

# SAMMANFATTNING

## UPPDRAGET

Regeringens uppdrag innehåller två uppgifter. Den första är att utredningen ska analysera behovet av samordning av informationsförsörjning mellan aktörer som är verksamma inom det civila försvaret och krishantering i fred. Här avses såväl statliga, landstingskommunala, kommunala som enskilda aktörer. Den andra är att, utifrån de olika verksamheternas behov av samverkan och samordning, upprätta en kravspecifikation på nödvändig teknik för att knyta samman systemen för informationshantering.

Uppdraget ska dels ses mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen som förskjutit fokus från höjd beredskap till fredstida krishantering, dels den avbrutna utvecklingen av ledningsstödssystemet Elvira

Den säkerhetspolitiska utvecklingen har medfört att regeringen under senare år har behandlat hantering av kris i fred i flera propositioner m.m. Detta har bl.a. resulterat i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Funktionsindelningen inom det civila försvaret har avvecklats och nya samverkansområden inrättats. Inom kommuner och landsting skall skapas en krisledningsnämnd enligt lagen (2002:833) om extraordinära händelser i kommuner och landsting. En ny planeringsmyndighet för krishantering, Krisberedskapsmyndigheten (KBM), har inrättats per 1 juli 2002 med verksamhet som innefattar bl.a. att stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter.

Utredningen har avgränsat sitt arbete med krishantering i fred till att omfatta hanteringen under en pågående kris. Någon fullt entydig definition av vad som avses med en fredstida kris finns inte. Utredningens mening är att det vare sig behövs eller är möjligt att ta fram en entydig definition om vad som avses med fredstida kris. Utredningen har i sitt arbete använt följande definition – Med kris avses en så stor påfrestning på samhället att ansvarig kommun, myndighet eller motsvarande tvingas frångå normala fredstida rutiner för ledning, informationsspridning, resursfördelning m.m. vid hantering av situationen.

Med informationsförsörjning avser utredningen den process som ger en aktör tillgång till den information som han/hon behöver. En aktör inom krishantering kan vara dels de myndigheter som har ett särskilt ansvar inom de nya samverkansområdena, dels övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda av krisen. Behov av samordning av informationsförsörjning finns, enligt utredningens mening, när flera aktörer är i behov av samma information, vid samma tidpunkt. Samordning kan därför behövas av vad som skall delas, till vem, när och hur detta ska ske.

## BEHOV AV SAMORDNAD INFORMATIONSFÖRSÖRJNING

Informationsförsörjningen i en kris riktar sig huvudsakligen till allmänhet och massmedia samt till de aktörer som är engagerade i själva krishantering. Informationsförsörjningen till dessa olika grupper kan ha delvis olika karaktär och innehåll.

Vid de större olyckor med kriskaraktär som vi haft i Sverige under senare år har i de flesta fall massmedia och allmänhet ställt mycket omfattande krav på information. Myndigheterna planerar att vid kris i huvudsak använda de ordinarie informationskanalerna. Några särskilda informationssystem att väcka upp vid kris finns vanligtvis inte. Kommunerna och länsstyrelserna har ofta i sin planläggning för kris och höjd beredskap planerat in förstärkningar av informationskapaciteten. Erfarenheterna från kriser i kommunerna har dock visat att de planerade förstärkningarna ofta inte har räckt till.

En annan erfarenhet av krishantering i kommunerna är den stora variation av metoder som använts för att få ut information till allmänheten som helhet eller till särskilda berörda grupper. En allt mer använd informationskanal är hemsidor med öppen information till allmänheten och massmedia. Många fördelar har visat sig finnas med att använda hemsidor för informationsspridning. En fördel är att medborgare och representanter för media kan hämta en stor del av sitt informationsbehov från hemsidor utan att belasta de mer traditionella informationskanalerna, som t.ex. telefon och berörda förvaltningars i denna situation ändå fullt upptagna personal. En annan fördel är att en hemsida också kan användas för att avhjälpa brist på intern information. Enligt en undersökning som Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) genomfört (Kommunens hemsida vid en kris, 2002) skulle ca en tredjedel av medborgarna söka information via Internet vid en stor olycka.

