

## Samhällets krisberedskap – en introduktion

### Inledning

I Sverige har det över tid växt fram en samhällelig krisberedskap för att kunna förhindra och hantera olika hot mot människors liv och hälsa samt mot samhällets funktionalitet. Samhällets krisberedskap är av en bred och generell karaktär för att kunna förebygga och hantera en mängd olika former av risker och hot. Det arbete och de resurser som utgör samhällets krisberedskap återfinns inom ett stort antal samhällssektorer och på flera samhällsnivåer. Så väl offentliga som privata aktörer, inklusive den enskilde individen ingår.

#### **Samhällets krisberedskap:**

Samhällets samlade förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer, och säkra kryptografiska funktioner: kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten. (Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull, prop. 2007:08:92; förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.)

Utformningen av och ansvarsförhållandena inom samhällets krisberedskap återspeglar i hög grad utformningen och ansvarsförhållanden inom det normala samhällslivet med de konstitutionella och förvaltningsmässiga förhållanden som är specifika för Sverige – samt hur vi tidigare hanterat kriser vi drabbats av. Utformningen av och ansvarsförhållanden inom samhällets krisberedskap i Sverige skiljer sig därför i många fall väsentligt från den krisberedskap som finns i andra länder. I andra länder har man inte sällan en centraliserad samhällelig krisberedskap av mer militärorganisatorisk karaktär som anförs av en särskild "krisledande myndighet" som tar över ansvaret från andra myndigheter vid en kris och sen leder krishanteringsarbetet. Inte sällan är denna befogenhet kopplad till någon form av generell undantagslagstiftning. I Sverige har vi istället en starkt decentraliserad samhällelig krisberedskap baserad på självinitierad samverkan och samordning mellan i hög grad självständiga myndigheter, självstyrande kommuner och landsting, ideella organisationer samt privata företag. Utformningen av och ansvarsförhållandena inom krisberedskapen i Sverige kan därför lätt upplevas som "diffus" och

svår att få grepp om. Nedan presenteras därför en kort översikt och introduktion till samhällets krisberedskap. För den som vill fördjupa sig vidare finns i slutet av översikten förslag på vidare läsning.

### Målet med samhällets krisberedskap

Målen för *samhällets säkerhet* är att värna befolkningens liv och hälsa, värna samhällets funktionalitet, och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter (Ett användbart försvar – försvarspolitiskt proposition, 2008/09:140). Målen för samhällets säkerhet länkar samman och är styrande för både det militära försvarets förmåga och den civila krisberedskapen i Sverige. Samhällets krisberedskap utgör således en viktig del i samhällets samlade arbete med att säkerställa ett tryggt, säkert och fungerande samhälle.

#### En nationell säkerhetsstrategi

I början av 2017 presenterade regeringen en nationell säkerhetsstrategi. Strategin pekar ut åtta primära hot mot befolkningen och landet:

- Militära hot
- Informations- och cybersäkerhet
- Terrorism och våldsbejakande extremism
- Organiserad brottslighet
- Hot mot energiförsörjningen
- Hot mot transporter och infrastruktur
- Hälsohot
- Klimatförändringar

Med utgångspunkt i de övergripande målen för samhällets säkerhet är målen för arbetet med *samhällets krisberedskap* (Regeringens budgetproposition 2017/18:1 Utgiftsområde 6):

- Minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet
- Värna människors liv och hälsa
- Värna grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet
- Hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar
- Bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder genom bland annat bistånd och insatser
- Utgöra en grundläggande förutsättning för arbetet med det civila försvaret

## Samhällets krisberedskap är en samhällsgemensam verksamhet som bygger på vardagens verksamhet och resurser

Arbetet med att förebygga och hantera allvarliga händelser och kriser är som antytts ovan en omfattande samhällslig verksamhet baserad på samverkan och samordning mellan offentliga aktörer, näringslivet, ideella organisationer samt den enskilde individen. Det offentliga – ytterst regeringen – intar emellertid en central roll i denna samhällsverksamhet genom att ha ett övergripande ansvar för utvecklingen, inriktningen och uppföljningen av arbetet med samhällets krisberedskap.

### **Avsaknad av krisledande myndighet**

I Sverige finns det ingen särskild "krisledande myndighet" eller "krisgeneral" med specifika befogenheter, som vid en kris tar över det vardagliga ansvaret från andra aktörer (myndigheter etc.) och därefter för befäl över och leder det samlade krishanteringsarbetet. Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) är således ingen "krisledande myndighet" utan en myndighet som bistår regeringen med dess inriktning och utveckling av samhällets krisberedskap genom att driva på och stödja andra aktörer i deras krisberedskapsarbete för, under och efter en kris. Därtill bedriver MSB på egen hand olika internationella insatser för att bistå behövande länder.

Det offentliga ansvarar därtill för en betydande del av den verksamhet som är nödvändig för samhällets trygghet, säkerhet och funktionalitet, t.ex. räddningstjänst, sjukvård och polis. En nära samverkan mellan näringslivet och myndigheter på lokal, regional och nationell nivå är också i hög grad nödvändig för samhällets krisberedskap, eftersom en mycket stor – och ökande – andel av samhällsviktig infrastruktur ägs eller drivs av näringslivet, t.ex. infrastruktur inom transport-, telekommunikations- och energisektorn. Samhällets krisberedskap som en gemensam samhällsverksamhet har sin grund i samhällets normala vardagliga verksamhet för att förebygga och hantera olyckor och mindre omfattande störningar, t.ex. översvämningar, bränder och strömavbrott. Det är funktioner som sjukvården, räddningstjänsten, tele- och datakommunikationer (m.m.) och deras vardagliga verksamhet och resurser som utgör grunden för samhällets krisberedskap.

