

SYSTEM FÖR SAMORDNAD KRISINFORMATION

*Betänkande av
Utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris
Stockholm 2003*



SOU 2003:11

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 11 juli 2002 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att dels analysera behovet av samordning av informationsförsörjning mellan aktörer som är verksamma inom det civila försvaret och vid krishantering i fred, dels utifrån de olika verksamheternas behov av samverkan och samordning upprätta en kravspecifikation på nödvändig teknik för att knyta samman systemen för informationshantering.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 11 juli 2002 som särskild utredare generaldirektören Bo Jonsson. Som sakkunniga har medverkat enhetschef Kenneth Axelsson, kanslirådet Ulf Johansson samt departementssekreterarna Eva Thorsell och Cecilia Vestman. Sekreterare i utredningen har varit organisationsdirektör Douglas Dérans och enhetschef Tony Westin.

Som experter i utredningen har medverkat säkerhetschef Katarina Ahlberg, byrådirektör Anders Collman, biträdande statsepidemiolog Karl Ekdahl (ersättare för biomedicinsk analytiker Eva Ljungdahl Ståhle), informationschef Britt Ekman, brandingenjör Thord Eriksson, byråchef Kerstin Hammar, ställföreträdande chef beredskapsenheten Peter Helling, avdelningsdirektör Jan Jardmark, projektledare Eva Liljegren, avdelningschef Enrico Lundin, enhetschef Jonny Nilsson, avdelningsdirektör Per-Åke Nilsson (ersättare för enhetschef Elisabeth Wedensjö Österholm), byråinspektör Christina Nordensten, informationsansvarig Kenneth Nyström, informationschef Anna Olsson, beredskapsansvarig Richard Olsson, avdelningsdirektör Ulla-Britt Petersson samt avdelningsdirektör Sven Wingren. Konsulten Kjell Haneklint har medverkat i kartläggningen av informationssystem.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris. Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande System för samordnad krisinformation (SOU 2003:11).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2003

Bo Jonsson

Douglas Dérans

Tony Westin

INNEHÅLL

Förkortningar.....	4
Sammanfattning	5
1. Bakgrund	13
1.1. Utredningens uppdrag.....	13
1.2. Bakgrunden till uppdraget.....	13
1.3. Utredningens tolkning av uppdraget.....	14
1.4. Arbetets upplägg	16
2. Behov av samordnad informationsförsörjning.....	18
2.1. Information till allmänheten.....	18
2.2. Samordnad informationsförsörjning	19
2.3. Information till dem som hanterar krisen.....	20
2.4. Utredningens sammanfattande syn på informationsförsörjning.....	22
3. Informationssystem.....	24
3.1. System i daglig användning	25
3.2. Särskilda system vid kris och under höjd beredskap.....	27
3.3. Utredningens sammanfattande syn på informationssystem.....	30
4. Utredningens samlade bedömning och förslag	32
4.1. Hemsidor med krisinformation	33
4.2. Nationell portal för krisinformation.....	34
4.3. Webbaserat informationssystem för aktörer i krishantering	35
5. Konsekvensanalyser.....	38
5.1. Kostnadsanalys	38
5.2. Övriga konsekvensanalyser.....	38
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	40
Bilaga 2 Experter.....	42
Bilaga 3 Sammanfattning av åtta system.....	43

FÖRKORTNINGAR

ARCC	Luftfartsverket. Flygräddningscentralen i Göteborg
FM	Försvarsmakten
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
KBV	Kustbevakningen
Lst	Länsstyrelse
MRCC	Sjöfartsverket. Sjöräddningscentralen i Göteborg
PTS	Post- och telestyrelsen
RPS	Rikspolisstyrelsen
RSV	Riksskatteverket
SCB	Statistiska centralbyrån
SKI	Statens kärnkraftsinspektion
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SoS	Socialstyrelsen
SPF	Styrelsen för psykologiskt försvar
SRV	Statens räddningsverk
SSI	Statens strålskyddsinstitut
SVK	Affärsverket Svenska Kraftnät
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap

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 krishanteringen. 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 i samhället. 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 krishantering 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 Försvarsmakten (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 dem 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 uttryckningsuppdrag. 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 av 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.

1. BAKGRUND

1.1. UTREDNINGENS UPPDRAG

Regeringens uppdrag (dir 2002:100) till utredningen är uppdelade i två delar. Enligt den första delen ska utredningen analysera behovet av samordning av informationsförsörjning mellan aktörer som är verksamma inom det civila försvaret och krishantering i fred (enligt förordningen 2002:472 om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap). Här avses såväl statliga, landstingskommunala, kommunala som enskilda aktörer.

Uppdragets andra del är att utredningen ska, utifrån de olika verksamheternas behov av samverkan och samordning, upprätta en kravspecifikation på nödvändig teknik för att knyta samman systemen för informationshantering. Förslag ska ges på åtgärder som leder till att berörda aktörers olika teknikersystem kan fungera tillsammans i en krissituation.

Direktiven återges i bilaga 1.

1.2. BAKGRUNDEN TILL UPPDRAGET

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

I regeringens proposition Samhällets säkerhet och beredskap (2001/02:158), som syftar till att skapa en bättre samlad förmåga att möta andra extraordinära händelser än krig betonas att den lokala krishanteringsförmågan utgör grunden för samhällets krishantering. En kris inträffar i stort sett alltid i en kommun. Den kommunala ledningen, lokala myndigheter och/eller näringsliv blir tidigt berörda. Samhällets beredskap och förmåga att hantera kriser ska därför byggas underifrån. Först när det inte längre är möjligt att på lokal nivå hantera situationen kan ansvaret föras över till regional eller central nivå. Den bärande tanken är att en ökad beredskap och förmåga att hantera kriser i den vardagliga verksamheten ger en ökad förmåga för samhället som helhet att hantera stora kriser (samhällets basförmåga).

Grundläggande principer för organisation och ledning inom krishanteringsområdet anges vara:

- ?? Ansvarsprincipen, vilken innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden även ska ha motsvarande ansvar under kris och i krig.
- ?? Likhetsprincipen, vilken innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig.
- ?? Närhetsprincipen, vilken innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Ett resultat av denna proposition är förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Enligt denna skall varje myndighet årligen genomföra en risk- och sårbarhetsanalys (3 §). För att ytterligare stärka beredskapen har funktionsindelningen inom det civila försvaret avvecklats, och nya samverkansområden inrättats, som både ska hantera beredskap för svåra påfrestningar på samhället i fred (4 §) och

höjd beredskap (8 §). Myndigheter med särskilda uppgifter inom samverkansområdena ska planera och vidta åtgärder för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom samverkansområdet. Dessa myndigheter ska bl.a. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvariga myndigheter, samt samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Länsstyrelserna har fått sitt områdesansvar vidgat till att även omfatta fredstida krishantering (länsstyrelsernas instruktion 2002:854, 50 §). Länsstyrelsernas områdesansvar innebär bl.a. att kunna rapportera om förhållandet i länet i samband med en kris. Detta förutsätter enligt proposition 2001/02:158 att länsstyrelserna och andra aktörer, främst kommunerna, har vidtagit förberedelser i form av metoder, rutiner, samband och ledningsstöd.

Även landstingen har fått ett vidgat ansvar och skall numera även planera sin sjuk- och hälsovård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls (hälso- och sjukvårdslagen 1982:763, 7 §).

En ny planeringsmyndighet för krishantering, Krisberedskapsmyndigheten (KBM), inrättades den 1 juli 2002, samtidigt som Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) lades ned. I proposition 2001/02:158 anges att när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar i fred bör tyngdpunkten för KBM:s verksamhet ligga på att förbättra krishanteringsförmågan som kan kräva samtidiga insatser inom flera samhällssektorer. Särskilt gäller för KBM, med bibehållande av ansvarsprincipen, att verka för att stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter.

Regeringens proposition Extraordinära händelser i kommuner och landsting (2001/02:184) resulterade i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting där det bl.a. regleras att det i kommuner och landsting skall finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (krisledningsnämnd). Nämnden har rätten att överta verksamhetsområden från andra nämnder. Kommuner och landsting är dessutom skyldiga att en gång per mandatperiod anta en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Vidare får kommuner och landsting biträda varandra vid sådana händelser.

Genom det nya synsättet på riskhantering och de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna som redovisats ovan har också förutsättningarna förändras kraftigt för ledningsstödsystemet, Elvira, som utvecklats av ÖCB och som numera förvaltas av KBM. I direktiven för utredningen pekas särskilt på detta system. Utredningen behandlar Elvira i avsnitt 3.

1.3. UTREDNINGENS TOLKNING AV UPPDRAGET

Utredningens uppdrag är att analysera behovet av samordning av informationsförsörjning mellan olika aktörer som är verksamma inom det civila försvaret och krishantering i fred (enligt förordningen 2002:472 om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap).

Utredningen har avgränsat sitt arbete med krishantering i fred till att omfatta hanteringen under en pågående kris. I uppdraget ingår alltså inte att analysera behovet av samordning av informationsförsörjning för planering och förebyggande krishanteringsarbete.

Någon fullt entydig definition av vad som avses med en fredstida kris finns inte, och enligt utredningens mening så är detta ej heller nödvändigt för att kunna genomföra analysen. I proposition 2001/02:158, bilaga 8 förtydligas begrepp som vanligen används inom krisområdet.

”Svåra påfrestningar på samhället i fred

Begreppet har använts sedan 1995-1996 års försvarsbeslut. Riksdagen beslutade 1997 om en särskild ambition för beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället i fred. Svåra påfrestningar på samhället i fred är ett begrepp som används i författningar. En svår påfrestning är inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Kris/Krissituationer/Fredstida kriser

Begreppen används synonymt som allmänna benämningar på omfattande sällan förekommande fredstida olyckor och störningar.

Extraordinära händelser i fred

Begreppet avser alla sådana händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap.”

I lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting definieras extraordinär händelse som en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

I förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap anges i 3 § (fredstida krishantering, risk- och sårbarhetsanalys), att myndigheterna särskilt ska beakta vid analysen, 1) situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, 2) situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan, 3) situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång till nödvändiga resurser.

Utredningens mening är att det vare sig behövs eller är möjligt att ta fram en entydig definition om vad som avses med fredstida kris. En fredstida kris ligger mellan vad som normalt räknas till vardagshändelser och höjd beredskap. Gränsen mellan vardagshändelser och kris varierar beroende på var den inträffar. Det som bedöms som en stor kris i en liten kommun kan vara en vardagshändelse i en storstad med alla dess resurser. 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.

Aktörer inom krishantering kan vara dels de myndigheter som har ett särskilt ansvar inom de nya samverkansområdena (enligt förordning 2002:472, 4 § och 8 §), dels övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda (krav på samverkan enligt 4.2 § och 6 §). Utredningen skall analysera behovet av informationsförsörjning mellan dessa aktörer. Det interna behovet av information inom respektive aktörers organisation ingår inte i utredningens uppdrag.