En olycka som är så stor att den kan betecknas som en kris berör vanligtvis många områden. Det är då inte bara den drabbade kommunen där händelsen inträffar som har ett ansvar för att informera om vad som händer. Alla inblandade aktörer har ett ansvar att informera med utgångspunkt i sitt specifika myndighetsansvar.

Länsstyrelserna har fått ett vidgat ansvar för kriser i fred. Detta ställer ytterligare krav på information till länsstyrelserna för att de skall kunna svara upp mot sitt nya samordningsansvar. Även myndigheter med särskilt ansvar inom de nya samverkansområdena behöver information för att kunna agera samordnat under krissituationer liksom KBM som skall kunna informera regeringen. Regeringskansliet blir ofta indraget i informationsförsörjningen vid en kris, vilket innebär att Regeringskansliet snabbt måste informeras om vad som händer.

Som framgår är det många aktörer på olika ledningsnivåer som vid en kris har ansvar för informationsförsörjningen i samhället. Det kan lätt göras misstag och budskapet kan lätt skilja sig något mellan de olika informatörerna. Vill det sig illa kan budskapen bli

motstridiga eller missledande. Erfarenheterna från flera kriser är att samordning är önskvärd.

De aktörer som har ett ansvar inom krishanteringen är beroende av information för att kunna agera. Informationsbehovet i en kris och under höjd beredskap är mycket omfattande och samverkansmönstret är komplext. Några myndigheter har byggt upp särskilda informations- och ledningsstödssystem, men dessa är vanligtvis skapade för att stödja myndigheternas ordinarie verksamhet. Myndigheterna önskar att informationen skall kunna skyddas.

Informationsbehovet för de flesta myndigheter förändras inte i någon större omfattning under höjd beredskap. För vissa myndigheter med stor betydelse för totalförsvaret kan dock rollförändringar medföra kraftigt ökat informationsbehov samtidigt som mandatet att kräva in information ökar. För några myndigheter innebär det dessutom en ökad samverkan med Försvarmakten (FM).

### **Utredningens sammanfattande syn på informationsförsörjning**

Utredningen konstaterar att kraven på att kunna informera massmedia och allmänhet vid en kris och under höjd beredskap är stor. Detta informationsansvar åligger alla i krisen inblandade aktörer inom ramen för deras respektive verksamhetsområde. Om kommuner och myndigheter kan ge en snabb, tydlig, korrekt och relevant information till allmänhet och media skapas förutsättningar för alla att agera så att krisens verkningar minskas eller åtminstone inte förvärras.

Utredningen konstaterar vidare att en samordnad informationsförsörjning motverkar att felaktiga och motstridiga uppgifter kommer i omlopp och att missförstånd uppstår. Utredningen konstaterar slutligen att antalet aktörer vid kris och under höjd beredskap kan vara mycket stort på samhällets alla ledningsnivåer. Aktörernas informationsbehov ökar vid en kris och kan få ändrad karaktär. De måste ha tillgång till snabb, tydlig, korrekt och relevant samt i vissa fall skyddad information för att de skall kunna verka. För en del av informationsförsörjningen används tekniska ledningsstödssystem som tagits fram i den ordinarie verksamheten för att tillgodose vissa myndigheters speciella informationsbehov. I övrigt sprids och inhämtas information med hjälp av aktörernas ordinarie sambandsmedel.

