

System för samordnad krisinformation

Remiss från Försvarsdepartementet av utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris (SOU 2003:11)

Remisstid 1 september 2003. Förlängd remisstid 24 september 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 11 juli 2002 att ge i uppdrag till en särskild utredare att bl.a. analysera behovet av samordning av informationsförsörjning mellan olika aktörer inom det civila försvaret. I uppdraget ingick att upprätta en kravspecifikation på teknik utifrån de olika verksamheternas behov av samverkan och samordning.

Utredningen lämnar förslag på åtgärder för att öka samordningen av informationsförsörjning mellan olika aktörer inom det civila försvaret. Utredningen anser att det behövs en gemensam lösning som ger en generell informationsgrund för aktörerna. Ett sådant informationssystem skall vara ett av medlen att sprida information under kris.

Försvarsdepartementet har berett Stockholms stad möjlighet att yttra sig över utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris. Till remissen har bifogats Krisberedskapsmyndighetens (KBM) redovisning om hur och till vilken kostnad förslagen i utredningen kan realiseras.

Remisser

Utredningen har remitterats bl.a. till Stockholms stad för yttrande. Inom staden har ärendet remitterats till stadsledningskontoret, brand- och räddningsnämnden, socialtjänstnämnden och saluhallsstyrelsen för yttrande.

Stadsledningskontoret har inga direkta invändningar mot utredningens förslag om en nationell portal, hemsidor med krisinformation och ett webbaserat informationssystem. Det är dock viktigt att informationen även är tillgänglig för personer med funktionshinder och olika invandrargrupper. Förslagen innebär ökade kostnader för kommunerna genom framtagandet och underhåll av hemsidor för krisinformation. Stadsledningskontoret anser därför att kommunernas totala kostnader skall belysas i de kommande förhandlingarna om kommunernas medverkan mellan Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Svenska kommunförbundet och att kommunerna erhåller ersättning för de ökade kostnaderna.

Brand- och räddningsnämnden framhåller att flera av de system som utredningen har studerat har karaktären av att vara system för insatsledning för en specifik verksamhet

vilket gör att de inte fullt ut passar för de krav som kan ställas på ett system för områdesledning. Brandförsvaret ställer sig bakom utredningens förslag kring hemsidor med krisinformation, en nationell portal för krisinformation och ett webbaserat informationssystem för aktörer i krishantering.

Socialtjänstförvaltningen anser att utredningens förslag om en nationell portal, hemsidor med krisinformation och ett webbaserat informationssystem är bra. Det är också bra att KBM får uppdraget att fortsätta diskussionerna med kommunerna om en medverkan i den nationella portalen och tillgång till det webbaserade informationssystemet.

Saluhallsförvaltningen ser positivt på utredningen i sin helhet och delar utredningens sammanfattande syn på informationssystem. Det är också angeläget att man inom staden samordnar all information vid en kris, så att inte information stannar vid t.ex. stadens krisledningsgrupp/kommunstyrelsen. Alla aktörer inom staden måste utan svårighet kunna ta del av denna information.

Mina synpunkter

Att kriser av olika slag inträffar i en kommun är inte ovanligt. Den kommunala ledningen, lokala myndigheter och näringsliv blir tidigt berörda. 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.

Jag delar förvaltningarnas synpunkter om utredningens förslag samtidigt som jag vill framhålla vikten av att kommuner och myndigheter i en krissituation kan ge snabb, tydlig, korrekt och relevant information till allmänheten och media. Endast på detta sätt skapas förutsättningar för alla att agera så att krisens verkningar minskas eller åtminstone inte förvärras.

De senaste årens erfarenheter visar att samhället är mycket sårbart. Det har t.ex. visat sig genom att elnätet och telenätet inklusive larmnumret 112 har varit ur funktion i delar av Stockholm. Det kan mot denna bakgrund finnas anledning att diskutera parallella system som fungerar med annan teknik i krissituationer. Utredningen har emellertid inte haft som uppdrag att föreslå sådana åtgärder.