Med informationsförsörjning avser utredningen den process som ger en användare tillgång till den information som han/hon behöver. I den processen finns producenter och användare. Användarnas behov kan vara regelbundna eller tillfälliga. En användare kan få eller själv söka information.

Utredningens fokus ligger på informationsförsörjningen och eventuella behov av systemstöd för denna.

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.

I proposition 2001/02:158 avsnitt 10.2. Information lyfter regeringen fram behovet av väl inarbetade rutiner och planer för informationshantering vid en svår påfrestning på samhället i fred. Olika aktörers information behöver samordnas för att minska risken för dubbla budskap och tvetydig information. Det gäller dels information inom och mellan berörda myndigheter och andra aktörer som deltar i krishantering, dels information till allmänhet och media. Regeringen anger att hanteringen av information är av grundläggande betydelse för en god krishanteringsförmåga.

Förutom väl fungerande processer för informationsförsörjning så måste självklart kraven på själva informationens innehåll vara klargjorda. Kvalitetskraven måste vara utredda mellan producenter och användare. Det gäller såväl definitioner av använda begrepp som krav på aktualitet, noggrannhet, täckning, relevans samt eventuella sekretesskrav. Dessa frågor ligger inte inom ramen för denna utredning.

1.4. ARBETETS UPPLÄGG

Utredningen har inledningsvis tolkat direktiven och gått igenom material med anknytning till uppdraget. Utredningen har också gått igenom styrande dokument för att se vilka krav som ställs på informationsdelning mellan aktörerna.

Utredningen har intervjuat representanter för olika myndigheter. Det har dock inte varit möjligt att ha kontakt med alla aktörer som kan vara aktuella i en krissituation. Därtill är mängden aktörer för stort. Utredningen bedömer inte heller detta som nödvändigt.

Utredningen har därefter kartlagt behovet av samordning av informationsförsörjning. Ett frågeformulär tillställdes utredningens experter och KBM. Formuläret omfattade frågor om respektive aktörs behov av information vid en kris samt höjd beredskap, krav på informationen samt hur informationen är tänkt att överföras till dem. Frågor ställdes även kring vilket informationsansvar som respektive aktör har, vilka krav som ställs på informationen och hur den är tänkt att spridas, vilket systemstöd som finns, tekniska kopplingar mellan systemen samt behovet av samordning.

Utredningen har genomfört en kartläggning av förekomsten av systemstöd vid en fredstida kris och under höjd beredskap. Kartläggningen har delvis genomförts via det tidigare nämnda frågeformuläret. Därutöver har åtta system valts ut och representanter för systemansvarig myndighet intervjuats. Valet av dessa system har gjorts utifrån att dessa ofta lyfts fram, när diskussioner förs om systemstöd vid hantering av olyckor och av kriser. Intervjuerna har genomförts av en extern konsult knuten till utredningen.

De system som valts ut är Elvira, Susie, KrisSam, Storm, IS Swede, Kärnporten/Generalen, Lupp samt Länsstyrelsens i Hallands län dagbokssystem.

Utredningen har diskuterat frågorna med representanter för KBM, Statens räddningsverk (SRV), Svenska Kommunförbundet, SOS Alarm AB, Statskontoret, Försvarmakten (FM), Post- och telestyrelsen samt länsstyrelserna i Stockholms län, Uppsala län, Hallands län och Kalmar län. Vid ett besök hos KBM:s Sollefteådel diskuterades dels resultatet av

testverksamheten under hösten 2002 med Elvira, dels KBM:s förmåga att ta på sig de uppgifter som utredningen föreslår.

Utredningen har också varit i kontakt med utredningen RAKEL (Dir 2002:78) Radiokommunikation för effektiv ledning. Utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris har fokus på förmedlande av information till ledningsfunktioner och allmänhet vid kriser och höjd beredskap medan RAKEL arbetar med frågan om gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet dvs. en av många kanaler för att förmedla information. Mot den bakgrunden har inte något närmare samarbete utvecklats mellan de båda utredningarna.

Till utredningen har varit knutet fyra sakkunniga och 18 experter. Sex kommittémöten har genomförts.

Utredningen har föredragit delresultat för försvarsdepartementet den 10 december 2002.

2. BEHOV AV SAMORDNAD INFORMATIONSFÖRSÖRJNING

Informationsförsörjningen i en kris riktar sig huvudsakligen till två grupper av användare. Den ena gruppen är allmänheten och massmedia som bidrar till att informationen bearbetas och sprids. Den andra gruppen är de aktörer som är engagerade i själva krishantering. Informationsförsörjningen till dessa två olika grupper kan ha delvis olika karaktär och innehåll. I redovisningen nedan behandlas de var för sig.

2.1. INFORMATION TILL ALLMÄNHETEN

Vid de större olyckor av kriskaraktär som vi haft i Sverige under senare år har i de flesta fall mycket omfattande krav på information från massmedia och från allmänhet överraskat dem som hanterat krisen. TV:s sändningar från olycksplatser bidrar säkert därtill. Media har resurser och teknik som gör att det går att skapa mer dramatik och mer engagemang än tidigare. Oavsett anledningarna så har allmänhetens intresse ökat med åtföljande ökade krav på information.

Myndigheterna planerar att vid kris i huvudsak använda de ordinarie informationskanalerna – kanske med ett ökat inslag av presskonferenser. 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. Personal, lokaler, teknik m.m. har varit otillräckliga. Improvisationer har tagits till – i flera fall med gott resultat.

En annan erfarenhet av kriskommunikation i kommunerna är den stora variation av metoder och den stora fantasi som använts för att få ut information till allmänheten som helhet eller till särskilda berörda grupper. Utöver mer traditionella metoder som presskonferenser och pressmeddelanden med inriktning på lokal-, regional- och riksradio samt TV och press har exempelvis information på lokal hemsida, brev, rundringningar, budskap via tidningsutbärare, högtalarbilar och anslagstavlor använts.

Kommunala hemsidor har kommit att spela en allt större roll under kriser. Detta beror på att kommuner får en allt större vana att skapa och sköta hemsidor samt på att allt fler i samhället ser hemsidan som en naturlig informationskälla. Besökarna på hemsidan kan få en god överblick av vad som har hänt, vad som är på gång, vilka beslut som tagits, vad myndigheterna vill att man skall göra, vad som är farligt och inte osv. Hemsidor är ett komplement till andra informationsmetoder. De har dock fördelen att många 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.

De studier som genomförts av Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) av användningen av hemsidor vid en stor olycka visar på att kommunala hemsidor fungerat mycket bra som informationskanal. De har blivit nyttjade i stor omfattning av allmänheten och av media (Krisinformation på Internet, SPF 1999). Enligt andra undersökningar som SPF genomfört (Kommunens hemsida vid en kris, 2002) skulle ca en tredjedel av medborgarna söka information via Internet vid en stor olycka.

Erfarenheterna från tidigare krishändelser i Sverige är att den stressade krisledningen inte alltid informerar den egna personalen, vilket medför att denna i brist på aktuell information har svårt att bidra till krishanteringen. En aktuell och fyllig hemsida kan också användas för att avhjälpa denna brist på intern information. Personal inom den drabbade organisationen kan själva ta del av vad som pågår.

2.2. SAMORDNAD INFORMATIONSFÖRSÖRJNING

Man har lite slagordsmässigt sagt att oavsett var en olycka inträffar så inträffar den i en kommun. Detta är oftast sant och markerar hur viktigt det är att kommunerna har en grundläggande förmåga att hantera kriser och att hantera den information som följer därav. Men det är inte hela sanningen. Krishändelser kan vara av sådan karaktär – t.ex. ekonomisk kris – att ingen särskild kommun kan utpekas eller den kan inträffa t.ex. på havet. En olycka som är så stor att den kan betecknas som en kris berör dessutom vanligtvis fler än en kommun. Själva olyckan kan inträffa i flera kommuner, den kan leda till många skadade som placeras på sjukhus i olika landsting, polis kan behöva inkallas från hela landet och verka över stora områden, flera länsstyrelser kan behöva stödja de krisdrabbade kommunerna och centrala myndigheter kan ha ansvar för sakfrågor som ingår i scenariet, som t.ex. hantering av giftiga ämnen, smitta m.m. Det är då inte bara den drabbade kommunen där händelsen inträffar som har ett ansvar för att informera om vad som händer. Alla dessa inblandade aktörer har ett ansvar att informera med utgångspunkt i sitt specifika myndighetsansvar.

Som redovisats i inledningskapitlet har såväl kommunerna som länsstyrelserna fått ett vidgat ansvar. Utöver ansvaret för den civila samordningen vid höjd beredskap har de tillförts ett motsvarande ansvar för kriser i fred. Detta ställer ytterligare krav på information för att de skall kunna svara upp mot sitt nya samordningsansvar, men också för att kunna ge en sammanfattande information till allmänhet, myndigheter och regering.

Även myndigheter med särskilt ansvar inom de nya samverkansområdena behöver ökad information för att kunna agera samordnat under krissituationer och, liksom KBM, kunna informera regeringen.

Regeringskansliet blir ofta indraget i informationsförsörjningen vid en kris. Vid större olyckor förväntar sig pressen att statsministern eller andra ministrar skall uttala sig. Invånarna i det drabbade området vill att ministrar skall komma dit och visa sitt deltagande. Sådana engagemang förutsätter att även regeringskansliet snabbt informeras om vad som händer.

Som framgår av redovisningen ovan är det många aktörer på olika ledningsnivåer som i 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. Detta har visat sig vara olyckligt när det inträffat. Det ger bl.a. en känsla av osäkerhet hos dem som skall tillgodogöra sig informationen. I svårare fall kan tvivel uppkomma om krishanterarnas kompetens och vilja. Var det bara ett enkelt missförstånd som man kan göra sig lustig över i massmedia? Vet myndigheterna egentligen vad de pratar om? Vet de något mer än det de säger? Vågar de inte tala om det? O.s.v.. Spekulationer och misstro kan lätt spridas och det krävs i ett även i övrigt påfrestande läge mycket arbete och extra information för att komma till rätta med detta.

För att komma ifrån problemen med skilda budskap har man i flera fall försökt samordna informationsförsörjningen om krisen. Ett exempel är Göteborgs kommuns krishantering vid

branden i Makedoniska föreningens lokaler då man införde gemensamma presskonferenser. Ett av syftena var att man skulle kunna ta upp och diskutera eventuella motstridiga budskap direkt på plats. Ett annat sätt är att berörda aktörer samverkar om informationens innehåll så att de är överens om att det som sprids är korrekt. Ytterligare en form av samordning kan vara ett informationssystem i vilket informationsunderlaget bearbetas av för ändamålet utbildade personer, vilka värderar och sammanställer informationen innan den sprids.

Det är inte realistiskt att tro att en total samordning av informationen är möjlig vid en så kaotisk situation som en kris kan vara och med så många inblandade. Erfarenheterna från flera kriser är dock att samordning är önskvärd. I den enkät som utredningen har genomfört har samtliga önskat en samordnad informationsförsörjning. Motivet har varit att undvika att sprida motstridig information.