### **INFORMATIONSSYSTEM**

Utredningens kartläggning av system för informationshantering vid en kris eller under höjd beredskap visar på ett stort antal system. I de flesta fall är det samma system som används i den dagliga löpande verksamheten. Utredningen har valt att dela in systemen i två grupper. Den ena är sådana system som används dagligen i den löpande verksamheten och som även ska eller kan användas vid en kris eller vid höjd beredskap. Den andra

gruppen är de system som är särskilt framtagna för att aktiveras vid en stor olycka, vid en kris eller under höjd beredskap. En grundtanke i denna senare typ av system är att knyta samman aktörer på olika eller samma ledningsnivåer för att förenkla informationsförsörjningen emellan samt till allmänheten.

De flesta informationssystem som stödjer aktörerna under kris och under höjd beredskap är skapade för att användas i myndigheternas normala dagliga verksamhet. De kan vara väl så viktiga för krishantering som de särskilda system som är skapade enbart för detta ändamål. Utredningen har särskilt intervjuat tre systemansvariga myndigheter inom den s.k. blåljusverksamheten om deras system. Rikspolisstyrelsen (RPS) är systemansvarig för STORM som används inom polisen för registrering, bevakning och uppföljning av utryckningsuppdrag. Statens räddningsverk (SRV) har utvecklat systemet LUPP för de kommunala räddningstjänsterna. Systemet används för att dokumentera händelseförloppet före, under och efter en räddningsinsats. Socialstyrelsen (SoS) har i samverkan med landstingen tagit fram informationssystemet IS SWEDE, som är ett ledningssystem för prehospital akut sjukvård och skall vara ett stöd i planering, genomförande och utvärdering av sjukvårdsledning vid större olyckor.

Den andra gruppen av system är de som är särskilt framtagna för att aktiveras vid en stor olycka, vid en kris eller under höjd beredskap. Här återfinns Kärnporten/Generalen, KrisSam, dagbokssystemet på länsstyrelsen i Hallands län och Elvira.

Statens strålskyddsinstitut (SSI) har utvecklat ett webbaserat system Kärnporten vars syfte är att via dagböcker och meddelanden registrera, dokumentera och sprida operativ information vid kärnkraftsolyckor. Kärnporten används idag av SSI och SKI. Systemet har därefter vidareutvecklats till en version med arbetsnamnet Generalen som är tänkt att kunna användas av centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner vid alla typer av större olyckor eller kriser.

Länsstyrelsen i Kronoberg har, i samverkan med andra aktörer i länet, utvecklat systemet KrisSam, vars huvudsyfte är att kunna ge allmänheten aktuell och korrekt information vid extraordinära händelser i länet. Systemet möjliggör även informationsutbyte mellan de olika aktörerna som använder systemet. Systemet är idag enbart installerat inom Kronobergs län, men intresse för systemet finns hos andra länsstyrelser, myndigheter och kommuner.

Länsstyrelsen i Hallands län använder ett webbaserat dagbokssystem för informationsspridning mellan berörda aktörer i Ringhalsberedskapen samt som underlag för information till media och allmänhet. Systemet innehåller en enkel dagboksfunktion. Dagboken finns i två identiskt lika uppsättningar varav ena är åtkomlig i FM:s ATL-nät och den andra över Internet.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har sedan 1994 utvecklat systemet Elvira för ledningsstöd inom det civila försvaret i första hand vid höjd beredskap. Genom Elvira skulle kommuner, länsstyrelser, centrala myndigheter och regeringen kunna få en

gemensam lägesuppfattning i ett krisläge. Den 1 juli 2002 har KBM tagit över ansvaret för Elvira.

Regeringen gav den 31 augusti 2000 ett uppdrag till Statskontoret att granska utvecklingen av IT-projekt inom ÖCB och SRV. Statskontoret uttryckte stor tveksamhet till införandet av Elvira enligt gällande planer. Regeringen uppdrog i mars 2001 åt en särskild utredare att genomföra en översyn av Elvira. Utredaren rekommenderade bl.a. att inga ytterligare kommuner skulle erbjudas Elvira. Resultatet av dessa båda utredningar blev att regeringen upphävde målet i regleringsbrevet till ÖCB att aktörer inom det civila försvaret skall kunna kommunicera med hjälp av Elvira senast vid utgången av 2001. Regeringen beslutade vidare att ÖCB skulle upphöra med utplacering av Elvira hos kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter. Även fortsatt utveckling och uppgradering av systemet skulle avbrytas.