Då det inträffar kriser i samhället kan de vardagliga resurserna i vissa fall förstärkas personellt och materiellt. På regional och lokal nivå är olika frivilliga försvarsorganisationer och ideella organisationer som t.ex. Hemvärnet, Lottakåren, Röda korset och trossamfund viktiga förstärkningsresurser. Förstärkningsresurser i form av viss specialutrustning kan också erhållas från privata företag och organisationer genom särskilda avtal.

Särskilda nationella förstärkningsresurser utgörs t.ex. av expertkompetenser hos centrala myndigheter och av särskilda resurser för översvämningsskydd. Genom EU-samarbetet och

annat internationellt samarbete kan även vid behov förstärkningsresurser erhållas från utlandet, t.ex. flygplan för skogsbrandsbekämpning. Värt att hålla i minnet i sammanhanget är att de omfattande beredskapslager som existerade under det kalla kriget nu är mer eller mindre helt avvecklade och därför inte finns gripbara vid en större fredstida kris.

#### Några exempel på nationella förstärkningsresurser

- Expertkompetenser hos centrala myndigheter (t.ex. FOI:s CBRNE-kompetens)
- Svenska nationella ambulansflyget (SNAM)
- Nationella stödstyrkan
- Konsulär snabbinsatsstyrka (SNITS) och beredskapsstyrka (BESTYR)
- Polisens nationella insatsstyrka (NI)
- CBRN-enheter
- Nationella oljeskadeskyddsdepåer
- Nationella resurser för översvämningsskydd
- Nationella resurser för skogsbrandsbekämpning
- Reservbroar och bandvagnar

Förutom nämnda förstärkningsresurser finns särskilda norm-, regelverk och samverkansstrukturer som underlättar och stödjer hanteringen av kriser (se nedan).



Figur 1. Samhällets krisberedskap

Samhällets krisberedskap utgör i sig grunden för att det i samhället ska finnas en förmåga att bedriva viktig verksamhet även vid höjd beredskap, dvs. vid krigsfara eller krig. *Civilt försvar*

är den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp mot landet. Civilt och militärt försvar utgör tillsammans totalförsvaret. Det civila försvaret har i praktiken legat i malpåse sedan kalla krigets slut. Men arbetet med det civila försvaret har sedan 2011 sakta börjat återupptas i takt med en upptagen planering för försvaret av landets territorium. Genom regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition (2014:15:109) får återuppbyggnad av ett civilt försvar till och med sägas vara ett prioriterat område.

I december 2015 beslutade regeringen om planeringsansvisningar för det civila försvaret. Beslutet innebar att de så kallade bevakningsansvariga myndigheterna på central och regional åter ska återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret. Kommuner och landsting ska också arbeta med civilt försvar i enlighet med gällande överenskommelser med staten. Enligt regeringen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret. I juni 2016 lämnade Försvarmakten och MSB en gemensam uppdragsredovisning till regeringen om en sammanhängande planering (grundsyn) för att utveckla och stärka totalförsvaret. Med målbilden år 2020 föreslås en inriktning och aktiviteter för hur förmågan ska öka inför och under höjd beredskap. Målbilden redovisas i rapporten *Sverige kommer att möta utmaningarna: Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Därefter har också fyra regionala grundsyner för totalförsvaret tagits fram mellan berörda länsstyrelser och försvarmaktens regionala staber. En kontrollstation för det återupptagna totalförsvarsarbetet utgörs av en större totalförsvarsövning som är inplanerad till år 2020. I Försvarsberedningens rapport (*Motståndskraft: Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025 (Ds 2017:66)*) från 2017 tecknas nu viktiga politiska visioner upp om ett framtida civilt försvar.

## Samarbeten med omvärlden

Det nordiska, europeiska (EU) och internationella (FN och Nato) samarbetet rörande krisberedskap och humanitära katastrofinsatser är viktigt för samhällets krisberedskap. Sverige deltar både bilateralt och multilateralt i detta samarbete. Samarbetet är en förutsättning för att:

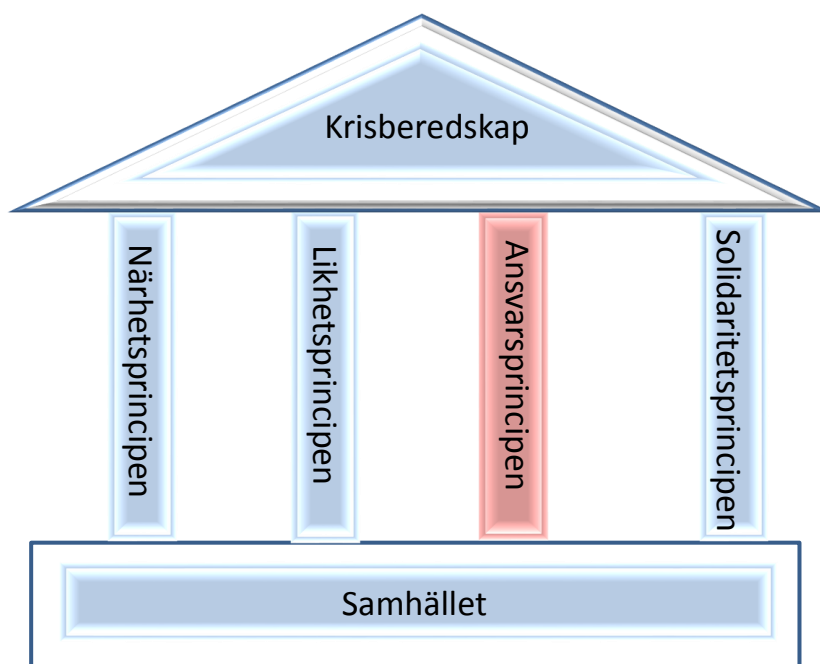
- kunna möta nationellt gränsöverskridande hot,
- kunna utbyta värdefull kunskap och erfarenheter på krisberedskapsområdet,
- kunna samfinansiera forskning om säkerhet och krisberedskap, samt
- i ömsesidig solidaritet kunna erhålla respektive erbjuda stöd med resurser vid en kris.