I den ovan nämnda enkäten ombads myndigheterna också att uttala sig om kraven på informationen. Man var överens om att den skall vara snabb, tydlig, korrekt och relevant.

2.3. INFORMATION TILL DEM SOM HANTERAR KRISEN

Som framgår av resonemangen ovan finns det många aktörer på olika ledningsnivåer i samhället som har ansvar inom krishantering. Vilka och i vilken omfattning beror på händelsens art och omfattning.

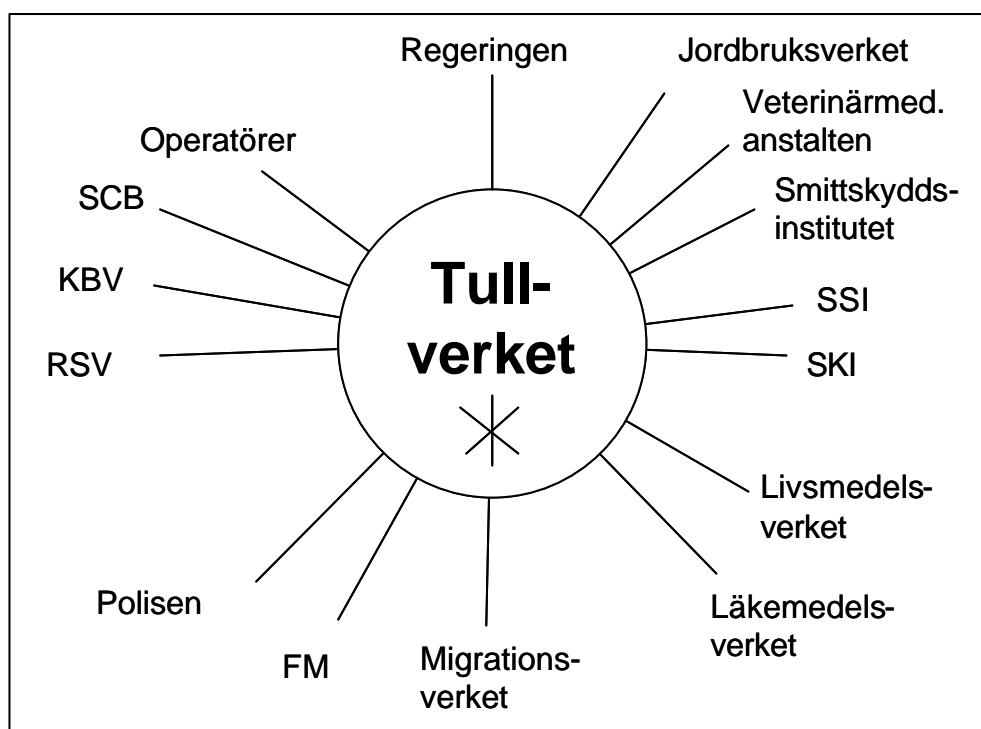
Dessa aktörer är beroende av information för att kunna agera. Om informationen är snabb, tydlig, korrekt och relevant ökar sannolikheten att den samlade krishantering blir effektiv. Några myndigheter har byggt upp särskilda informationssystem inom sitt ansvarsområde för stöd till sitt agerande inom krishantering eller under höjd beredskap. I några fall har även andra samverkande myndigheter direktåtkomst till informationen i dessa system eller delar därav. Vanligtvis är systemen skapade för att stödja myndigheternas ordinarie verksamhet. Tekniska informationssystem behandlas i kapitel 3.

Myndigheterna erhåller vanligtvis sin information i kris genom sina ordinarie informationskanaler, d.v.s. från de samarbetspartners man har i den ordinarie verksamheten och via de sambandsmedel som används till vardags. Utöver den direktåtkomst i systemen som nämnts ovan används hemsidor, e-post, fax, kryfax, telefon och kryptotelefon. Inom sjukvården används också Mobitex.

Nedan visas tre exempel på mellan vilka som information behöver utbytas vid krishantering. De är också exempel på hur samverkansmönstret kan se ut.

Det första exemplet är lokalt och hämtat från Göteborgs kommuns krisledning vid branden i Makedoniska föreningens lokaler i oktober år 1998. Figur 1 belyser inte alla inblandades samverkan helt och fullt, och inte heller vidden och mångfalden på verksamheten hos var och en av dem, men den ger en antydning om det omfattande och komplexa samverkansmönstret. Underlaget är inhämtat av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genom intervjuer med de inblandade aktörerna (FOI-R--99-01154-505--SE).

Det centrala exemplet är från Tullverket och åskådliggörs i figur 3.



Figur 3. Tullverkets bedömda informationsbehov vid kris.

Det underlag som utredningen erhållit genom dessa enkäter och genom andra erfarenhetsredovisningar som bl.a. gjorts vid FOI visar att informationsbehovet i en kris och under höjd beredskap är mycket omfattande och att samverkansmönstret är komplext. Karaktären på informationsinhämtningen är något olika beroende på inriktningen av myndighetens verksamhet. Myndigheter som i första hand är rådgivare och experter använder ordinarie informationskanaler för att få generell information. De som har ett operativt ansvar har också behov av detaljerad beslutsinformation. De använder i högre grad tekniska beslutsstödssystem som vanligtvis är skapade för att underlätta myndighetens ordinarie arbete. Ibland har andra myndigheter tillgång till systemet, men det är ovanligt. Det finns myndigheter som både har ett operativt ansvar och som fungerar som rådgivare och experter. För de flesta myndigheter förändras inte informationsbehovet väsentligt vid höjd beredskap. För vissa myndigheter med stor betydelse för totalförsvaret kan rollförändringar medföra kraftigt ökat informationsbehov samtidigt som mandatet att kräva in informationen ökar. För några myndigheter innebär det dessutom ökad samverkan med Forsvarsmakten.

Alla myndigheter i enkäten har framfört önskemål om att informationen skall kunna skyddas. Framför allt de med operativa uppgifter ställer höga krav på sekretess.

2.4. UTREDNINGENS SAMMANFATTANDE SYN PÅ INFORMATIONSFÖRSÖRJNING

Utredningen konstaterar att kraven på att kunna informera massmedia och allmänhet vid 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 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.

3. INFORMATIONSSYSTEM

Utredningens kartläggning av systemsstöd för informationshantering vid en kris eller under höjd beredskap visar på ett stort antal system som ska eller kan användas vid sådana situationer. I de flesta fall är det samma system som såväl används i den dagliga löpande verksamheten som vid en kris eller under höjd beredskap. Det finns också ett fåtal system som tas i drift först när en stor olycka eller kris inträffar. Dessutom finns ett spann av systemstöd i form av allt från hemsidor med information till e-brevslistor.

Utredningen har valt att i den fortsatta framställningen 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 under höjd beredskap. Sådana system återfinns t.ex. inom polisen, sjukvården, den kommunala räddningstjänsten, sjöräddning, kustbevakning och andra ”operativa” verksamheter. Några av dessa system behandlas i avsnitt 3.1.

Den andra grupperingen är de system som är särskilt framtagna för att aktiveras vid en stor olycka, vid en kris eller under höjd beredskap. De används således inte dagligen i den löpande verksamheten. En grundtanke för denna typ av system är att knyta samman aktörer på olika eller samma ledningsnivåer för att förenkla informationsförsörjningen dem emellan samt till allmänheten. Aktörer som kan ingå i denna typ av nätverk är t.ex. räddningstjänst, polis, kommuner, länsstyrelser och sektorsmyndigheter. Sådana system behandlas i avsnitt 3.2.

För att ge en bild av mängden av tekniska informationssystem som finns i samhället redovisas i tabell 1 system som angetts i enkäten. Listan gör inga anspråk på att vara fullständig.

System	Ändamål	Myndighet
ELVIRA	Ledningsstöd	Krisberedskapsmyndigheten
Kärnporten/Generalen	Informationsstöd vid kärnkraftsolycka. Dagbokssystem	Statens strålskyddsinstitut
Dagbokssystem	-”-	Länsstyrelsen i Hallands län
OPERA	Tåginformation	Banverket
TTRAF	Trafikinformation	-”-“
TFÖR	Förseningar m.m.	-”-
SUSIE	Störningsläge elförsörjning	Affärsverket Svenska Kraftnät
Disco SAR	Sjöräddning	Sjöfartsverket
Data SAR	-“-	-“-
Sjöled	-“-	-“-
IB-net	Isbrytning	-“-
Stockholms radio	Navigationsvarning	-“-
FAREG	Säkerhetsanstalter	-“-

AVISOURCE/HYDRA	Flygtransportledning	Luftfartsverket
IS SWEDE	Sjukvårdsledning	Socialstyrelsen
Nordiskt informationssystem om olyckor i kärnkraftsverk i öst	Informationssystem	Statens kärnkraftsinstitut
ENAC, NEWS	-”-	-”-
STORM	Ledningsstödssystem	Rikspolisstyrelsen
IEA:s infosystem	Informationssystem	Energimyndigheten
TDS	Tulladministration	Tullverket
SPADI	Underrättelser	-“-
Afis	-”-	-“-
Customs IS (ej i drift)	-”-	-”-
LUPP	Ledning av lokal räddningstjänst	Statens räddningsverk
STUDS (ej i drift)	Beslutsstödssystem	Jordbruksverket

Tabell 1 Exempel på informationssystem.

3.1. SYSTEM I DAGLIG ANVÄNDNING

Detta avsnitt baseras bl.a. på den tidigare nämnda enkäten, på intervjuer med tre systemansvariga myndigheter samt skriftliga beskrivningar av systemen. Som tidigare nämnts är de flesta informationssystem som stödjer ledningen under kris och under höjd beredskap skapade för att användas i myndigheternas normala dagliga verksamhet. De gör dock samma nytta i kris och under höjd beredskap. De kan vara väl så viktiga för krishantering som de särskilda ledningsstödssystem som är skapade enbart för detta ändamål. Utredningen kommer inte att närmare beskriva alla dessa system. De är gjorda för speciella ändamål och stödjer en eller några myndigheter inom deras speciella verksamhetsområde.

Utredningen har särskilt intervjuat tre systemansvariga myndigheter inom den s.k. blåljusverksamheten, en verksamhet som ofta blir involverad vid en kris eller vid höjd beredskap. De tre systemen är STORM (RPS), LUPP (SRV) och IS SWEDE (SoS). Systemen redovisas kortfattat nedan samt mer utförligt i bilaga 3.

RPS har upphandlat och anpassat det engelska systemet **STORM** för svenska förhållanden. Systemet är ett ärendehanterings- och ledningssystem avsett för internt bruk inom polisen. Det används främst av länspolismyndigheternas kommunikationscentraler i det dagliga uttryckningsarbetet. Systemet har funktioner för att registrera de ärenden (anmälningar) som kommer in till kommunikationscentralen och för att leda, bevaka och följa upp de åtgärder som vidtas. Det finns också funktioner för planering och ledning av insatser kopplade till

olika objekt samt statistikinformation för uppföljning och analys. Första installationen gjordes 1998 och vid utgången av 2002 har systemet införts hos samtliga länspolismyndigheter.