Regeringen gav KBM i uppdrag under hösten 2002 genomföra en test av Elvira. Resultatet av denna test rapporterades till regeringen i december 2002. KBM:s slutsatser är bl.a. att Elvira kan användas i befintligt skick, men att ytterligare utveckling av Elvira inte bör genomföras.

### **Utredningens sammanfattande syn på informationssystem**

Utredningen konstaterar att de informationssystem som myndigheter använder i den dagliga verksamheten också kommer att användas vid en kris eller under höjd beredskap. Några avgörande skillnader mellan daglig normal användning av systemen och vid kris eller under höjd beredskap torde inte föreligga.

Vid genomgången av de system som används i den löpande verksamheten framgår att systemen har få kopplingar till externa system. Enligt utredningens bedömning finns inget skäl att tekniskt koppla samman denna typ av system utifrån enbart ett krislednings- eller krisinformationsperspektiv. Sådana tekniska kopplingar måste bygga på att de leder till större verksamhetsnytta i den dagliga verksamheten. Dessa system innehåller dessutom information som är framtagna för sin unika verksamhet. Att överföra information mellan dessa system torde vara svårt utan att en bearbetning av informationen först görs. Detta gäller inte minst om informationen skall överföras till något dagbokssystem som är i behov av aggregerad information. Tekniska kopplingar som endast är tänkt att användas vid en kris torde också vara svåra att underhålla och innebära avsevärda kostnader. Utredningen anser därför att det inte finns något behov av att ta fram en kravspecifikation för att tekniskt knyta samman alla de system som kan tänkas bli använda vid en kris eller under höjd beredskap.

Utredningen konstaterar att de särskilda system för informationsförsörjning vid kris och under höjd beredskap (utom Elvira) som redovisats är enkla att handha. De har kostat lite att utveckla och har en låg driftkostnad. Utvecklingen har genomförts inom en begränsad krets av aktörer och med hjälp av underleverantörer av varierande storlek. Spridningen av systemen är begränsad till dessa aktörer. Någon etablerad organisation för spridning av

och stöd kring systemen finns inte. Enligt utredningens bedömning är driftsituationen för dessa system inte helt tillfredsställande.

Utredningen delar KBM:s bedömning att Elvira inte skall utvecklas vidare. Mot bakgrunden av de problem med Elvira som KBM har redovisat, och det bristande förtroende för systemet som en stor del av användarna visat så anser utredningen att Elvira skall avvecklas och ersättas med ett nytt informationssystem. Utredningen anser, i likhet med KBM, att erfarenheterna från Elvira bör tillvaratas.

## **UTREDNINGENS SAMLADE BEDÖMNING OCH FÖRSLAG**

Utredningen anser att, mot bakgrund av kraven på att kunna informera massmedia och allmänhet vid krishantering i fred och under höjd beredskap, användningen av systemstöd för samordnad, snabb, tydlig, korrekt och relevant öppen information bör vidareutvecklas.

Dessutom anser utredningen att de aktörer på olika ledningsnivåer som deltar i krishantering i fred och under höjd beredskap behöver ett slutet system för intern informationsförsörjning dem emellan. Utredningen anser att det inte finns skäl att enbart utifrån ett krislednings- eller krisinformationsperspektiv koppla samman alla de informationssystem som används till vardags, i krishantering och under höjd beredskap. Utredningen anser att man bör välja en gemensam lösning som ger en generell informationsgrund för aktörerna, så att dessa kan agera och informera. Information som är avsedd för få specialister i få myndigheter eller med höga sekretesskrav får liksom f.n. förmedlas via de specialsystem som nu finns i vardagsverksamheten.