Inte minst krisberedskapssamarbetet i EU är av stor vikt för Sverige. Samhällets krisberedskap är tydligt sammankopplad med övriga EU-medlemsländers krisberedskap genom gemensamma larm- och varningssystem på olycks- och krisberedskapsområdet, genom förekomsten

av strukturer för koordinering av nationella krishanteringsåtgärder och förmedling av förstärkningsresurser, genom olika tvingande EU-direktiv på olycks- och krisberedskapsområdet samt att svenska myndigheter och universitet ha ett stort forsknings- och kunskapsutbyte med övriga medlemsstater i EU på säkerhets- och krisberedskapsområdet m.m. (för vidare läsning se t.ex.: *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the face of Emergencies*, (ed.) Stefan Olsson, FOI/Springer 2009 samt för mer aktuell uppdatering EU-kommissionens hemsida: *Vademecum home*: [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/index.html](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/index.html) (2018-09-25)).

### Bärande principer för samhällets krisberedskap

Samhällets krisberedskap bärs upp av ett antal grundläggande principer. Dessa är *ansvarsprincipen*, *närhetsprincipen*, *likhetsprincipen* samt *solidaritetsprincipen*.



Figur 2. Bärande principer för samhällets krisberedskap.

### Ansvarsprincipen

*Ansvarsprincipen* utgör huvudpelaren i samhällets krisberedskap. Om svensk krisberedskap ska sammanfattas i ett ord så är det just ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har det under kris eller krig. Någon annan aktör tar alltså inte över verksamhetsansvaret vid kris eller krig. Ansvarsprincipen innebär närmare att för den egna verksamheten vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Vidare ingår att aktivt samverka och samordna sig med andra aktörer i den omfattning som krävs för att effektivt förebygga och hantera en kris. Arbetet med att förebygga eller hantera kriser i samhället är, som tidigare framgått, därmed inte samlat hos en specifik myndighet, utan är en bred samhällsverksamhet på alla nivåer och inom alla sektorer i samhället.

### Närhetsprincipen

*Närhetsprincipen* innebär att en kris i första hand ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast ansvariga. Det innebär att händelsen ska hanteras på den samhällsnivå eller inom den samhällssektor den inträffat. En kris som inträffar i t.ex. en kommun ska också i första hand hanteras av ansvariga aktörer i den aktuella kommunen. Om en kris inte kan hanteras på den aktuella samhällsnivån, eller inom den aktuella sektorn, med stöd av angränsande aktörer (t.ex. grannkommuner) så kan hjälp och stöd erhållas från andra aktörer i samhället.

### Likhetsprincipen

*Likhetsprincipen* innebär att en verksamhet så långt som möjligt ska fungera på samma sätt under en kris som under normala förhållanden; lokalisering och organisation ska förändras så lite som möjligt.

### Solidaritetsprincipen

*Solidaritetsprincipen* rör krisberedskap inom EU-samarbetet. Solidaritetsprincipen innebär att EU:s medlemsstater solidariskt ska bistå med stöd och resurser om ett enskilt medlemsland drabbas av en allvarlig händelse eller kris och efterfrågar hjälp. Solidaritetsprincipen är lagfäst i EU:s Lissabonfördrag. För Sveriges del innebär det att vi kan förvänta oss stöd och hjälp från övriga EU när våra egna resurser inte räcker till vid en allvarlig händelse eller kris, men också att vi ska bistå andra länder när de drabbas av allvarliga händelser och kriser.

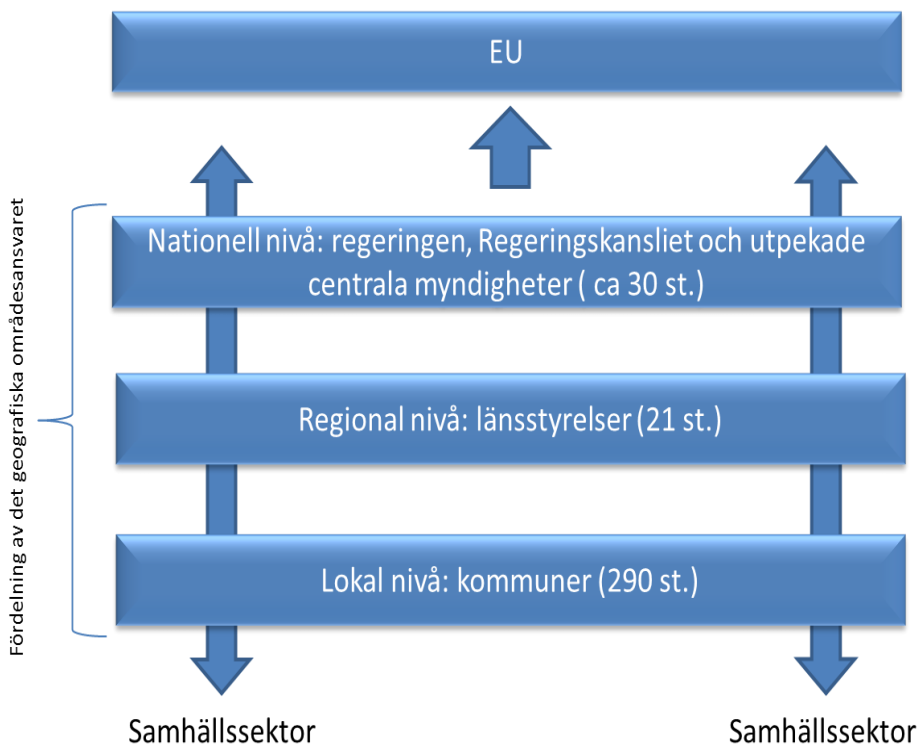
## Ansvars- och samverkansstrukturer för samhällets krisberedskap