SRV har sedan mitten av 1990-talet utvecklat systemet **LUPP** för de kommunala räddningstjänsterna. Systemet är ett verktyg för att dokumentera händelseförloppet före, under och efter en räddningsinsats. Målsättningen är att underlätta spridning av information inom stab, ledning och mellan samverkande organisationer samt överföring av information mellan skadeplats och stab. Grunden i systemet är dagboksfunktionen som används för att löpande dokumentera händelseförloppet under en insats. Systemet innehåller även andra funktioner som verksamhetstablå, sambandstablå, ärendetablå, lägestablå och lägeskarta. Endast en del av räddningstjänstkommunerna använder systemet. Vissa räddningstjänster använder systemet för samtliga händelser medan andra bara vid större olyckor.

SoS i samverkan med representanter från lanstingen bedriver ett arbete med att utveckla förutsättningar för ett nationellt IT-baserat ledningssystem för ledning av sjukvård vid stora olyckor och katastrofer. En komponent är ett informationssystem kallat **IS SWEDE** som ska stödja den dagliga, normala sjukvårdsverksamheten genom att med information från ambulans förse t.ex. en akutmottagning med information om inkommande patienter. IS SWEDE ska också utgöra ett aktivt stöd för sjukvårdsledning och rapportering vid en särskild händelse. Systemet skapar förutsättningar för omfördelning av både drabbade och sjukvårdsresurser såväl inom som mellan landsting. Utvecklingen av IS SWEDE startade 1998 och i början av 2000 inleddes pilotdrift i två landsting (Östergötland, Västmanland). Målet är att minst 75 procent av landstingen ska ha systemet i drift senast år 2005.

Gemensamt för dessa tre och andra verksamhetsunika system, är att de är framtagna för att uppfylla uppgifter för en viss användargrupp. Detta styr naturligtvis systemens utformning, dess informationsinnehåll och detaljeringsgrad. De termer som används i systemen är inte standardiserade mellan de olika verksamheterna. Om behov finns att föra över information mellan systemen, kan detta härigenom försvåras.

Systemen har få integrationer till andra externa system. Systemet CoordCom (SOS Alarm AB) står dock för utlarmningsinformation till IS SWEDE och till LUPP. Någon sådan direkt koppling finns inte mellan CoordCom och polisens STORM vilket idag enbart är integrerat med interna system. Planer finns för STORM att utveckla kopplingar mot externa centrala system som Bilregistret och Sparregistret för att få tillgång till den information som finns i dessa system.

IS SWEDE har, förutom kopplingen till CoordCom, tillgång till SOS Alarm AB:s kartserver för presentation av geografisk information liksom möjlighet att via utdatamodul förse andra system med information. I LUPP finns möjligheter att importera annan information via en importmodul. Ett gränssnitt för visning av LUPP-information i ett intranät eller på Internet är framtaget men är inte i drift.

Systemen är olika spridda inom de olika verksamheterna. STORM används av samtliga länspolismyndigheter. LUPP används av en del räddningstjänstkommuner och där i varierande grad. I december 2002 var fyra landsting anslutna till IS SWEDE och förstudie inför anslutning genomförda i ytterligare tre landsting. Fortfarande gäller i stor utsträckning manuella rutiner.

3.2. SÄRSKILDA SYSTEM VID KRIS OCH UNDER HÖJD BEREDSKAP

I denna grupp av system återfinns Kärnporten/Generalen (SSI), KrisSam (Länsstyrelsen i Kronobergs län), dagbokssystemet på Länsstyrelsen i Hallands län och Elvira (KBM). Systemen redovisas kortfattat nedan.

Utredningen har intervjuat SVK om utvecklingen av det webbaserade systemet Susie, som ska användas av Svenska Kraftnät, samverkansgrupper och nätägare för att bl.a. rapportera störningsläget i elförsörjningen. Någon ytterligare genomgång av detta system görs inte i detta avsnitt eftersom systemet är utvecklat för en mycket specialiserad användargrupp.

En mer utförlig redovisning av systemen finns i bilaga 3.

Kärnporten/Generalen, KrisSam samt Länsstyrelsens i Hallands län dagbokssystem

Under år 2000 påbörjade SSI en utveckling av ett webbaserat system – **Kärnporten**. Syftet med systemet är att via dagböcker och meddelanden registrera, dokumentera och sprida operativ information vid kärnkraftsolyckor. Målgruppen för systemet är SSI, centrala myndigheter och kärnkraftslänen. 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 Kronobergs län 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. Utvecklingen startade 1996/97 och projektet leddes och övervakades av en styrgrupp med representanter från Kronobergs län, ÖCB, SRV, RPS, SoS och SPF. KrisSam är idag enbart installerat i Kronobergs län, men intresse för systemet finns hos andra länsstyrelser, myndigheter och kommuner.

Systemet består av två delar. Den ena delen är ett informationssystem med en databas där aktuell information om händelsen registreras av samverkande myndigheter och görs åtkomlig för de kommunikatörer som skall informera allmänheten via telefon. Den andra delen består av en virtuell växel från Telia AB. Till växeln ansluts kommunikatörer i takt med att efterfrågan på information från allmänheten ökar.

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 driftsattes 1999/2000. I första hand är systemet tänkt att användas vid en kärnkraftsolycka men det kan även användas vid andra större olyckor och kriser. Användare av systemet är tänkt att vara länsstyrelserna i Hallands län och Västra Götalands län, Ringhals ledningscentral, SKI, SSI, SOS Alarm AB, polisen, Regeringskansliet, FM, Danska beredskapsstyrelsen, SMHI och kommunerna i området.

Systemet innehåller en enkel dagboksfunktion där samtliga användare kan skriva in anteckningar vilka sedan redovisas i kronologisk ordning. Dagboken finns i två identiskt lika uppsättningar. Den ena är endast åtkomlig i FM:s ATL-nät och kan bara användas av myndigheter eller företag (ca 15 aktörer anslutna idag) som FM godkänt. Den andra versionen är åtkomlig över Internet och där har ca 25 myndigheter eller företag tillgång till dagboken. De två versionerna ligger i olika servrar och nät och är helt skilda från varandra. Anteckningar

som görs i ATL-versionen (som är huvudsystemet) måste registreras på nytt i Internet-versionen. ATL-versionen bedöms av länsstyrelsen som säkrare både ur kapacitets- och sekretessynpunkt.

Dessa tre system har stora likheter i sin grundfunktionalitet. Systemen är förhållandevis enkla i sin uppbyggnad och innehåller dagböcker eller motsvarande. De innehåller den grundläggande funktionalitet som krävs för att kunna hantera delning av information mellan olika aktörer och för att underlätta samordningen av information till allmänheten. Systemens syften varierar dock. KrisSam har som sitt primära syfte att underlätta informationen till allmänheten, medan de andra systemen har som syfte att informera aktörerna.

Systemens enkelhet medför att det krävs mycket lite utbildning av användarna. Genom att systemen är webbaserade och åtkomliga via Internet ges också på enkelt sätt åtkomst till de aktörer som man väljer ska få ta del av information. Samtliga system kräver enbart en webbläsare på användarsidan vilket avsevärt underlättar användning och införande.

Utvecklingen av systemen har skett inom en snäv krets av aktörer och med fokus på att tillfredsställa eget behov av systemstöd. Kärnporten/Generalen och Länsstyrelsens i Hallands län dagbokssystem har sin grund i kärnkraftsberedskapen medan KrisSam har sin grund i behovet av samordning av informationsutbyte mellan olika aktörer i länet och att ge allmänheten korrekt information vid extraordinära händelser. Någon samverkan kring utvecklingsfrågor och systeminnehåll har inte förekommit.

Systemen har utvecklats med begränsade ekonomiska resurser och det finns begränsade resurser för eventuell vidareutveckling. Finansieringen av utvecklingen har i stor utsträckning skett med egna medel, förutom för KrisSam som fått medel från ÖCB, SPF m.fl. Kostnaderna för utvecklingen av systemen har varit låga. För KrisSam anges en kostnad på ca 2,5 miljoner kronor, för Kärnporten/Generalen ca 0,3 miljoner kronor (avser enbart kostnaderna för underleverantören), och för Länsstyrelsens i Hallands län dagbokssystem 0,1 miljoner kronor (avser enbart kostnader för underleverantören).

Begränsade ekonomiska medel påverkar organisationen runt systemen och det löpande arbetet med dem. Kärnporten/Generalen används idag endast av SSI och SKI. I november 2002 tog dock de fyra kärnkraftslänen ett beslut om att börja använda Generalen. Länsstyrelsen i Kronobergs län har visat KrisSam för flera länsstyrelser, andra myndigheter och kommuner, men idag är det endast i Kronobergs län som systemet används. Systemägarna har idag inte någon möjlighet att ta hand om eller ansvara för ett införande av sina respektive system i någon större omfattning, vilket begränsar spridningen av systemen. Detta ingår inte heller i deras ansvar.

Samtliga tre system är utvecklade av underleverantörer av varierande storlek (den minsta leverantören är ett enmansföretag). I ett fall, Kärnporten/Generalen, äger också underleverantören systemet. Underleverantörerna ansvarar för eventuellt underhåll av systemen, men också för viss del av supporten. För samtliga tre system är servern placerad hos underleverantörer som också ansvarar för driften. Länsstyrelsen i Hallands län har dock sitt huvudsystem i FM:s nät samt servern placerad i deras lokaler. Systemägarna för Kärnporten/Generalen och KrisSam har lyft fram att det finns svagheter i säkringen av driften, men att man inte har några ekonomiska resurser för att minska sårbarheten.

Elvira

ÖCB har sedan 1994 utvecklat systemet Elvira för ledningsstöd inom det civila försvaret. Syftet med systemet var att förbättra ledningsförmågan 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. I denna granskning ingick Elvira. Statskontoret överlämnade sin rapport den 19 januari 2001 (Rapport 2001:2).

Statskontoret uttrycker stor tveksamhet till införandet av Elvira enligt gällande planer och anför bl.a. (sidan 4):

”Skälet till denna tveksamhet är bl.a. att en effektiv användning av Elvira – sett till dess ändamål – förutsätter att landets samtliga länsstyrelser och kommuner löpande använder och uppdaterar systemet med relevant information, samtidigt som dessa med egna resurser (med undantag för kärnkraftslänen) förväntas svara för anskaffning och underhåll av lokal utrustning och kartinformation. Realismen i denna ansats är, enligt Statskontorets mening, tveksam främst beroende på kommunernas svaga incitament och därmed begränsade intresse av att investera i och använda systemet. Även bland länsstyrelserna, inklusive kärnkraftslänen, föreligger en utbredd tveksamhet till systemet, främst grundad på systemets utformning och nytta ställt mot insatsen för ett införande.”

Statskontorets föreslog bl.a. en försöksverksamhet för att utvärdera verksamhetsnytta, kostnader, teknisk lösning, säkerhetsbedömningar och genomförbarhet i bred skala. I avvaktan på resultatet av denna försöksverksamhet rekommenderades att inga ytterligare beslut rörande utveckling och införande skulle tas.