Mot bakgrund av den stora tillgängligheten samt den ökade kunskapen om Internet i samhället föreslår utredningen att informationssystemet blir webbaserat.

Utredningen är medveten om att ett sådant system bl.a. på grund av sekretesskrav och en stor mängd specialkrav inte kan hantera all den information som behöver förmedlas mellan aktörerna särskilt under höjd beredskap. Även andra informationssystem måste användas. Utredningen ser därför framför sig att det i samhället kommer att finnas ett informationssystem inriktat på krisinformation samt ett antal särskilda informationssystem för myndigheternas speciella krav i deras vardagsverksamhet men också i kris och under höjd beredskap.

Utredningen vill betona att ett informationssystem oavsett vilken utformning det ges enbart skall vara ett av medlen att sprida information under kris. Alternativ och kompletterande informationsvägar skall eftersträvas.

Utredningen lämnar mot denna bakgrund följande förslag.

### **Hemsidor med krisinformation**

Utredningens förslag är att hemsidor i större utsträckning skall användas för att sprida

krisinformation till allmänheten. Hemsidor ska dock inte utgöra den enda kanalen. Fördelen med att använda hemsidor som är åtkomliga för allmänheten är att även andra, t.ex. media och andra aktörer kan nå samma information den vägen. Det har också visat sig att när hemsidor används så har trycket på andra informationskanaler minskat.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att statliga myndigheter, som kan få en roll i samhällets krishantering, på sina hemsidor inrättar en öppen krisinformationssida för information till allmänhet och massmedia vid kriser i fredstid och/eller under höjd beredskap. Utredningen föreslår vidare att KBM får i uppdrag att verka för att kommuner och landsting inrättar motsvarande krisinformationssidor. I KBM:s uppdrag bör ingå att ta fram minimikrav för sådana sidor.

Resonemangen ovan har fokuserats på information vid kris i fredstid. Under höjd beredskap kan det bli större och fler händelser att informera om, men informationsbehovet till allmänheten är i princip detsamma. Utredningen anser därför att den ovan föreslagna informationskanalen med öppna krisinformationssidor även kan användas under höjd beredskap som en av flera informationskanaler. Det finns dock anledning att överväga eventuella restriktioner i vad som skall redovisas på hemsidan i en sådan situation eftersom motståndaren ges tillgång till samma information.

### **Nationell portal för krisinformation**

Utredningen erfar att det är mycket svårt att få en samlad bild över Sveriges krishantering, dvs. vilka aktörer som kan bli involverade och har ett ansvar vid en viss typ av kris. Det är också svårt att finna övergripande information om hur man skall agera vid en sådan situation och vart man kan vända sig för att få mer information eller svar på sina frågor. De flesta myndigheter och andra aktörer använder hemsidor för att delge information. Informationen är av naturliga skäl utformad utifrån enskilda aktörers verksamhetsansvar och uppgift.

Utredningen föreslår att KBM får i uppdrag att i samverkan med berörda aktörer inrätta en nationell portal för krisinformation.

Portalen ska rikta sig mot allmänheten med information om samhällets krishantering. Portalen skall beskriva krishanteringen i Sverige samt ha länkar till myndigheters, kommuners och andra aktörers hemsidor och hemsidor i övrigt av betydelse för krishantering. Härigenom underlättas överblicken av vilka aktörer som kan bli involverade vid en kris och vilken information av betydelse för krishantering de förmedlar. I portalen bör även ges information om krishändelser av övergripande karaktär och annat av betydelse för krishantering.

## **Webbaserat informationssystem för aktörer i krishantering**

Utredningen anser att ett dagboksystem behövs för att kunna dela information mellan aktuella aktörer och för att öka möjligheten till att samordna information till allmänheten. Utredningen menar att en central samordning av denna typ av system är nödvändig för att tillförsäkra säker drift och vidareutveckling. Utredningen anser också att ett centralt tillhandahållande skapar möjligheter för alla berörda aktörer såsom kommuner, landsting, länsstyrelser, centrala myndigheter, organisationer, m.fl. skall kunna använda systemet.

