebedömning för kommunal räddningstjänst att samtliga kommunala räddningstjänster numera är anslutna till Rakel. Inom de centrala myndigheterna har flera infört eller påbörjat arbetet med att införa Rakel och användningen av Rakel mobiltelefoner. I Rakelsystemet finns bland annat en inbyggd krypteringsfunktion, men endast för tal och korta textmeddelanden.

Vid MSB finns det en nationell operativ samverkansfunktion (NOS) för att hantera en allvarlig it-relaterad kris på informationssäkerhetsområdet. Det finns även en it-incidentorganisation (CERT-SE) med beredskap vid MSB som bistår hela samhället vad avser teknisk omvärldsbevakning, larmning och larmförmedling. Båda dessa funktioner deltar löpande i övningar. MSB redovisar vidare att centralt placerade komponenter i samhällets informationshantering normalt är dimensionerade för att vara robusta och försedda med redundans. Lokal informationshantering saknar ofta motsvarande dimensionering. Centralt placerade komponenter i samhällets informationshantering är normalt även försedda med reservkraft. Det är dock okänt om uthålligheten dimensionerats för en veckas kontinuerlig drift.

Ett särskilt problem för informationssäkerheten är den internationalisering som sker i branschen. Inom landsgränserna kan den nationella lagstiftningen användas för att bland annat styra och hantera åtkomst till anläggningar och information. Som en del i företagets internationalisering och flytt av vissa elverksamhet utomlands minskar möjligheten att tillämpa den nationella lagstiftningen (säkerhetsskyddslagen eller beredskapslagstiftning) fullt ut. Därmed kan den nationella förmågan påverkas.

Ett annat problem som framkommer i risk- och sårbarhetsanalyserna är att vattenverk och anläggningar i distributionskedjan för vatten fjärrstyrs eller fjärrövervakas i alla kommuner. Dessa system har oftast ingen redundans utan är beroende av att ordinarie system fungerar. Gränssättande i de situationer där fjärrstyrning och fjärrövervakning fallerar är tillgång till tillräckligt med personal och rätt kompetens samt att strömförsörjningen till telesystemen fungerar. Av vattenverken kan 91 procent köras manuellt, men detta är mycket personalkrävande.

### **Larm och omvärldsbevakning**

Samtliga centrala myndigheter som är utpekade i krisberedskapsförordningen uppger att de har larmrutiner under kontorstid och TiB dygnet runt. Omvärldsbevakning utförs i fullgod utsträckning. Ett par myndigheter redovisar att omvärldsbevakningen inte bedrivs på central nivå utan att uppgiften är fördelad på olika funktioner inom myndigheten. Rutiner för omvärldsbevakning finns då för myndighetens respektive verksamhetsområden.

Både larmrutinerna och TiB övas regelbundet, flera myndigheter redovisar att det i huvudsak är TiB som har ett särskilt uppdrag för omvärldsbevakning. Ett par myndigheter redovisar att de infört TiB under året och därmed har förutsättningarna för att larma aktuella delar av verksamheten vid ett krisläge förbättrats. TiB är inte ett begrepp som används inom privat verksamhet, men bedömningen är att de flesta större företagen inom respektive sektor har någon slags beredskapsfunktion.

### **Materiella och personella resurser**

Majoriteten av myndigheterna redovisar att det finns tillräckligt med materiella resurser som kan tas i bruk med kort varsel och som har en uthållighet i minst en vecka.

Vissa funktioner kan dock ha svårt att ha uthållighet i en veckas tid. Vid stora händelser kommer personalen bli mycket hårt belastad, dessutom ingår normalt inte experter inom olika sakområden i beredskapsorganisationerna och de är därmed inte tillgängliga dygnet runt.

Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer att utrustning för sanering och hantering av radioaktivt avfall inte finns förberedd i tillräcklig omfattning för större händelser. Det saknas personal för att hantera de stora mätinsatser som kan komma att krävas. Inom vissa områden är bristen på mätkunnig personal mycket stor. Sverige skulle behöva ta emot internationell hjälp för att hantera större olyckor inom området för att utföra bland annat mätningar. Det saknas idag rutiner för detta.

Vad gäller materiella resurser för att hantera krissituationer inom myndigheternas ansvarsområden redovisar flertalet myndigheter att de saknar en övergripande bild över resursläget.

Kommunal räddningstjänst uppges ha tillräckliga materiella resurser. Förstärkningsresurser finns att tillgå för skogsbrand, översvämning, oljeutsläpp och kemikalieolyckor. Förutsättningarna kan eventuellt skilja sig åt i landet beroende på om kommunen har organiserat räddningstjänsten som heltid- respektive deltidsverksamhet och mellan glesbygds- respektive tätortskommuner. Förutsättningarna kan också variera beroende på om räddningstjänsten är organiserad genom ett räddningstjänstförbund eller som enskild verksamhet. MSB uppger att räddningstjänstförbund i regel har bättre förutsättningar att kraftsamla och därmed öka sin förmåga.