Regeringen uppdrog i mars 2001 åt en särskild utredare att genomföra en översyn av Elvira. Utredaren rekommenderade i en rapport den 17 maj 2001 bl.a. att inga ytterligare kommuner skulle erbjudas Elvira. Han föreslog vidare att en kommitté skulle tillsättas med ansvar för kompletterande analys av ledningsmetodik och kravspecifikation på ledningsstödssystem.

Resultatet av dessa båda utredningar blev att regeringen den 13 maj 2001 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 den 28 juni 2001 att ÖCB skulle upphöra med utplacering av Elvira hos kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter. Även fortsatt utveckling och uppgradering av systemet skulle avbrytas. Endast användarstöd till befintligt system får förekomma.

Regeringen gav den 11 juli 2002 i ett tilläggsdirektiv (Fö2002/1739/CIV) KBM i uppdrag att genomföra en testverksamhet under hösten 2002 av Elvira i ett län i samverkan med ytterligare ett län. Resultatet av denna testverksamhet rapporterades till regeringen i december 2002 (KBM 0376/2002).

KBM:s slutsatser efter den genomförda testverksamheten av metodik och teknik är att Elvira kan användas i befintligt skick, men att systemet från teknisk synpunkt är komplicerat och svårt att vidareutveckla. I rapporten lyfts fram ett antal problem med systemet idag. Det gäller t.ex. att systemet är komplicerat att installera, det finns antydningar till stabilitetsproblem, databasen saknar regler som innebär risk för kvaliteten i data och förvaltningen är komplicerad bl.a. till följd av att bra dokumentation saknas. KBM anser därför att ytterligare utveckling av Elvira inte bör genomföras.

KBM anför vidare att Elvira innehåller sådana verktyg som kan vara användbara ur ett bredare krishanteringssystemperspektiv. KBM anser att de nya kraven på aktörerna i krishanteringssystemet att kunna verka före, under och efter kriser pekar på ett behov av någon form av tekniskt ledningsstöd. Exempel som anges är risk- och sårbarhetsanalyser, planering inför kriser och beslutsstöd vid kriser. KBM hemställer därför i rapporten att få genomföra en studie av förutsättningarna för sådana system och verktyg som stödjer främst det förebyggande arbetet inför kriser. KBM hemställer vidare att få installera Elvira hos ett begränsat antal användare för att dokumentera och tillvarata de erfarenheter som kan vara till nytta för eventuell utveckling av framtida ledningsstödssystem.

3.3. 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, enligt utredningens bedömning, 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.

De system som beskrivits i avsnitt 3.1 innehåller dessutom information som är framtagen 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. Det är således inte relevant att direkt ur något av de beskrivna systemen föra över data till ett dagbokssystem med högre krav på aggregering.

Tekniska kopplingar som endast är tänkt att användas vid en kris torde också, enligt utredningens bedömning, vara svår att underhålla och även innebära avsevärda kostnader. Sådant underhållsarbete brukar bli lågt prioriterat, eftersom den omedelbara nyttan inte är påtaglig. Utredningen anser därför att det inte finns något skäl 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 snäv 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 till 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 m.fl. har redovisat, och det bristande förtroende för systemet som en stor del av användarna visat så anser utredningen att Elvira skall avvecklas och ersättas av ett nytt informationssystem. Utredningen anser, i likhet med KBM, att erfarenheterna från Elvira bör tillvaratas.

4. UTREDNINGENS SAMLADE BEDÖMNING OCH FÖRSLAG

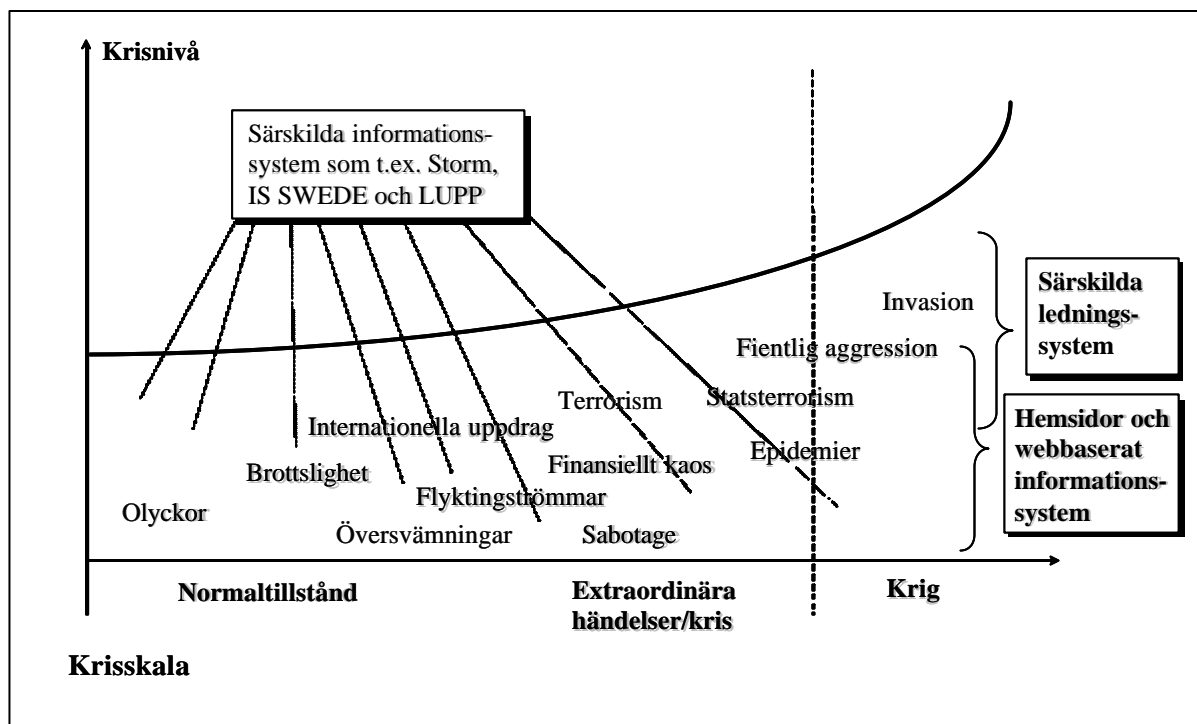
Mot bakgrund av vad som redovisats i kapitel 2 om informationsförsörjning och de konstateranden utredningen där gjort om kraven på att kunna informera massmedia och allmänhet vid krishantering i fred och under höjd beredskap anser utredningen att användningen av systemstöd för samordnad, snabb, tydlig, 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 emellan för att samlat kunna verka på ett effektivt sätt samt för att erhålla underlag för att samordnat kunna sprida information till massmedia och allmänhet.

Mot bakgrunden av vad som redovisats i kapitel 3 om informationssystem anser utredningen att det inte finns skäl att 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. De olika systemens relation till varandra åskådliggörs schematiskt i figur 4.



Figur 4. Schematisk bild över informationssystemens inbördes relation.

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.

4.1. HEMSIDOR MED KRISINFORMATION

Utredningen föreslår 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.

Avslutningsvis föreslår utredningen att KBM får i uppdrag att ta fram minimikrav för krisinformationssidor.

Under 90-talet har den tekniska utvecklingen varit mycket snabb inom IT-området. Framför allt har en snabb utveckling skett gällande Internet och webbtekniken. Idag är Internet en mycket vanlig, och viktig, bärare av tjänster och information av olika slag. Webbgränssnittet är för många ett mycket välbekant gränssnitt som man finner i intranät, extranät och på Internet. Att söka information via Internet är allt mer vanligt förekommande, vilket leder till att Internet och webbplatser får en allt mer betydelsefull roll som informationskanal. Den

utveckling som sker inom ramen för projektet "24-timmarsmyndigheten" förstärker ytterligare denna roll.

Vid en stor olycka eller kris har allmänheten ett stort behov av information. Utredningens bedömning är att hemsidor skall användas för att sprida information 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 - t.ex. på kommunernas telefonväxlar. Detta gäller framför allt om krisen drar ut på tiden, och allmänheten hittat hemsidan som informationskanal. En möjlighet som öppnar sig med hemsidor är att man även kan kommunicera med allmänheten.

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 krisinformationssidor. Utredningen bedömer att en viss likformighet mellan sådana sidor för en kris är av betydelse för att få sidorna allmänt kända. Det är också viktigt att en hemsida för kris inte göms undan i den stora informationsflora som normalt finns på en hemsida. En sådan sida kan gärna även användas av räddningstjänsten för informationsspridning om mer vardagsnära händelser.

En relativt vanligt återkommande synpunkt gällande att informera om en kris via hemsidor är att det kan vara svårt att hantera ett stort antal besökare. Kapaciteten för hemsidan skulle inte räcka till. Utredningen anser här att den kapacitet som man skall bygga upp bör styras utifrån en bedömning av förväntad användning av kommunens övriga hemsidor. Erfarenheterna från terrordåden i USA den 11 september 2001 har visat att det går att hantera en stor mängd besökare under förutsättning att man skapar en nöjsida, som enbart innehåller text. Alla färger, bilder, funktioner, knappar etc. tas bort och enbart nöjsidan publiceras. Kravet på bandbredd etc. minskar därmed. KBM bör även beskriva denna typ av lösning.

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.

4.2. NATIONELL PORTAL FÖR KRISINFORMATION

<p>Utredningen föreslår att KBM ges i uppdrag att i samverkan med berörda aktörer inrätta en nationell portal för krisinformation.</p>

Utredningen har visat (avsnitt 2.3) att ett stort antal aktörer vanligtvis blir involverade vid en kris. Krisens art, utbredning etc. påverkar vilka aktörer som involveras. Utredningen erfar att

det är mycket svårt att få en samlad bild över Sveriges krishantering, dvs. vilka aktörer som kan bli involverade och vilka som 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. Delar av denna information är av sådan art att den riktar sig till yrkesverksamma inom området medan andra delar riktar sig till allmänheten. Informationen är av naturliga skäl utformad utifrån den enskilda aktörens 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 krishantering 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. Under en kris kan man via portalen nå de berörda aktörernas hemsidor för att få information om aktuellt läge och om vad de gör. I portalen bör även ges information om krishändelser av övergripande karaktär och annat av betydelse för krishantering. Intressanta exempel på portaler finns internationellt, bl.a. i England (www.ukresilience.info) och Canada (www.ocipep.gc.ca).

I arbetet med att skapa portalen bör KBM samverka med berörda aktörer och med Statskontoret i dess arbete med utvecklingen av portalen SverigeDirekt.se.

4.3. WEBBASERAT INFORMATIONSSYSTEM FÖR AKTÖRER I KRISHANTERING

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.