-

Utredningen föreslår att KBM får i uppdrag att anskaffa och centralt tillhandahålla ett skyddat webbaserat informationssystem för myndigheter och andra aktörer som deltar i krishantering i fred och/eller under höjd beredskap. Vid utvecklingen av systemet skall KBM samverka med berörda aktörer. Systemet skall vara åtkomligt över Internet. Systemet ska utan kostnad kunna användas av kommuner, länsstyrelser, andra myndigheter och andra aktörer som KBM tilldelar rättigheter.

Eftersom det föreslagna skyddade informationssystemet är ett nationellt informationsförsörjningssystem för krishantering i fred och under höjd beredskap är det nödvändigt att potentiellt berörda centrala myndigheter, länsstyrelser, landsting, kommuner m.fl. aktörer är anslutna. För statliga myndigheter bör detta vara en skyldighet. Utredningen har i detta sammanhang betraktat FM som en av flera viktiga krishanteringsmyndigheter. Vad gäller FM:s medverkan under höjd beredskap krävs ytterligare överväganden mellan KBM och FM. Kommunernas medverkan bör hanteras i samband med kommande förhandling om kommunernas ersättning för planering m.m. vid extraordinära händelser i fred och under höjd beredskap.

I KBM:s uppdrag bör ingå att svara för förvaltning, support, utbildning och central drift av systemet. KBM bör inom ramen för detta bl.a. utreda driftsorganisation, lokalisering och vad som är lämplig nivå på driftsäkerheten och andra säkerhetsfrågor.

Nivån på säkerheten bestäms bl.a. av vilken typ av information som ska hanteras i systemet. Utredningen har erfarit att det finns olika uppfattningar om hur känslig informationen kan vara. Det normala torde vara att informationen inte behöver sekretessbeläggas. Inget utesluter dock att hemlig information hanteras i systemet. Utredningen anser att kvalificerat hemlig information inte ska hanteras i detta system. Tydliga anvisningar kring hur hemlig information ska hanteras måste dock finnas. Det ankommer på KBM att ta fram dessa anvisningar samt att utbilda användarna.

## **KONSEKVENSANALYSER**

Utredningen bedömer att de lagda förslagen inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen genom att inget lagförslag läggs om kommunal medverkan, utan förslag ges istället på att KBM tar upp frågan om kommunal medverkan i de kommande förhandlingarna med Svenska Kommunförbundet. Förslagen bedöms inte



heller ha någon påverkan på sysselsättningen eller kräver några särskilda överväganden gällande hanteringen av personuppgifter.

De kostnader som uppstår till följd av de lagda förslagen uppskattas vara modesta. Den analys som görs omfattar kostnaderna för KBM med att ta fram och förvalta portalen och det centralt tillhandahållna webbsystemet. De kostnader som kan bli aktuella för den kommunala

medverkan har inte uppskattats eftersom denna kommer att bli föremål för förhandling. Kostnadsuppskattningarna baseras på att KBM redan har en teknisk infrastruktur, driftorganisation och andra funktioner som man kan bygga vidare på.

Utredningen uppskattar kostnaderna för att ta fram en portal på 1 till 2 miljoner kronor. Därtill kommer investeringar i utrustning på ca 0,5 miljoner kronor. Den löpande kostnaden, exklusive avskrivningar, uppskattas till 2 till 3 miljoner kronor.

För det webbaserade informationssystemet uppskattar utredningen kostnaderna för att ta fram detta till 2 till 3 miljoner kronor. Kostnaderna för utrustning uppskattas till ca 1,5 miljoner kronor. De löpande kostnaderna, exklusive avskrivningar, uppskattas till ca 3,5 miljoner kronor.