Verksamheten inom samhällets krisberedskap – krishanteringssystemet – är uppbyggd kring en geografisk och en sektorsinriktad ansvars- och samverkansstruktur. Den *geografiska dimensionen* utgörs av fyra politiskt sammankopplade nivåer: lokal, regional, nationell och EU. Till den lokala, regionala och nationella nivån är det kopplat ett särskilt geografiskt områdesansvar. Samverkan mellan den nationella nivån och EU-nivån omfattar främst stöd med förstärkningsresurser, larm och varning, frivillig koordinering av nationella krishanteringsåtgärder vid gränsöverskridande kriser etc. (se nedan). *Sektorsdimensionen* nedanför EU-nivån utgörs av ett antal centrala förvaltningsmyndigheter, t.ex. Post- och telestyrelsen, som utifrån sitt respektive verksamhetsansvar av regeringen genom krisberedskapsförordningen

(2015:1052) givits ett särskilt ansvar för krisberedskapen inom en eller flera samhällssektor, t.ex. inom transportsektorn. Sektorsansvaret är dock omgärdat med vissa komplikationer då alla berörda myndigheter samtidigt inte har det inskrivit i sina myndighetsinstruktioner (se Carl Denward m.fl., *Sektorsansvar: Ansvarssystem eller semantik*, FOI-R--4542--SE, December 2017).

### Geografiskt områdesansvar

Det geografiska områdesansvaret är som nyss nämnt uppdelat på lokal, regional och nationell nivå. *Kommunerna* har det geografiska områdesansvaret för den lokala nivån, *länsstyrelserna* för den regionala nivån och *centrala myndigheter* och *regeringen* för den nationella nivån. I sammanhanget bör det understrykas att landstingen/regionerna inte har något formellt geografiskt områdesansvar även om det är en viktig regional krisberedskapsaktör. Det geografiska områdesansvaret på nationell och lokal nivå har en särskild politisk dimension genom dess folkvalda representanter, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för lednings- och samordningsuppgifter i grunden är en statlig administrativ delegering av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder bärs därmed ytterst av regeringen.



Figur 3. Ansvars- och samverkanstruktur för samhällets krisberedskap. Fördelning av det geografiska områdesansvaret på olika nivåer: lokal, regional och nationell

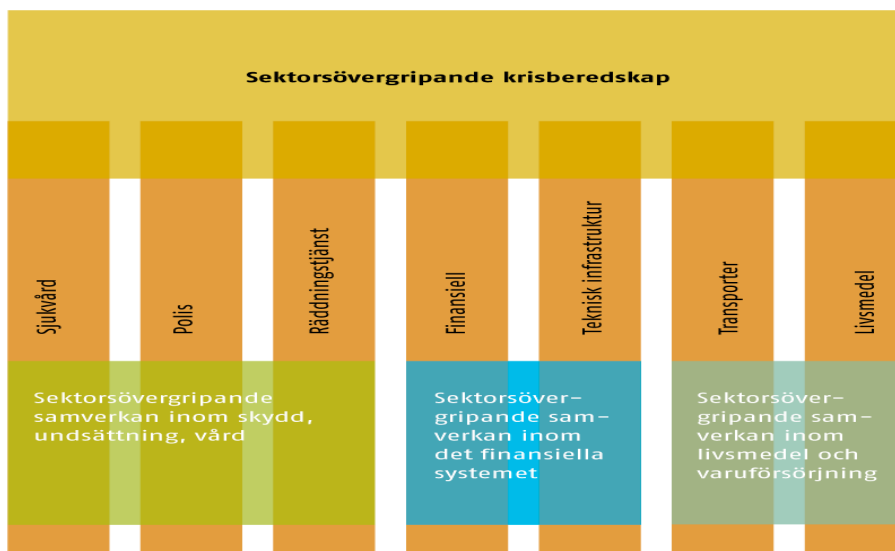
**Formaterat:** Justerat, Radavstånd: enkelt, Tillåt hängande interpunktion, Automatiskt mellanrum mellan asiatiska och latinska tecken, Automatiskt mellanrum mellan asiatiska tecken och siffertecken, Teckensnittsjustering: Auto, Tabbstopp: Inte vid 5 cm



Det geografiska områdesansvaret innebär att det inom ett geografiskt område finns en aktör (kommun, länsstyrelse eller central myndighet/regeringen) som ansvarar för *inriktning, prioritering* och *samordning* av *tvärsektoriella* åtgärder gällande krisberedskap. Vid en kris inbegriper ansvaret därtill att sammanställa en samlad lägesbild av situationen och att ansvara för den samlade kriskommunikationen inom det geografiska området. Med samlad lägesbild avses lägesbilder från berörda aktörer. Det geografiska områdesansvaret, som utövas inom ramen för ansvarsprincipen, medför inte att någon annan aktörs ansvar och befogenheter tas över. Detta innebär t.ex. att en kommun som har det geografiska områdesansvaret inte har någon beslutanderätt över den verksamhet som t.ex. Polisen, Försäkringskassan eller det lokala näringslivet bedriver inom kommunens gränser i enlighet med ansvarsprincipen.