Utredningens förslag föranleder dock att kommunernas totala kostnader måste belysas i de kommande förhandlingarna om kommunernas medverkan mellan Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Svenska kommunförbundet. Som stadsledningskontoret framhåller måste kommunerna erhålla kompensation för de ökade kostnaderna.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 11 september 2003

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Regeringen beslutade den 11 juli 2002 att ge i uppdrag till en särskild utredare att bl.a. analysera behovet av samordning av informationsförsörjning mellan olika aktörer inom det civila försvaret. I uppdraget ingick att upprätta en kravspecifikation på teknik utifrån de olika verksamheternas behov av samverkan och samordning.

Försvarsdepartementet har berett Stockholms stad möjlighet att yttra sig över utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris (SOU 2003:11). Till remissen bifogas Krisberedskapsmyndighetens (KBM) promemoria System för samordnad krisinformation med en redovisning om hur och till vilken kostnad förslagen i utredningen kan realiseras – *bilaga*.

Ärendets beredning

Utredningen har remitterats bl.a. till Stockholms stad för yttrande. Inom staden har ärendet remitterats till stadsledningskontoret, brand- och räddningsnämnden, socialtjänstnämnden, och saluhallsstyrelsen för yttrande.

Utredningens förslag

Informationsförsörjningen i en kris riktar sig främst till allmänhet, massmedia och de aktörer som är engagerade i krishanteringen, men har olika karaktär och innehåll. Användningen av systemstöd för krisinformation bör vidareutvecklas enligt utredningen. Det behövs ett slutet system för intern informationsförsörjning mellan de olika aktörerna. Det finns dock inte skäl att enbart utifrån ett krislednings- eller krisinformationsperspektiv koppla samman alla de informationssystem som används för närvarande. Utredningen anser att det behövs en gemensam lösning som ger en generell informationsgrund för aktörerna. Ett sådant informationssystem skall vara ett av medlen att sprida information under kris.

Olika myndigheters hemsidor föreslås kunna användas för spridning av information till allmänheten. Statliga myndigheter bör på sina hemsidor inrätta en öppen krisinformationssida för information till allmänhet och massmedia. KBM föreslås få i uppdrag att verka för att kommuner och landsting inrättar motsvarande hemsidor.

Utredningen föreslår att KBM får i uppdrag att i samverkan med berörda aktörer inrätta en nationell portal för krisinformation. Portalen skall beskriva krishanteringen i Sverige samt ha länkar till berörda aktörers hemsidor. En central samordning av informationssystem anses vara nödvändig för att tillförsäkra säker drift och vidareutveckling. Utredningen föreslår att KBM får i uppdrag att anskaffa och centralt tillhandahålla ett skyddat webbaserat informationssystem. Systemet skall kunna användas av de olika aktörerna utan kostnad. 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.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen då inga lagförslag läggs om den kommunala medverkan. Det ges istället förslag på att KBM tar upp frågan om kommunal medverkan i de kommande förhandlingarna med Svenska kommunförbundet.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) anser i sin redovisning att utredningens förslag är bra och att de förbättrar möjligheterna att sprida information mellan aktörer i krishanteringssystemet och information till allmänheten såväl före som under och efter en kris. KBM understryker vikten av att eventuell utveckling och implementering av förslagen måste ske i nära samverkan med de aktörer som ska nyttja den nationella webbportalen, webbsidorna med krisinformation och det webbaserade informationssystemet. KBM anser att en nationell webbportal för krisinformation bör ha ansatsen att innehålla information om hela spektrumet från skydd mot olyckor till svensk krishantering på nationell nivå. Portalen bör innehålla en nyhetsdel, beskrivningar av det svenska krishanteringssystemet och information sorterad efter olika typhändelser. Vidare ett stort antal länkar till aktörer inom området och vara tillgänglig på svenska och engelska. Krav på anpassning till synskadade och till andra språkgrupper bör också övervägas. KBM föreslår att regeringen ska ställa krav på statliga myndigheter inom systemet att de tillhandahåller webbsidor med krisinformation vid kriser. Förslag på hur KBM kan främja att kommuner och landsting inrättar webbsidor med krisinformation är främst genom utbildningar.