Livsmedelsverkets disponerar utrustning för nödvattenförsörjning. Genom den kan en eller flera kommuner ha möjlighet att försörja delar eller hela befolkningen med tre liter per person och dygn, förutsatt att dricksvatten finns någon annanstans exempelvis i en reservvattentäckt eller annan kommun. Idag finns resurser som skulle räcka till att cirka 350 000 personer får tillgång till tre liter per dygn.

Inom energiförsörjningssektorn har elnätföretagen byggt upp en störningsorganisation, Elsamverkan, som har till uppgift att prioritera och fördela elförsörjningens resurser i en störningssituation. Många företag har förhållandevis små lager och vid omfattande störningar är därför en resurssamverkan nödvändig. Svenska Kraftnät och regionnätetsföretagen har också en gemensam central driftsreserv. Svenska Kraftnät har placerat ut ett stort antal bandvagnar och reservkraftsaggregat hos företagen samt förrådshåller viss strategisk materiel, fordon och sambandsutrustning.

### **Praktisk erfarenhet**

De centrala myndigheterna involveras årligen i flertalet händelser där framför allt myndighetens beredskapsorganisation utsatts för ökade påfrestningar. Exempel på sådana händelser de senaste åren har varit tsunamikatastrofen 2004, stormarna Gudrun 2005 och Per 2007, askmolnet från Eyjafjallajökull 2010, Cryptosporidiumutbrottet i Östersunds kommun 2010, kärnkraftsolyckan i Japan 2011, oljeutsläppet utanför Tjörn 2011 och oroligheterna i Stockholmsområdet 2013.

De flesta centrala myndigheterna uppger även att de deltar i olika typer av övningar, både på lokal, regional, nationell och internationell nivå.

### **Säkerhet och robusthet i samhällsviktig infrastruktur**

Flera av myndigheterna uppger att säkerheten, robustheten och beredskapen i infrastrukturen till stor del beror på resultatet för de övriga indikatorerna, exempelvis reservkraft och materiella resurser.

Livsmedelsverket redovisar att skyddet mot sabotage och möjligheten till upptäckt av sabotage ute på vattendistributionssystemen är otillräcklig hos stora och små vattenverk och anläggningar, trots Livsmedelsverkets föreskrifter (2008:13) om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar.

Livsmedelsverket har tidigare konstaterat av många av de vattenskyddsområden som finns är fastställda utan adekvata hydrogeologiska underlag, och att de är i stort behov av översyn. Exempelvis visade en undersökning i Västra Götaland att endast 60 procent av vattentäkterna hade ett fastställt skydd. Av dessa hade endast 30 procent ett godtagbart skydd. Detta innebar att mer än 80 procent av vattentäkterna saknade eller hade ett sämre skydd än vad som antagits tidigare. Generellt sett behövs det nationella uppdateringar av bestämmelserna hos äldre vattenskyddsområden.

### **Reservkraft**

Det finns i regel reservkraft för vissa kritiska delar av verksamheterna främst för att säkra IT-servrar, telekommunikationer, larmfunktioner och krisledningscentraler. Reservkraftaggregaten testas regelbundet enligt framtagna rutiner.

Uthålligheten beror till stor del på tillgången till diesel. Myndigheter redovisar stor variation vad gäller dieseltillgången, allt från några enstaka timmars drift upp till sju dygn. Flera myndigheter uppger att de försökt skriva avtal med leverantörer av diesel till reservkraftsaggregaten vid en krissituation men det finns ingen leverantör som hittills varit villig att göra det.

### **Möjlighet att flytta den samhällsviktiga verksamheten till annan plats**

Ett flertal myndigheter redovisar att de är lokaliserade på flertalet orter och att de har möjlighet att flytta delar av den samhällsviktiga verksamheten, några myndigheter redovisar även att de har möjlighet att arbeta från valfri plats under förutsättning att internetåtkomst och mobiltelefon täckning finns. Vissa delar av den samhällsviktiga verksamheten är dock så specifika till sin natur att den inte är möjliga att flytta, det kan exempelvis handla om teknisk infrastruktur som laboratorier, dataservrar etcetera.

Flytt av samhällsviktig verksamheten har övats till viss del. För att en flytt ska fungera problemfritt redovisar flera myndigheter att det är nödvändigt med ytterligare utbildning och övning.

Det finns även ett behov att förtydliga vad som är samhällsviktig verksamhet innan indikatorn kan bedömas fullt ut.

### **Samverkan**

Det finns flera exempel på väl utvecklade samverkansforum och nätverk mellan myndigheter där aktörer från lokal till internationell nivå och även privata verksamheter och organisationer ingår. Samverkan sker före, under och efter en allvarlig händelse. Det sker kontinuerligt arbete med att förbättra samverkan, men den kan fortfarande utvecklas.

Samverkansövningar genomförs regelbundet och utgör en viktig del i erfarenhetsutbytet mellan olika aktörer.

Inom informationssäkerhetsområdet är behovet av samverkan med andra aktörer enbart till del identifierat och tillgodosett. Det beror på att det är svårt att identifiera dels vilken informationshantering som är samhällsviktig i Sverige, dels vilka verksamheter som har direkt samverkansbehov vid en störning (till exempel vilka verksamheter som har it-drift i samma anläggningar och drabbas samtidigt vid driftbortfall). I denna fråga finns det stor utvecklingspotential.