#### Statliga myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskap

Regeringen har genom förordningen (2015:1052) om krisberedskap och höjd beredskap beslutat att ett antal statliga myndigheter, däribland länsstyrelserna, har särskilt ansvar för krisberedskap och samverkan inom och mellan samhällets olika sektorer och nivåer. Det handlar bland annat om att årligen göra risk- och sårbarhetsanalyser för sin sektor/region, att ha förstärkta ledningsfunktioner och tjänsteman i beredskap. För att stödja de statliga myndigheternas sektorsövergripande krisberedskapsarbete finns det ett antal *samverkansområden*. Syftet med samverkansområden är att de berörda myndigheterna i samverkan ska komma fram till hur krisberedskapen inom samverkansområdet och mellan samverkansområden bör och kan stärkas. Detta med anledning av de beroendeförhållanden som finns då en kris inträffar, t.ex. ett elavbrott eller isstorm. Samverkansområdena har emellertid *ingen* operativ roll vid en kris, utan är bara ett forum för det förebyggande och förberedande krisberedskapsarbetet.



Figur 4. Illustration av sektorsövergripande krisberedskap i samhället (Källa: KBM/MSB).

### Samverkansforum för specifika risker och hot

För att möta specifika hot mot samhällets trygghet, säkerhet och funktionalitet finns olika hot-specifika samverkansforum, i form av samverkansgrupper eller råd, där representanter från olika myndigheter och andra intressenter möts och samverkar. Exempel på sådana samverkansforum är: Nationella pandemigruppen, Samverkansrådet mot terrorism, Samverkansgruppen för informations säkerhet Finansiella sektorns privat-offentliga samverkansgrupp (FSPOS), Nationella Telesamverkansgruppen (NTSG) och ett antal regionala älvgrupper (dvs. samverkansgrupper för att förebygga och hantera översvämningar i vattendrag).

### Risk- och sårbarhetsanalyser på alla nivåer i samhället

Regelbundna risk- och sårbarhetsanalyser genomförs på lokal, regional och nationell nivå dvs. av kommuner, landsting, länsstyrelser och statliga myndigheter. Arbetet med dessa risk- och sårbarhetsanalyser bidrar till att öka medvetenheten och kunskapen om olika hot, risker och andra sårbarheter samt förmågor inom det egna verksamhetsområdet för nämnda aktörer. Arbetet skapar också underlag för aktörens egen planering för att vidta olika åtgärder för att kunna minimera hot, risker och kritiska beroendeförhållanden. Risk- och sårbarhetsanalyserna aggregeras upp genom samhällsnivåerna för att i slutändan skapa en nationell hot- och riskbild och en bedömning av samhällets förmåga att motstå olika störningar. Denna bild av risker och förmågor hjälper regeringen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att inrikta krisberedskapen och att fördela ekonomiska medel för att förstärka krisberedskapen. Inom EU har det vidare inletts ett arbete med att sammanställa en gemensam hot- och risk bild för unionen. Sverige har härvid till Kommissionen vid flera tillfällen lämnat in rapporter om sitt arbete med att identifiera nationella risker och hot. Det systematiska arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kommer därför, i viss mån, framöver således att sträcka sig från lokal till europeisk nivå.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att näringslivets aktörer som ansvarar för en betydande del av viktig infrastruktur i samhället (t.ex. elförsörjning och telekommunikation) idag inte har någon skyldighet att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser som ovan nämnda offentliga aktörer. Däremot finns det inom flera områden en samverkan mellan näringslivets olika aktörer och det offentliga, t.ex. inom energi- och telekommunikationssektorn. Detta bidrar till att ansvariga myndigheter, kommuner med flera lättare kan göra bedömningar av de risker och sårbarheter som finns inom dessa sektorer.

### Samhällets krisberedskap och dess aktörer

Som framgått ovan är det ett stort antal olika aktörer på olika nivåer i samhället som ansvarar för samhällets krisberedskap. Dessa har också olika roller och uppgifter före, under och efter en kris. Nedan belyses dessa roller och uppgifter för ett *begränsat* urval av viktiga krisberedskapsaktörer.

#### Regeringen

Regeringens uppgift är att styra landet. Regeringen har därför också ett övergripande ansvar för att utveckla, förvalta och fördela finansiella medel till stöd för åtgärder inom samhällets

krisberedskap. Regeringens uppgift vid en kris är främst att på en övergripande nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering och att kommunicera med allmänhet och media. Vid kriser med nationella konsekvenser är regeringens uppgift begränsad till att främst hantera övergripande normativa och strategiska frågor. Ansvaret för krisledning och samordning av operativa åtgärder av nationell karaktär ligger vid en kris på de centrala myndigheterna, som t.ex. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten vid en pandemi, Regeringen har såldes i stor utsträckning praktiskt sätt delegerat sitt formella nationella geografiska områdesansvar till dessa myndigheter. Regeringen har vidare även ansvar för kontakter (om dessa inte hanteras på myndighetsnivå) med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse eller kris i Sverige. Detta gäller omvänt när Sverige kan påverkas eller beröras av kriser i andra länder eller på internationellt vatten.