Den kartläggning som utredningen genomfört visar att ett dagboksystem behövs för att kunna dela information mellan aktuella aktörer och för att öka möjligheten till att samordna information till allmänheten. De webbaserade system som tagits fram i form av Kärnporten/Generalen, KrisSam och dagbokssystemet på länsstyrelsen i Hallands län visar också på detta behov. 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 innehålla ett dagbokssystem som utan kostnad ska kunna användas av kommuner, länsstyrelser, andra myndigheter och andra aktörer som KBM tilldelar rättigheter. Dagbokssystemet bör möjliggöra att en grupp av aktörer skapar en hierarkisk dagboksmodell med dagböcker och huvuddagböcker. Flera olika grupper av aktörer skall kunna arbeta samtidigt, och även kunna dela information mellan varandra.

Utformningen av dagbokssystemet som en webbapplikation innebär att användarna endast behöver ha en webbläsare på klienten. Detta medför att ingen installation av programvara för dagbokssystemet behövs ute hos användarna, utan användarna kan nyttja den teknik som man normalt använder. Det innebär också en stor flexibilitet genom att användarna inte är bundna till bestämda arbetsplatser.

De erfarenheter som KBM har av dagbokssystemet i Elvira samt erfarenheterna av Kärnporten/Generalen, KrisSam och dagbokssystemet i Halland bör tas tillvara när ett nytt system skall anskaffas. Att direkt överta och driftsätta något av dessa system för nationell användning torde inte vara möjligt, bl.a. utifrån kapacitetssynpunkt och vald teknik. Arbetet har bedrivits hos KBM m.fl. med att införa KrisSam i hela landet. Detta arbete avbröts i avvaktan på denna utredning. Utredningen ser inte något hinder i att motsvarande KrisSams funktionalitet ingå i det föreslagna webbaserade informationssystemet.

Eftersom det föreslagna skyddade informationssystemet är ett nationellt informationsförsörjningssystem för krishanering 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 krishaneringsmyndigheter. 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. Genom hemligstämpling av information uppstår ökade skyddskrav och därigenom krav på hantering av informationen. Detta gäller bl.a. när hemlig information görs tillgänglig för organisationer utanför den egna. Utredningen anser att kvalificerat hemlig information inte ska hanteras i detta system. Tydliga anvisningar om hur hemlig information ska hanteras måste dock finnas. Det ankommer på KBM att ta fram dessa anvisningar samt att utbilda användarna.

Genom att systemet endast skall användas av en begränsad krets av aktörer samt kan innehålla hemlig information måste tillgången till systemet skyddas. KBM bör därför utreda vilka som skall ha tillgång till systemet samt lämplig nivå på identifiering av användarna. En annan del som bör utredas är skyddet av själva informationen vid kommunikation. Här finns olika tekniker för att skydda data (t.ex. kryptering). I denna fråga bör KBM följa utredningen (Dir 2002:103) angående vissa frågor om informationssäkerheten i samhället.

Utredningen bedömer att Internet som bärare av tjänster idag är så pass tillförlitligt att denna lösning är möjlig att använda. Utredningen inser givetvis att det finns svagheter även i detta sätt att kommunicera, i likhet med andra sätt. Regeringen anför i proposition 2001/02:158 (sidan 101) att Internet i grunden är robust och att Internet har stora möjligheter att kunna fungera även under svåra förhållanden och vid störningar i telekommunikationerna. Från regeringen och myndigheter har också olika åtgärder vidtagits för att stärka Internet. PTS har fått ett antal uppdrag som syftar att ytterligare skapa ett säkrare Internet. Den utveckling som pågår av att skapa s.k. 24-timmarsmyndigheter medför också, enligt utredningens bedömning, ökade krav på nationella operatörer att kunna erbjuda ett säkert Internet. I budgetpropositionen för 2003 (Utgiftsområde 6, Totalförsvar, sidan 108) anges för samverkansområdet Teknisk infrastruktur bl.a. att Internets möjligheter att fungera oberoende och robust ska främjas.

I KBM:s uppdrag bör ingå att utreda hur tillgången till dagbokssystemet över Internet ytterligare kan säkras. Det kan här vara fråga om att från driftstället använda flera olika Internetoperatörer, skapa flera anslutningspunkter till Internet, och även olika slag av teknik för anslutning till Internet. Motsvarande analys bör givetvis utföras av de olika aktörerna som ska använda dagbokssystemet.

5. KONSEKVENSANALYSER

I detta avsnitt redovisas vissa konsekvensanalyser. Avsnitt 5.1 innehåller en kostnadsanalys. Avsnitt 5.2 innehåller utredningens kommentarer gällande konsekvenser för kommunal självstyrelse, sysselsättning och för personlig integritet.

5.1. KOSTNADSANALYS

Kostnadsanalysen omfattar de kostnader som belastar KBM i deras arbete med att ta fram och förvalta portalen och det centralt tillhandahållna webbsystemet. Bedömningarna i detta avsnitt baseras på erfarenheter och uppskattningar. Analysen omfattar inte de kostnader som kan bli aktuella för kommunernas medverkan eftersom denna kommer att bli föremål för förhandling. Analysen omfattar inte heller kostnader för utbildning och övning av dem som ingår i systemen.

Analysen av KBM:s kostnader utgår ifrån att KBM redan har en teknisk infrastruktur, driftorganisation och andra funktioner som man kan bygga vidare på.

Kostnaderna för att ta fram en **portal** uppskattas initialt för utredning, samverkan och utvecklingen till 1 till 2 miljoner kronor. En investering behövs dessutom för servrar med tillhörande teknik till en kostnad på ca 0,5 miljoner kronor. Tillkommande investeringar i ytterligare servrar tillkommer, men först när portalen är mer känd och använd.

De årliga kostnaderna består av kostnader för en Internetanslutning på ca 0,5 miljoner kr (KBM har en anslutning redan idag, men ytterligare en bedöms behövas för att öka tillgängligheten) samt kostnader för vidareutveckling, redaktion, drift och underhåll. Förutom avskrivningar uppskattar utredningen den årliga kostnaden till mellan 2 och 3 miljoner kronor.

Investeringskostnaderna för ett **webbaserat informationssystem** bedöms bestå av kostnader för utredning, samverkan och utveckling av systemet på 2 till 3 miljoner kronor. I dessa kostnader ingår även utbildningskostnader för KBM:s personal. Utredningen bedömer att ett redundant system för drift bör skapas med ett driftställe i Sollefteå och ett andra driftställe på annan plats i Sverige. Detta påverkar både investeringskostnaderna och de årliga kostnaderna. Investeringskostnader för servrar med tillhörande teknik beräknas till ca 1,5 miljoner kronor.

De årliga kostnaderna består av kostnader för en extra Internetanslutning för Sollefteå (som kan delas med portalen) på ca 0,5 miljoner kronor. Kostnader för placering i ytterligare ett driftställe beräknas till ca 1 miljon kronor och kommunikationslösningen mellan driftställena till ca 0,5 miljoner kronor. Kostnaderna för vidareutveckling, underhåll, drift och support till användare beräknas till ca 1,5 miljoner kronor. Förutom avskrivningar uppskattar således utredningen den årliga kostnaden till ca 3,5 miljoner kronor.

5.2. ÖVRIGA KONSEKVENSANALYSER

Utredningens förslag om kommunala hemsidor med krisinformation och förslaget om att såväl kommuner som andra aktörer ska använda det dagbokssystem som förslås tillhandahållas av KBM, inbegriper en kommunal medverkan. Utredningen har dock inte bedömt att det är nödvändigt att genom lagstiftning ålägga kommunerna detta, utan att det tas med i kommande förhandlingar med Svenska Kommunförbundet. Utredningen ser inte att de lagda förslagen har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Utredningen anser att Elvira inte längre skall vidareutvecklas eller införas hos några kommuner eller andra aktörer. Det fåtal personer vid KBM som arbetar med Elvira är lokaliserad i Sollefteå. Utredningen bedömer att de förslag som läggs mycket väl kan förvaltas vidare inom KMB:s verksamhet i Sollefteå. Det gäller såväl förslaget om nationell krisportal som förslaget om en centralt tillhandahållet webbaserat informationssystem. Någon negativ påverkan på sysselsättningen innebär således inte de lagda förslagen.

Det förslag som gäller ett centralt webbaserat informationssystem kan komma att innehålla personuppgifter, beroende på vad som noteras under en kris. Utredningens bedömning är dock att detta system inte på något sätt avviker från någon annan typ av system där personuppgifter kan noteras. Personuppgiftslagen (1998:204) gäller alltså även för denna typ av system, vilket medför att användarna måste följa gällande lagstiftning.

KOMMITTÉDIREKTIV

Samordning av informationsförsörjning mellan statliga, kommunala och enskilda aktörer inom det civila försvaret eller som är verksamma vid krishantering i fred

Dir. 2002:100

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juli 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera behovet av samordning av informationsförsörjning mellan olika aktörer som är verksamma inom det civila försvaret och krishantering i fred enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Analysen skall avse behovet inom ramen för den samordning och samverkan som behövs mellan statliga, landstingskommunala, kommunala och enskilda aktörer för det civila försvaret eller som är verksamma vid krishantering i fred.

Utredaren skall, utifrån de olika verksamheternas behov av samverkan och samordning, upprätta en kravspecifikation på nödvändig teknik för att knyta samman systemen för informationshantering. Utredaren skall föreslå åtgärder som leder till att berörda aktörers olika teknisksystem kan fungera tillsammans i en krissituation. I förekommande fall skall utredaren beakta de regler om skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter som bl.a. finns i personuppgiftslagen (1998:204).

Bakgrund

I syfte att förbättra ledningsförmågan inom det civila försvaret vid i första hand höjd beredskap har Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) sedan 1994 drivit ett projekt med datorbaserade ledningsstödssystemet Elvira. Genom Elvira skulle kommuner, länsstyrelser, centrala myndigheter och regeringen kunna få en gemensam lägesuppfattning i ett krisläge.

Regeringen uppdrog den 31 augusti 2000 åt Statskontoret att granska utvecklingen av IT-projekt som bedrivs inom ÖCB och Statens räddningsverk. Statskontoret överlämnade den 19 januari 2001 en rapport (Rapport 2001:2). Statskontorets samlade bedömning är följande.

1. Beslutsunderlaget för regeringens överväganden rörande den fortsatta utvecklingen av Elvira bör förbättras.
2. En försöksverksamhet bör genomföras inom företrädesvis ett kärnkraftslän med deltagande från berörda kommuner och grundas på en fullskalig ledningsövning. Försöksverksamheten bör avslutas med en utvärdering av bl.a. verksamhetsnytta, kostnader, teknisk lösning, säkerhetsbedömningar och genomförbarhet i bred skala. I avvaktan på resultaten av en sådan utvärdering bör inga ytterligare beslut fattas rörande utveckling och införande av Elvira.

3. En verksamhets- och informationsanalys bör genomföras vad avser länsstyrelsernas uppgifter och informationsbehov samt hur den framtida kommunikationen med omvärlden bör lösas.
4. Inriktningen och formerna för en förbättrad samverkan mellan berörda aktörer bör övervägas.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) uppdrog den 22 mars 2001 åt en särskild utredare att genomföra en översyn av ledningsstödssystemet Elvira.