Myndigheter bör nyttja systemet för informationsdelning vid en kris liksom Försvarsmakten. Kommuner och landsting bör kunna ansluta sig efter eget intresse. Anslutning till systemet bör vara kostnadsfri för samtliga. Drift och förvaltning av systemet bör ske vid KBM i Sollefteå med hänsyn till att det där finns organisatoriska och tekniska förutsättningar för ändamålet.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, brand- och räddningsnämnden, socialtjänstnämnden och saluhallsstyrelsen för yttrande.

Stadsledningskontorets yttrande har beretts inom finansavdelningen och tjänsteutlåtande av den 20 augusti 2003 är av i huvudsak följande lydelse.

Behovet av samordnad och korrekt information till allmänheten och massmedia är stort vid större olyckor. Genom snabb och tydlig information skapas bättre förutsättningar för alla att agera så att krisens verkningar minskar eller inte förvärras. Stadsledningskontoret välkomnar därför utredningens förslag om en nationell portal, hemsidor med krisinformation och ett webbaserat informationssystem. Stadsledningskontoret vill poängtera vikten av att informationen även görs tillgänglig för personer med funktionshinder och olika invandrargrupper.

Snabb och korrekt information mellan olika aktörer är enligt stadens erfarenhet av avgörande betydelse i ett framgångsrikt räddningsarbete. Stadsledningskontoret konstaterar att utredningens förslag kommer att ställa högre krav på kommunerna och beröra hela kommunens verksamhet. Det nationella informationssystemet förelås kunna användas av aktörerna utan kostnad. Utredningens förslag kommer att innebära ökade kostnader för kommunerna genom framtagandet och underhåll av hemsidor för krisinformation. Stadsledningskontoret anser därför att kommunernas totala kostnader skall belysas i de kommande förhandlingarna om kommunernas medverkan mellan Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Svenska kommunförbundet och att kommunerna erhåller ersättning för de ökade kostnaderna.

Brand- och räddningsnämnden beslutade den 29 augusti 2003 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande, utan eget ställningstagande.

Stockholms brandförsvars tjänsteutlåtande av den 25 augusti 2003 är av i huvudsak följande lydelse.

I det nya krishanteringssystemet har kommunerna fått ett uttalat områdesansvar med inriktning på samordning av verksamheter inom kommunens gränser under fredstida kriser och vid höjd beredskap. Detta ställer krav på ett ledningsstödsystem för områdesledning där informationsförsörjning är en viktig del. Härvid blir hemsidor och webbaserade system allt viktigare i kommunikationen med framförallt allmänheten och massmedia men också med drabbade och de som skall hantera krisen.

Under senare tid har ett antal händelser som avviker från det normala och som ställt stora krav på informationsförsörjning observerats. Att kraven varit stora beror naturligtvis på händelsernas art men torde också med stor sannolikhet bero på det framväxande mediesamhället och tillgängligheten av elektroniska media hos allmänheten. Några av exemplen på händelser som illustrerar detta är branden i Makedoniska föreningens lokaler i Göteborg och snöövädret i Gävle, båda under 1998 samt de i Stockholm under 2001 och 2002 till följd av kabelbränder uppkomna strömavbrotten.

Med anledning av de senare och som en följd av att det nya krishanteringssystemet skall implementeras har en särskild projektgrupp, *Stockholms stads ledning vid allvarliga kriser*, inrättats för att ta fram en modell för stadens krisledning. Projektgruppen består av representanter från stadsledningskontoret, information stadshuset och brandförsvaret. Som en del inom detta projekt har informationshantering vid krisledning behandlats. I avsnittet om *Information till massmedia, allmänheten* konstateras att Styrelsen för psykologiskt försvar i en studie under 2001 visat att ca en tredjedel av svenskarna skulle söka information via internet vid en krissituation och av dessa skulle två tredjedelar, 20 % av totalen, gå till den kommunala hemsidan. En betydande avlastning av en telefonbemannad upplysningscentral torde härigenom kunna ske under förutsättning att tillgängligheten för internetanslutning kan upprätthållas.