## Regeringskansliet

Myndigheten Regeringskansliet består av Statsrådsberedningen, tio departement och Förvaltningsavdelningen, samt utlandsmyndigheterna (ambassader etc.) och EU-representationen i Bryssel. Myndighetens chef är statministern. Regeringskansliets uppgift är att stödja regeringen i dess uppgift att styra landet och förverkliga sin politik, så väl under normala förhållanden som vid kriser. Inom Regeringskansliet, liksom i övriga delar av samhället, ligger ansvarsprincipen till grund för arbetet vid kriser. Det innebär att det departement som ansvarar för en viss sakfråga under normala förhållanden hanterar den frågan även vid en kris. Departementscheferna är ansvariga för att sitt respektive departement har en krishanteringsförmåga. Vid varje departement finns en chefstjänsteman med utpekat ansvar för krisberedskapsfrågorna inom sitt departement. Vid varje departement finns också larm- och olika beredskapsfunktioner, t.ex. tjänsteman i beredskap (TiB). Uppgiften för funktionerna är att kunna ta emot larm och annan viktig information från myndigheter (m.m.) dygnet runt under årets alla dagar.

I Regeringskansliet, med placering i Justitiedepartementet, finns en chefstjänsteman för krishantering med ansvar för att utveckla och samordna Regeringskansliets krishantering och ge stöd till departementen. Chefstjänstemannen ska vid kriser bland annat säkerställa att arbetet dras igång snabbt och samordna och stödja krishanteringsarbetet inom Regeringskansliet. Chefstjänstemannen har till sin hjälp ett *kansli för krishantering* (RKKH). Kansliet bevakar dygnet runt händelseutvecklingen både inom landet och internationellt. Under en kris ska kansliet stötta övriga Regeringskansliet i krishanteringen. Det handlar om att larma, ta fram en samlad lägesbild och en bild av hur samtliga enskilda händelser tillsammans påverkar samhället. Efter krisen ska kansliet kunna följa upp och utvärdera det genomförda arbetet.

För krishantering finns också en grupp för strategisk samordning inom Regeringskansliet. Gruppen består av statssekreterare från de departement som berörs av en allvarlig händelse. Gruppen leds av justitie- och inrikesministerns statssekreterare eller den statssekreterare som han eller hon utser. Gruppens uppgift vid en kris är bland annat att ange strategisk inriktning för Regeringskansliets arbete.

Regeringen har ett *krishanteringsråd* som fungerar som ett forum för informationsutbytet mellan Regeringskansliet och myndigheter. Vid rådets möten träffas Regeringskansliet och rådets ledamöter från myndighetsvärlden för att utbyta information. Under normala förhållanden

sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser, vilket skedde under 2015 i samband med den akuta flyktingsituationen. Krishanteringsrådet leds av justitie- och inrikesministerns statssekreterare. I rådet ingår normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten. I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Dessutom kan företrädare för de berörda, myndighetsansvariga departementen medverka. Inrikesministerns statssekreterare kan även adjungera andra ledamöter om behov finns.

## Länsstyrelse

Sveriges 21 länsstyrelser har bland annat till uppgift att verka för att minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen och att utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter även under kriser. Länsstyrelserna är *geografiskt områdesansvariga* myndigheter. Länsstyrelserna ska därmed vara sammanhållande inom sitt geografiska område och svara för nödvändig samordning och gemensam inriktning av åtgärder före, under och efter en kris. Länsstyrelserna är ålagda att ha ett *regionalt råd* för skydd mot olyckor och för krisberedskap, där representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer ingår. Syfte med det regionala rådet är att skapa nödvändig samordning i länet, men rådets roll varierar mellan länen. Oftast har rådet en rådgivande roll men i vissa fall har det också en uttalad roll som forum för operativ regional samordning (t.ex. i Kalmar län). Länsstyrelserna har i uppgift att stödja de aktörer, primärt kommuner och landsting i länet, som ansvarar för krisberedskap ifråga om planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning. Länsstyrelserna ska även följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid (dvs. kriser) och höjd beredskap. Länsstyrelserna ska också upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som underlag till egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder.

Länsstyrelserna har en tjänsteman i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid kriser som berör länet. Länsstyrelserna är vidare ålagda att ha en förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Länsstyrelserna ska se till att information till allmänheten och media, om situationen i länet, samordnas. Länsstyrelserna har ansvar för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid kriser, samt att informera regeringen eller annan av regeringen utsedd myndighet om läget i länet. Länsstyrelserna ska analysera, bedöma och meddela regionala behov av nationella och internationella förstärkningsresurser till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Efter beslut av regeringen ska berörd länsstyrelse prioritera och inrikta de förstärkningsresurser som regionen får. Länsstyrelserna samordnar vid behov resursanskaffningen från andra län, privata företag, organisationer m.m.

I fråga om omfattande räddningsinsatser (t.ex. vid ett större dammbrott eller vidsträckt skogsbränder som berör flera kommuner) får en länsstyrelse, enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, tillfälligt ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner i länet för att främja samordningen av insatserna. Det hände t.ex. i samband med den stora branden i Västmanland 2014, men inträffar annars mycket sällan. Befogenheten innebär ett

visst avsteg från ansvarsprincipen. Om flera län berörs av räddningsinsatser åligger det berörda länsstyrelser att komma överens om vilken länsstyrelse som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna

Länsstyrelserna ansvarar, om regeringen inte beslutar om annat om skydd mot olyckor för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Med stöd av underlag från olika expertmyndigheter (t.ex. Strålsäkerhetsmyndigheten) beslutar länsstyrelsen om varning, information och råd till allmänheten, samt om åtgärder för skydd av människor, djur och miljö. I län med kärnkraftverk har länsstyrelsen dessutom ansvaret för alarmering, utdelning av jodtabletter, utrymning och för att organisera en personalberedskap (omfattar även länsstyrelserna i Skåne och Västerbotten) för räddningstjänsten. Länsstyrelserna ansvarar också för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Länsstyrelserna har avslutningsvis också i samverkan med Jordbruksverket ansvar för hanteringen av epizootier och zoonoser (dvs. allvarliga smittsamma djursjukdomar respektive djursjukdomar som smittar till människor).