Utredaren rekommenderade i en rapport den 17 maj 2001 att inga ytterligare kommuner skulle erbjudas Elvira. Han föreslog vidare att en kommitté skulle tillsättas som skall få ansvar för kompletterande analys av ledningsmetodik och kravspecifikation på ledningsstödssystem. Enligt utredaren borde kommittén genomföra testverksamhet av Elvira i något eller några län. Kommittén borde även överväga utbildning och stöd till de kommuner som redan hade Elvira.

Regeringen upphävde den 31 maj 2001 målet i regleringsbrevet till ÖCB att aktörer inom det civila försvaret skall kunna kommunicera med hjälp av ledningsstödssystemet Elvira senast vid utgången av 2001.

Regeringen har vidare den 28 juni 2001 beslutat att ÖCB omedelbart skall upphöra med utplacering av ledningsstödssystemet Elvira hos kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter. Även fortsatt utveckling och uppgradering av ledningsstödssystemet skall avbrytas. Endast användarstöd till befintligt system får förekomma. Under 2001 fick fortsatt utvecklingsarbete från version R2 till R3 fortgå till dess en testbar version av R3 fanns.

Uppdraget

Utredaren skall analysera behovet av samordning av informationsförsörjning mellan olika aktörer som är verksamma inom det civila försvaret och krishantering i fred enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Analysen skall avse behovet inom ramen för den samordning och samverkan som behövs mellan statliga, landstingskommunala, kommunala och enskilda aktörer som är verksamma inom det civila försvaret eller vid krishantering i fred. Analysen skall utföras i samverkan med myndigheter som använder informationssystem av betydelse för totalförsvaret eller för krishantering i fred.

Utredaren skall, utifrån de olika verksamheternas behov av samverkan och samordning, upprätta en kravspecifikation på nödvändig teknik för att knyta samman systemen för informationshantering. Utredaren skall föreslå åtgärder som leder till att berörda aktörers olika tekniska system kan fungera tillsammans i en krissituation. I förekommande fall skall utredaren beakta de regler om skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter som bl.a. finns i personuppgiftslagen (1998:204).

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren skall senast den 29 november 2002 till regeringen redovisa behovet av samordning av informationsförsörjning inom ramen för den samordning och samverkan som behövs mellan statliga, landstingskommunala, kommunala och enskilda aktörer för det civila försvaret eller som är verksamma vid krishantering i fred. En slutrapport med förslag till åtgärder och teknik för den gemensamma informationshanteringen skall lämnas till regeringen senast den 31 januari 2003.

EXPERTER

Katarina Ahlberg, Tullverket

Anders Collman, Länsstyrelsen i Kalmar län

Karl Ekdahl (ersättare för Eva Ljungdahl Ståhle), Statens smittskyddsinstitut

Britt Ekman, Statens strålskyddsinstitut

Thord Eriksson, Svenska Kommunförbundet

Kerstin Hammar, Rikspolisstyrelsen

Peter Hellsing, Affärsverket Svenska Kraftnät

Jan Jardmark, Luftfartsverket

Eva Liljegren, Statens energimyndighet

Enrico Lundin, Statens räddningsverk

Jonny Nilsson, Post- och telestyrelsen

Per-Åke Nilsson (ersättare för Elisabeth Wedensjö Österholm), Socialstyrelsen

Christina Nordensten, Statens livsmedelsverk

Kenneth Nyström, Banverket

Anna Olsson, Statens jordbruksverk

Richard Olsson, Statens kärnkraftsinspektion

Ulla-Britt Petersson, Länsstyrelsen i Hallands län

Sven Wingren, Sjöfartsverket

SAMMANFATTNING AV ÅTTA SYSTEM

I denna bilaga görs en redovisning av de åtta system som valts ut för en djupare genomgång. Redovisningarna baseras på de intervjuer som genomförts av utredningen samt skriftlig av beskrivningar av systemen.

STORM

Rikspolisstyrelsen (RPS) har upphandlat och anpassat det engelska systemet STORM för svenska förhållanden. Systemet är ett ärendehanterings- och ledningssystem avsett för internt bruk inom polisen. Det används främst av länspolismyndigheternas kommunikationscentraler (KC) i det dagliga uttryckningsarbetet.

STORM är ett relativt omfattande och tekniskt komplext system. Det är helt integrerat med systemet Cortex som hanterar telefon- och radiosamtal samt är kopplat till polisens KC karta. STORM är ett klient/server-system som körs i polisens eget slutna nät. Inga kopplingar finns till några externa system, men integrationer planeras till Bilregistret och Sparregistret.

Systemet har funktioner för att registrera de ärenden (anmälningar) som kommer in till KC och för att leda, bevaka och följa upp de åtgärder som vidtas. I STORM finns stödfunktioner som med hjälp av systemets omfattande grundinformation underlättar KC: s arbete. Det finns också funktioner för planering och ledning av insatser kopplade till olika objekt samt statistikinformation för uppföljning och analys.

Systemet inklusive anpassningar och integration med Cortex har kostat ca 57 miljoner kronor och den totala investeringen för polisen är 200 – 250 miljoner kronor. Den årliga underhållskostnaden är 15 – 20 miljoner kronor.

RPS är huvudman för systemet inom den svenska polisen och svarar för införande, förvaltning, utbildning och support av systemet. Systemet ägs av Steria (f.d. Bull). APD Communications Ltd i England har utvecklat Cortex och integrationen med STORM.

Första installationen gjordes 1998 och vid utgången av 2002 har samtliga länspolismyndigheter systemet i drift.

LUPP

Statens räddningsverk (SRV) har utvecklat systemet LUPP som stöd för de kommunala räddningstjänsterna vid ledning och uppföljning av större räddningsinsatser. Det används för att dokumentera händelseförloppet före, under och efter en räddningsinsats och förser beslutsfattare med aktuell information, prognoser över möjliga scenarier och dess konsekvenser. LUPP levereras som en del av SRV:s RIB-koncept (Integrerat beslutsstöd för skydd mot olyckor).

Grunden i systemet är dagboksfunktionen som används för att löpande dokumentera händelseförloppet under en insats. För att visa det aktuella läget finns ett antal tablåer i olika detaljeringsgrader och innehåll anpassat till de olika användarnas behov. I systemet finns bl.a. verksamhetstablå (som t.ex. visar pågående insatser, disponibla resurser), sambandstablå (som visar sambandsalternativen), ärendetablå (som visar påbörjade, pågående och avslutade aktiviteter) och statustablå (som visar beredskapsläget och resurstillgång av olika

kompetenser). Det finns också lägeskartor för geografisk presentation av skadeplatser m.m. LUPP kan även ta emot och presentera positionsinformation från till exempel räddningsfordon.

Den senaste versionen av LUPP kommer att innehåller flera rutiner för kommunikation med andra system bl.a. SOS Alarm AB: s system CoordCom för automatisk överföring av information. Det finns också lösningar för trådlös kommunikation från skadeplatsen.

LUPP är ett klient/server-system som distribueras via den CD som RIB-konceptet levereras på. Användarna svarar själva för installationen på egna datorer. Abonnemangsavgiften för RIB är 900 kr per år.

SRV äger systemet som i huvudsak utvecklats av Lunds ProgramArkitekter AB.

Systemet kommer i och med den version som skall levereras första kvartalet 2003 att ha kostat ca 9 miljoner kronor. Den årliga externa underhållskostnaden är ca 75 000 kronor. SRV svarar för support och utbildning till användarna. För support och förvaltning av LUPP ianspråktas ca 1,5 tjänst per år inom SRV.

Kurser i användning av LUPP genomförs vid Centrum för risk- och säkerhetsutbildning (CRS) samtliga skolor. LUPP används också inom många av de stabs- och ledningsutbildningar som bedrivs vid skolorna.

En första version av LUPP installerades 1998. Sedan dess har SRV vidareutvecklat systemet i flera etapper och en ny version planeras bli klar under första kvartalet 2003. Enligt en enkät hösten 2001 till samtliga 229 räddningstjänstkommuner var LUPP installerat hos 65 kommuner.

IS SWEDE

Socialstyrelsen (SoS) har i samverkan med representanter för landstingen utvecklat informationssystemet IS SWEDE. Systemet är ett ledningssystem för prehospitat akut sjukvård och ger stöd i planering, genomförande och utvärdering av sjukvårdsledning vid större olyckor och katastrofer. Det är också tänkt att användas i den normala dagliga ambulansverksamheten och akutsjukvården för att bl.a. rapportera skadeläget för personer på olycksplatsen och i ambulanstransporter. Användare förutom sjukvårdsledningen i landsting och på sjukhus är personal som arbetar på akutmottagningar och i ambulanser samt på vårdavdelningar.

Landstingens användare får kontakt med IS SWEDE via landstingets eget nät eller via Internet. IS SWEDE består av centrala servrar och databaser samt programvara som sammanställer uppgifter från de mobila systemen i ambulanserna och CoordCom.

Systemet har funktioner för bl.a.:

- ?? Beskrivning av samlade och disponibla resurser
- ?? Upprättande av katastrofplaner
- ?? Beskrivningar av skadehändelse och drabbade
- ?? Informationsöverföring från SOS-alarm AB och från skadeplatsen
- ?? Dagboksnoteringar
- ?? Simuleringar

Informationen i IS SWEDE lagras dels i en incidentdatabas (uppgifter om händelsen och de drabbade), dels i en resursdatabas (statiska uppgifter om resurser och dynamiska om disponibel kapacitet). IS SWEDE kommunicerar med SOS Alarm AB:s system CoordCom för automatisk inrapportering av larm från larmcentralerna. IS SWEDE utnyttjar också SOS Alarms kartserver för presentation av geografisk information. Kommunikation med ambulansernas mobila system sker via Mobitex.

IS SWEDE är en webbapplikation med krypterad kommunikation. Arbetsplats och användare identifieras via certifikat, användarnamn och lösenord. SoS äger systemet som utvecklats av TietoEnator Trigon AB. Utvecklingskostnaden för IS SWEDE är ca 35 miljoner kronor.

Pilotdrift av IS SWEDE startades år 2000 i landstingen i Östergötland och Västmanland. I december 2002 var fyra landsting anslutna till systemet och förstudier inför anslutning genomförda i ytterligare tre landsting. Målet är att senast 2005 skall 75 procent av landsting ha systemet i drift.

SUSIE

Inom Affärsverket Svenska Kraftnät (SVK) pågår utveckling, i samverkan med branschorganisationen Svensk Energi, av webbsystemet Susie som skall bli ett operativt ledningssystem för de s.k. elsamverkansgrupperna. Det är ett centralt system för hela landet där användare är nätägare, samverkansgrupper och SVK. Det kommer att användas vid större störningar i elförsörjningen.

Systemet innehåller:

- ?? Status-/lägessammanfattning inom samverkansområdet och riket
- ?? Prognoser för reparationsarbete samt väderprognoser via länkar till bl.a. SMHI
- ?? Behov och resurser (personal, material och fordon)
- ?? Dagbok (företagsspecifika och gemensamma)
- ?? Företags- och kontaktuppgifter
- ?? Intern meddelandehantering
- ?? Gemensamma dokument

I systemet finns även kartfunktioner och kartunderlag rörande eldistributions- och elsamverkansområdena.