Erfarenheter finns inom brandförsvaret av två av de system som tas upp i utredningen. Det ena är LUPP, ett av SRV, Statens räddningsverk, utvecklat system för stöd vid ledning och lägesuppföljning av större räddningsinsatser. Lupp levereras som en del av SRV:s RIB-koncept vilket är ett integrerat beslutsstöd för skydd mot olyckor. Detta har använts vid högre stabsberedskap för ledning av vissa insatser från RC, räddningscentralen, på Johannes brandstation. Det andra är ELVIRA som utvecklades av ÖCB, Överstyrelsen för civil beredskap, som ett ledningsstödsystem för i första hand kommuner och länsstyrelser. Erfarenheterna från ELVIRA har erhållits genom beredskapssamordningen för städerna Solna och Sundbyberg vilken tidigare upprätthölls av Solna-Sundbybergs brandförsvarsförbund vars personal idag finns inom Stockholms brandförvar. Införandet av ELVIRA stoppades av regeringen år 2001.

Inget av dessa båda system kan sägas fullt ut motsvara kraven på ett ledningsstödsystem för områdesledning. LUPP är specifikt framtaget för insatsledning inom verksamhetsområdet räddningstjänst men uppvisar samtidigt i sina senaste versioner en utvecklingspotential för områdesledning. Vad en sådan utveckling skulle kosta är idag dock oklart. ELVIRA hade i sin version R3 en god grund för områdesledning med avseende på de ingående komponenterna. Systemet var dock svårt att använda och saknade kopplingar till den dagligdags nytta som ett krishanteringssystem bör ha för att användarna skall vara bekanta med det då det skall användas.

Med ovanstående som bakgrund lämnas följande yttrande som remissvar på utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris.

Brandförsvaret ställer sig bakom utredningens förslag kring hemsidor med krisinformation, en nationell portal för krisinformation och ett webbaserat informationssystem för aktörer i krishantering. Brandförsvaret vill dock framhålla vikten av att samtliga föreslagna delar för informationsförsörjning har en förankring i vardagsanvändandet så att en stor förtroenhet med systemen kan upprätthållas och att utbildningsinsatserna kan hållas på ett minimum för nyttjarna.

Vidare är det angeläget att begrepp och termer standardiseras för att så långt möjligt minska risken för missförstånd då krisinformation delas mellan olika aktörer i en pressad situation.

Brandförsvaret anser vidare att endast öppen information skall hanteras i systemen, så att inte hemlig information av misstag når ut till icke behöriga användare. Brandförsvaret delar härvid KBM:s uppfattning vilken också pekar på att kostnaderna för övervakning av systemen hållas nere om de inte hanterar hemlig information.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 26 augusti 2003 är av i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen kan inledningsvis konstatera att utredningen på ett genomgripande sätt har analyserat behovet av en samordnad informationsförsörjning vid kriser. De förslag som utredningen lagt om nationell portal, hemsidor med krisinformation och webbaserat informationssystem är enligt förvaltningens uppfattning bra och väl genomtänkta. Enligt utredningen skulle dessa åtgärder medverka till en snabbare och tydligare information vid kris och höjd beredskap. Detta är också KBM:s uppfattning i den redovisning myndigheten har lämnat. ~~Ansöran om förvaltningens~~ nationell portal och ett webbaserat informationssystem för krisinformation skulle enligt utredningens förslag ligga på staten med möjligheter för kommuner och landsting att ansluta sig efter intresse. Utredningen föreslår också att KBM tar upp frågan om kommunal medverkan i förhandlingar med Svenska Kommunförbundet. Förvaltningen deltog i en första workshop om information i krissituationer arrangerad av Information Stadshuset i mars där representanter från KBM informerade om myndigheten och tankarna med en nationell portal och hemsidor med krisinformation. Frågan kommer att diskuteras vidare inom ramen för det nätverk av informatörer som finns i staden och som sammankallas av Information Stadshuset.