### Landsting

Landets 20 landsting (inklusive regionerna Västra Götaland, Skåne, Halland) samt Region Gotland (Gotland har inget landsting utan är en kommun med ansvar för både primärkommunala uppgifter och landstingskommunala uppgifter) har med ett långtgående självstyre ansvar för bl.a. hälso- och sjukvård, socialtjänst, smittskydd samt för kollektivtrafiken (oftast i samarbete med kommuner) i landets olika regioner. Därför är landstingen också regionalt en mycket viktiga krisberedskapsaktör. Enligt Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska landstingen erbjuda god hälso- och sjukvård, även i samband med allvarliga händelser och kriser som medfört ett stort antal skadade, smittade (etc.). Alla landsting, och de båda regionerna, är liksom kommunerna ålagda att verka för att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser.

Landstingen är ålagda att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och att ha planer för att kunna förebygga och hantera olika katastrof- och krisscenarioer. Varje landsting är ålagda att ha en regional katastrofmedicinsk plan, vilken bl.a. ska inkludera kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära händelser. Landstingen är också ålagda att ha en krisledningsorganisation och att ha ständig beredskap med tjänsteman i beredskap (TIB). Krisledningens viktigaste funktion är att fördela landstingets samtliga resurser, främst sjukvård och kollektivtrafik, på ett sådant sätt att störningen på ordinarie verksamhet blir så liten som möjligt. Landstingets smittskyddsläkare som svarar för samordningen av regionens epidemiberedskap har också stöd av kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Landstingen har ansvar för att regelbundet utbilda och öva förtroendevalda och tjänstemän i krishantering.

### Kommuner

En kris som drabbar Sverige drabbar oftast en eller flera av landets kommuner. Kommunerna ansvarar samtidigt för många verksamheter som måste fungera t.ex. räddningstjänst, vatten och avlopp, kollektivtrafik, fjärrvärme, renhållning och sophämtning, bostadsförsörjning samt barn- och äldreomsorg. Kommunerna är därför en mycket central aktör i fråga om samhällets

krisberedskap. Risk- och hotbilden för landets 290 kommuner, samt förutsättningarna att hantera en kris, varierar dock kraftigt.

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Det innebär bl.a. att bygga nätverk med viktiga aktörer (företag, statliga myndigheter, frivilligorganisationer m.fl.), informera om hot och risker inom kommunens geografiska gränser och se till att samordning före, under och efter en kris fungerar. Kommunen ska också samordna informationen till allmänheten och medierna, samt hålla länsstyrelsen (och/eller annan av regeringen utpekad myndighet) informerad om händelseutvecklingen i kommunen vid en allvarlig händelse eller kris.

Kommunerna har enligt grundlagen (regeringsformen) stor självständighet till följd av det kommunala självstyret, vilket även gäller på krisberedskapsområdet. Alla kommuner är dock skyldiga att enligt lag ha en räddningstjänst samt att verka för att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunerna ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (lag 2006:544 och förordning 2006:637 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap).

#### ***Kommunerna i fokus för krisberedskapen***

Samhället krisberedskap kan sägas ha ett *underifrånperspektiv* såtillvida att en kris ska hanteras på den samhällsnivå där den först inträffar (närhetsprincipen) och av de närmast ansvariga på denna nivå (ansvarsprincipen). Kommunerna kommer därför vanligen i fokus eftersom kriser oftast drabbar en eller flera kommuner. Därtill kommer att det är kommunerna som är ansvariga för många samhällsviktiga verksamheter t.ex. räddningstjänst, vattenförsörjning, fjärrvärme, sophämtning, socialtjänst, hälsoskydd samt barn- och äldreomsorg.

Enligt nyss nämnda lag är kommunerna ålagda att ha en plan grundad på risk- och sårbarhetsanalyser för hur de avser att hantera en allvarlig händelse eller kris. Kommuner är vidare skyldiga att regelbundet utbilda och öva sina politiker och tjänstemän i krishantering samt att ha en *krisledningsnämnd*, vilket i sig utgör ett visst avsteg från den tidigare nämnda likhetsprincipen. Varje enskild kommun avgör själva vilka befogenheter krisledningsnämnden ska ha och hur den ska vara utformad. Syftet med nämnden är att skapa möjligheter till snabba politiska beslut genom att verksamhetsansvaret för flera eller alla av kommunens nämnder tas över av krisledningsnämnden.

#### **Europeiska unionen**

Samarbetet inom den Europeiska unionen (EU) blir allt mer viktigare för samhällets krisberedskap. Krisberedskapsfrågor har gradvis blivit en allt viktigare fråga inom EU, först enskilt inom olika sektorer men under senare år även sektorsövergripande. Lissabonfördraget från 2009

slår fast en solidaritetsprincip inom krisberedskapsområdet. Solidaritetsprincipen innebär som tidigare framgått att EU:s medlemsländer solidariskt åtar sig att gemensamt mobilisera sina krafter och resurser för att bistå ett enskilt medlemsland som drabbats av en allvarlig kris och som efterfrågar hjälp. Krisen kan vara allt från en naturkatastrof till ett terrorattentat.