Susie är åtkomligt över Internet och skyddas med användaridentitet och lösenord. Kommunikationen i systemet är krypterad. Förutom länkar till andra hemsidor finns ingen kommunikation med andra system.

SVK äger systemet och AerotechTelub AB i Växjö är konstruktör. Under provperioden sköts förvaltning, support, drift etc. av AerotechTelub AB. Organisationen för slutversionen är ännu inte klarlagd.

Systemet togs i provdrift i december 2002 för Västra och Södra elsamverkansområdet. Efter provdriften, som genomförs under vintern/våren 2003, kommer SVK att genomföra en utvärdering och därefter fatta beslut om ett eventuellt införande i hela landet. Beslutet beräknas tas före sommaren 2003. Utvecklingen beräknas ha kostat ca 1 miljon kronor.

KÄRNPORTEN/GENERALEN

Statens Strålskyddsinstitut (SSI) har utvecklat webbsystemet Kärnporten för insamling och spridning av information i samband med kärnkraftsolyckor. Tänkt användare är SSI, centrala myndigheter och kärnkraftslänen. SSI har också vidareutvecklat Kärnporten till en ny version, med arbetsnamnet Generalen anpassad för att kunna användas av centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner vid alla typer av större olyckor eller kriser.

Systemets huvudfunktion är dagböcker på flera nivåer (dagböcker, huvuddagböcker och dagbok på nationell/internationell nivå) samt ett internt meddelandesystem. I systemet är olika roller identifierade – aktörer (t.ex. en myndighet eller en kommun), enhet (t.ex. en grupp/avdelning inom en aktör), användare (funktioner alternativt personer på enheter) och gäster (nationella och internationella organisationer som får ta del av viss information).

Ett exempel på struktur kan vara att en användare i en kommunal krisledning registrerar en anteckning som sedan publiceras i krisledningens dagbok. Anteckningen i krisledningens dagbok kan sedan väljas att publiceras i länsstyrelsens huvuddagbok. Ur länsstyrelsens huvuddagbok kan sedan väljas att publiceras utvalda anteckningar i en dagbok på nationell nivå som görs åtkomlig för vissa andra utvalda nationella organisationer.

Kommunikationen, som sker över Internet mellan användarens webbläsare och den centralt placerade webbservern, är krypterad. Användarna tilldelas användarnamn och lösenord. Några kopplingar till andra system finns inte.

SSI har bekostat och drivit utvecklingen av systemet. Utvecklingen har genomförts av konsultföretaget KermIT-Consulting i Skurup som också äger systemet. SSI har lagt ned ca 300 000 kronor på utveckling och anpassningar (avser ersättningen till KermIT Consulting). Några planer på större utvecklingsinsatser finns inte idag.

SSI är ansvarig för underhåll, drift och support av Kärnporten. För driften av servern anlitas Datarutin Media AB i Malmö till en kostnad om ca 35 000 kronor per år. Från driftstället i Malmö replikeras informationen till en server som finns i Lund.

Kärnporten driftsattes år 2000 och har provats i flera övningar bl.a. The Barents Rescue Exercise 2001. I nuläget används Kärnporten endast av SSI och SKI, men kärnkraftslänen har nyligen tagit beslut om att installera den nya Kärnporten (Generalen).

KRISSAM

Länsstyrelsen i Kronobergs län, Polismyndigheten i Kronobergs län, Landstinget i Kronoberg och Kommunförbundet Kronoberg har utvecklat ett informationsstödssystem för att ge allmänheten aktuell och korrekt information vid extraordinära händelser i länet. I systemet samverkar ovanstående myndigheter och organisationer samt andra aktörer, som exempelvis SOS Alarm AB. Systemet har utvecklats i samråd med en nationell styrgrupp med representanter för dåvarande ÖCB, SoS, RPS, SRV och SPF.

Systemet består av två delar:

?? Ett webbsystem där aktuell information om händelsen registreras av samverkande myndigheter och görs åtkomlig för de s.k. kommunikatörerna som skall informera allmänheten via telefon. Webbsystemet är, med olika behörigheter, åtkomligt över Internet.

?? Ett virtuellt call center (Centrex från Telia AB) d.v.s. en växel dit kommunikatörerna är anslutna och dit allmänheten kan ringa och få svar på sina frågor. Vid en händelse öppnas ett särskilt telefonnummer dit allmänheten ringer. Kommunikatörerna, som utsetts och utbildats på förhand, ansluts i erforderligt antal till växeln vartefter trycket ökar från allmänheten. Kommunikatörerna, som finns hos de aktörer som ingår i samverkansgruppen, kan sitta på sina normala arbetsplatser när de tar samtalen under förutsättning att de där har anslutning till det telefonnummer som inlagts i Centrexdatorn.

Webbssystemets huvudfunktion är att beskriva händelsen och i dagboksform notera aktiviteter, åtgärder och beslut. De samverkande myndigheterna är uppgiftslämnare till systemet och en redaktör sammanställer, kontrollerar och publicerar informationen som kommunikatörerna sedan har som underlag för att ge upplysningar till allmänheten. Genom att de samverkande myndigheterna registrerar information i systemet får alla ingående parter aktuell information från varandra. Systemet innehåller även en intern meddelandefunktion, en fråga/svarsfunktion, en notisfunktion och en huvuddagbok som dock inte ännu är fullt utvecklad. Till systemet kan länkas andra webbsidor som t.ex. kartsidor. Några kopplingar till andra system finns inte.

Kommunikationen mellan de samverkande myndigheterna och systemet är krypterad. De samverkande identifierar sig med en särskild nyckel, användarnamn och lösenord.

Länsstyrelsen i Kronobergs län är huvudman för systemet och ansvarig för utveckling, förvaltning, utbildning, drift och support för systemets användning inom Kronobergs län. AerotechTelub AB i Växjö har anlåtts som underkonsult för utveckling av systemet, som kostat ca 2,5 miljoner kronor. De ansvarar på uppdrag även för underhåll, support och driften av en server som är placerad hos dem. Den årliga driftkostnaden är ca 30 000 kronor. Kostnaden för centrex-växeln är ca 2 000 kronor per abonnemang och år (de samverkande aktörerna i Kronoberg har 31 abonnemang).

Systemet driftsattes år 2000. Systemet har testats vid ett antal övningar samt använts i samband med en kraftig storm i länet i januari 2002.

LÄNSSTYRELSEN I HALLANDS LÄN, RINGHALSBEREDSKAPEN

Länsstyrelsen i Hallands län har utvecklat ett webbsystem för informationsspridning mellan berörda parter i Ringhalsberedskapen samt som underlag för information till media och allmänhet. I första hand är systemet tänkt att användas vid en kärnkraftsolycka men det kan också användas vid andra större olyckor och kriser.

Exempel på anslutna aktörer är länsstyrelserna i Hallands län och Västra Götalands län, Ringhals ledningscentral, SKI, SSI, SOS Alarm AB, polisen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Danska beredskapsstyrelsen, SMHI och kommunerna i området.

I huvudsak består systemet av en relativt enkel dagboksfunktion där samtliga användare kan skriva in noteringar. Användarna har tilldelats användarnamn och lösenord.

Systemet finns i två identiska uppsättningar. Den ena är endast åtkomlig i Försvarmaktens ATL-nät och kan bara användas av Försvarmakten godkända myndigheter/företag och den andra är åtkomlig via Internet. De två versionerna ligger i olika servrar/nät och är helt skilda från varandra. Noteringar som görs i ATL-versionen (som är huvudsystemet) måste registreras på nytt i Internet-versionen. ATL-versionen bedöms av länsstyrelsen som säkrare

än Internet-versionen både ur sekretess- och kapacitetssynpunkt. Inga kopplingar är utvecklade till andra system.

Länsstyrelsen i Hallands län äger systemet och är ansvarig för utveckling, förvaltning och drift för systemets användning inom Ringhalsberedskapen. Systemet har kostat ca 100 000 kronor att utveckla och den årliga driftkostnaden är ca 40 000 kronor. Dagbokssystemet, som enligt Länsstyrelsen är mycket ändamålsenligt trots en lågbudgetversion med enkel teknik, har utvecklats av Lunds ProgramArkitekter AB. Utvecklingen har skett i nära samverkan med användarna. Lunds ProgramArkitekter AB svarar också för driften av Internetservern och viss support.

De myndigheter och andra användargrupper som tilldelats rätt att delta i systemet behöver endast ha en webbläsare för att kunna använda systemet.

Ringhalsberedskapen har använt dagbokssystem i olika versioner sedan 1989, och det senaste systemet driftsattes 1999/2000. Systemet har använts vid olika övningar, bl.a. övningen Laxen 2001 med ca 800 deltagare från ett 30-tal olika aktörer som samtliga använde dagbokssystemet.

ELVIRA

Systemet Elvira utvecklades av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). När ÖCB lades ner år 2002 övertogs ansvaret för systemet av Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Elvira är ett ledningsstödssystem för i första hand kommuner, länsstyrelser och andra aktörer inom krishanteringssystemet och är avsett att användas för planering, ledning och uppföljning av större olyckor, kriser och under höjd beredskap. Införandet av Elvira stoppades under år 2001.

Systemet innehåller bl.a.:

- ?? Planering/planverk - planer för vad som skall göras vid olika typer av större olyckor
- ?? Lägespresentatör - kartverktyg med möjlighet till kartor på olika nivåer
- ?? Ledningsverktyg – planering, bevakning och uppföljning av åtgärder/aktiviteter
- ?? Dagbok – löpande dokumentation av händelseförloppet
- ?? Rapportering – dynamisk lägesrapportering med bedömning av status

KBM äger systemet och är ansvarig för utveckling, förvaltning, utbildning samt support till användarna. Utvecklingen har utförts av ett antal olika konsultbolag. Kostnader för utveckling, utbildning och införandet av systemet är hittills ca 150 miljoner kronor. Den årliga underhållskostnaden uppskattas till 2-3 miljoner kronor.

Elvira är ett klient/server-system som körs i kommunens och länsstyrelsens datorer och nätverk. Installation och drift svarar kommuner och länsstyrelserna själva för. Kommunikationen är krypterad och användare identifieras med användarnamn och lösenord. Kommunikation mellan olika Elvira-system sker via det egenutvecklade kommunikationssystemet Elin. Några kopplingar till andra system är inte utvecklade.

Kommuner och länsstyrelser har fått applikationerna (Elvira och Elin) inkl. vissa hjälpprogram utan kostnad av KBM. Beroende på respektive kommuns och länsstyrelses förutsättningar tillkommer kostnader för hårdvara (exempelvis server för Elvira) kartor, installation och drift.

Första versionen av Elvira installerades 1998. Elvira är i olika versioner levererad till alla länsstyrelser, 70-80 kommuner, polisen i Uppsala, Forsmarks kärnkraftverk, SSI, Banverket, FM m.fl. Användningen av systemet är idag mycket litet, främst beroende på införandestoppet 2001. Endast ett fåtal kommuner är aktiva.