Förvaltningen har genom socialjouren ett ansvar för katastrofberedskap. Detta innebär att socialjouren ska larmas vid större olyckor. Jourens första uppgift är att bege sig till olycksplatsen och göra en bedömning av hur många människor som behöver hjälp med t.ex. logi och mat. Vid behov ger socialjouren samtalsstöd i det akuta skedet. Därefter kopplas den/de berörda stadsdelsnämnderna in och därmed också stadens ordinarie kris- och katastroforganisation. Förvaltningen har således inte något övergripande informationsansvar vid större kriser och katastrofer i staden utöver det ansvar som gäller för de egna verksamheterna och personalen. Dock har förvaltningen och jouren självfallet behov av snabb och relevant information om läget vid kriser. Förvaltningen delar utredningens uppfattning att ett webbaserat informationssystem enbart ska vara ett av medlen att sprida information under kris och att alternativa och kompletterande kanaler måste eftersträvas. Trots att kunskapen och tillgången till datorer och Internet har ökat dramatiskt de senaste åren är det fortfarande många medborgare som inte har tillgång till den informationen. Det är också angeläget att, som också utredningen påpekar, informationen görs tillgänglig för synskadade, funktionshindrade och på andra språk än svenska.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att utredningens förslag om en nationell portal, hemsidor med krisinformation och ett webbaserat informationssystem är bra. Det är också bra att KBM får uppdraget att fortsätta diskussionerna med kommunerna om en medverkan i den nationella portalen och tillgång till det webbaserade informationssystemet. När det gäller hemsidor med krisinformation pågår som ovan angivits diskussioner med Information Stadshuset om detta. Det mest naturliga för förvaltningens del och för staden som helhet torde vara att en sådan sida finns inom ramen för Stockholmsportalen www.stockholm.se

Saluhallsförvaltningens tjänsteutlåtande av den 16 augusti 2003 är av i huvudsak följande lydelse.

Saluhallsförvaltningen ser positivt på utredningen i sin helhet och delar utredningens sammanfattande syn på informationssystem. Det är också angeläget att man inom staden samordnar all information vid en kris, så att inte information stannar vid t.ex. stadens

krisledningsgrupp/kommunstyrelsen. Alla aktörer inom staden måste utan svårighet kunna ta del av denna information.

Det är i första hand vid en försörjningskris för landet som saluhallsförvaltningens roll som kristidsförvaltning kan komma att användas. I en sådan situation kan regeringen besluta om ransonering, varefter kristidsförvaltningen under länsstyrelsen och andra statliga myndigheter genomför denna.

Den nationella portal för krisinformation som KBM fått i uppdrag att inrätta kommer naturligtvis stadens krisledningsnämnd, brandförsvaret etc. att ha tillgång till i sin helhet.

För stadens mindre och i vissa fall mer perifert placerade förvaltningar eller bolag kan det bli svårt att praktiskt tillgodogöra sig informationen om inte den länkas vidare inom staden.

Saluhallsförvaltningen är stadens kristidsförvaltning. Ordet ”kris” i kristid har här inte alls den betydelse det fått sedan 1995-1996 års försvarsbeslut.

Ordet/orden kris/krissituationer/fredstida kriser används numera som allmänna benämningar på omfattande sällan förekommande fredstida olyckor och störningar.

Ordet kristid – däremot – har sitt ursprung främst ur den situation som första och andra världskriget medförde för Sverige – partiell avspärrning av handeln, främst sjöfarten. Kristid innebär nationell brist på livsmedel, bränsle, drivmedel och i förlängningen även kläder.

Det är i första hand vid en försörjningskris för landet som saluhallsförvaltningens roll som kristidsförvaltning kan komma att användas. I en sådan situation kan regeringen besluta om ransonering, varefter kristidsförvaltningen under länsstyrelsen och andra statliga myndigheter genomför denna.

Krisberedskapsmyndighetens PM om System för samordnad krisinformation (finns endast i pappersform).