Det räddningstjänstorienterade samarbetsområdet *civilskydd* (inte att sammanblandas med termen civilt försvar) i EU har en central roll för samhällets krisberedskap och är tydligt reglerad i Lissabonfördraget. I artikel 6 i fördraget fastställs att civilskydd utgör ett område för delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna. Det innebär att EU inom området civilskydd har befogenhet att vidta åtgärder för att *stödja, samordna* eller *komplettera* medlemsländernas egna nationella åtgärder, men EU ges *inte* några överstatliga befogenheter på området. I artikel 196 om Civilskydd i Lissabonfördraget anges att EU ska *främja samarbete* mellan medlemsländernas krishanteringssystem så att förmågan att förhindra och hantera katastrofer förbättras.

#### Larm- och varningssystem

För att snabbt kunna larma och varna varandra vid olika hot och risker har ett antal olika larm- och varningssystem ("rapid alert and information systems") för olika sektorer etablerats mellan medlemsländerna i EU. Systemen har nationella kontaktpunkter (myndigheter) som i nätverksform snabbt kan underrätta varandra.

#### Civilskyddsmekanismen

För att EU:s medlemsländer på ett effektivt sätt ska kunna ge varandra räddningstjänstrelaterad resurstöd har EU inrättat en *civilskyddsmekanism* med ett övervaknings- och informationscentra, *The Emergency Response Coordination Centre* (ERCC), i Kommissionen i Bryssel. ERCC är en operativ kontaktpunkt som tar emot information och begäran om hjälp från medlemsländerna. I varje medlemsland finns det en nationell kontaktpunkt gentemot ERCC; i Sverige är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I händelse av en svår olycka eller katastrof i Sverige, är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som skickar begäran om hjälp till ERCC, som i sin tur kontaktar de andra ländernas kontaktpunkter. Insatser genom mekanismen föregås alltid av en begäran från det utsatta landet (se t.ex. Kommissionens hemsida: [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en) (2018-09-25)).

#### European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP).

Inom EU pågår samarbete med att utveckla medlemsländernas förmåga att skydda samhällsviktig verksamhet. Hit hör skydd av kritisk infrastruktur, vilket sker inom ramen för *European Programme for Critical Infrastructure Protection* (EPCIP) (se t.ex. Kommissionens hemsida: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/critical-infrastructure\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/critical-infrastructure_en) (2018-09-25)).

Formaterat: Engelska (USA)

## FOI och samhällets krisberedskap

FOI/FOA har en lång tradition att stödja Regeringskansliet, myndigheter, kommuner och bolag (t.ex. fastighetsbolaget Stockholmshem) vad gäller utredningar, studier, utbildningar och övningar samt olika former av metodstöd inom området krisberedskap och civilt försvar. FOI deltar inom EU:s ramforskningsprogram i projekt som berör krisberedskap. FOI har också sedan flera år tillbaks personal kontinuerligt utplacerade som direktstöd/analysstöd vid Försvarsdepartementets/Justitiedepartementets enhet för samordning av samhällets krisberedskap (SSK). För att illustrera FOI:s (främst avdelningen Försvarsanalys) arbete på krisberedskapsområdet återges nedan titlarna på ett urval rapporter och beställande kunder:

- Beskrivning av det stöd FOI kan ge inom CBRN-området och hur FOI kan bidra till en utveckling av svensk krisberedskap – kund Försvarsdepartementet
- Svensk krisberedskap och klimatförändringarnas indirekta effekter: Betydelsen av förebyggande arbete – kund Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Effektiv krisledningsorganisation: En förstudie på uppdrag av Socialstyrelsen – kund Socialstyrelsen
- Tjänstebaserad krishantering för lokalsamhället: verksamhetsanalys och initial arkitektur – kund Krisberedskapsmyndigheten
- Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden – kund Överstyrelsen för civil beredskap
- Krisledning i Båstad. Studie av Båstads kommuns krisledning i samband med utsläppet av giftigt vatten från tunnelbygget i Hallandsåsen – kund Överstyrelsen för civil beredskap
- Building Crisis Management Capacity in the EU – kund Försvarsdepartementet
- En modell för strategisk omvärldsanalys av EU:s krishanteringssystem – kund Försvarsdepartementet
- Samverkan mellan Försvarsmakten och kommunerna – kund Försvarsmakten
- Från hemvävd till invävd krisberedskap: Möjligheter och utmaningar vid en europeiserad svensk krisberedskap – kund Försvarsdepartementet
- Informationsinhämtning och satellitbilder i den svenska krisledningsorganisationen – kund Försvarsmakten
- Civil krisberedskap genom Nato – kund Försvarsdepartementet
- Kontraktbaserad krisberedskap – kund Justitiedepartementet
- Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – kund Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Individens grundläggande behov: teori, praxis och syntes – kund Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap – kund Justitiedepartementet
- Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar – kund Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret – Justitiedepartementet
- Att analysera och förstå behovet av situationsanpassad ledning och samverkan – kund Försvarshögskolan



### Vidare läsning och information om samhällets krisberedskap:

- *Totalförsvarets författningshandbok 2017/18*. Försvarsdepartementet.
- *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB (2015)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Hemsida: [www.msb.se](http://www.msb.se).
- Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, Försvarshögskolan, Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet, (<https://www.fhs.se/download/18.1ee9003b162cad2caa5998b2/1525680552936/F%C3%B6ruts%C3%A4ttningar%20f%C3%B6r%20krisberedskap%20och%20totalf%C3%B6rsvaret%20i%20Sverige%202018.pdf>)
- Stefan Olsson (editor). *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer, Springer-Berlin Heidelberg (2009)