



Delrapport 2: Bedömning av pandemins konsekvenser för målen för samhällets säkerhet

Bedömningen är framtagen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och utgör den andra delredovisningen av regeringsuppdrag Ju2020/04352. Den beskriver möjliga konsekvenser och behov av åtgärder inom den aktörsgemensamma hanteringen av pandemin under maj–augusti och kompletterar den nationella samlade lägesbild som tas fram av MSB.

Enligt regeringsuppdraget ska MSB, med utgångspunkt i de scenarier som Folkhälsomyndigheten löpande ska uppdatera avseende hur smittspridning av det virus som orsakar covid-19 kan komma att utvecklas framöver, ta fram beskrivningar av tänkbara samhällskonsekvenser och åtgärder som berörda aktörer vidtar eller planerar att vidta. Uppdraget omfattar inte hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänst.

Som ett verktyg i aktörernas förberedelser inför en övergång till det mer normala har MSB tagit fram en nivåindelning som beskriver påverkan på samhällsviktig verksamhet. Den speglar Folkhälsomyndighetens nivåindelning som fokuserar på smittspridning och hälso- och sjukvård. MSB:s nivåindelning återfinns i rapportens åtgärdskapitel.

Omfattning och avgränsningar:

- Bedömningar i delrapporten utgår från samma tidsperspektiv som Folkhälsomyndighetens scenarier i myndighetens tredje delrapport inom regeringsuppdrag S2020/08831, det vill säga sommarmånaderna maj–augusti.
- Bedömningen omfattar risker och sårbarheter kopplade till upprätthållandet av målen för samhällets säkerhet¹ ur ett tvärsektorielt perspektiv.
- Bedömningarna utgår till stor del från information från statliga myndigheter om hur målen för samhällets säkerhet har påverkats eller riskerat att påverkas inom deras respektive ansvarsområden under pandemin. Informationen har delgetts MSB genom lägesrapportering, vid olika samverkansfora under hanterings gång och i dialoger med utvalda myndigheter. Information har även inhämtats via andra rapporter och bedömningar som myndigheter och andra aktörer har offentliggjort.
- Bedömningarna är främst gjorda ur ett nationellt perspektiv. Det är rimligt att anta att avvikelser från bedömningarna kan förekomma utifrån regionala förutsättningar.
- Bedömningarna är inte prognoser av kommande utveckling, men kan likväl användas som hjälpmedel i det förberedande arbete som berörda aktörer fortsatt bör genomföra.

¹ Möjliga konsekvenser för människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt våra grundläggande värden. För samhällets funktionalitet avgränsas bedömningar av möjliga konsekvenser till samhällssektorerna.

INNEHÅLL

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	3
Befolkningens liv och hälsa	3
Samhällets funktionalitet	3
Grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.....	3
Bedömda åtgärdsbehov under kommande period.....	4
PANDEMINS FORTSATT INVERKAN – FÖRUTSÄTTNINGAR I MAJ 2021	5
Folkhälsomyndighetens scenarier för fortsatt smittspridning	5
Smittskyddsåtgärder och befolkningens efterlevnad.....	5
Vaccinationsprocessen.....	6
Risker för parallella händelser.....	6
Mot en övergång till det mer normala.....	6
KONSEKVENSER FÖR MÅLEN FÖR SAMHÄLLETS SÄKERHET	7
Möjliga konsekvenser för människors liv och hälsa	7
Sociala risker under sommaren	7
Möjliga konsekvenser för samhällets funktionalitet	7
Särskilt berörda sektorer under kommande period	9
Möjliga konsekvenser för upprätthållandet av grundläggande värden	10
Samhällets motståndskraft och fortsatta krishanteringsförmåga	10
Risker kopplade till informationspåverkan.....	11
ÅTGÄRDSBEHOV INOM DEN AKTÖRSGEMENSAMMA HANTERINGEN	12
Samverkan på nationell nivå	12
Förberedande åtgärder	12
Kontinuitetshantering.....	13
Åtgärder inom kommunikation.....	14
Förberedelser inför en övergång till det mer normala	14
Beskrivning av nivåer av påverkan.....	15

Sammanfattande bedömning

Utifrån Folkhälsomyndighetens scenarier påverkas fortsatt samtliga mål för samhällets säkerhet i olika utsträckning. Hanteringen behöver därför fortsatt genomsyras av en helhetssyn där olika perspektiv beaktas i beslutsfattandet.

Samtidigt som fokus under kommande period bör vara att hantera det allvarliga läge som fortsatt råder, behöver samtliga aktörer i samhället förhålla sig till en framtida övergång till en mer normal situation, då andra krav kommer ställas på aktörerna.

Befolkningens liv och hälsa

Utöver den påverkan som pandemin orsakar för befolkningen i form av allvarlig sjukdom och dödsfall påverkas befolkningen även genom förändrade livsvillkor. Som MSB tidigare beskrivit drabbas redan utsatta grupper hårdast. Detta aktualiseras ytterligare för i synnerhet barn och unga under kommande period.

Samhällets funktionalitet

Samhällsviktig verksamhet² har haft en god förmåga att anpassa sig till och hantera pandemins konsekvenser. Detta bedöms gälla även vid Folkhälsomyndighetens värsta scenario.

Kommande period präglas både av ett antal säsongrelaterade risker och av ledigheter, vilket kan påverka förutsättningarna för såväl befolkningen som samhällsviktig verksamhet. Därtill har många aktörer i krishanteringssystemet under lång tid arbetat hårt. Sammantaget ger detta en ökad risk för sårbarheter i systemet och mindre marginaler inför allvarliga parallella händelser. Under kommande period kommer aktörer därför behöva göra avvägningar mellan behovet av återhämtning för personal och behovet av beredskap för att hantera både ett förvärrat smittspridningsläge och parallella händelser. Här är nyckeln planering, kontinuitetshantering och samverkan för att kunna hantera även det oväntade. MSB bedömer fortsatt att det föreligger risker kopplat till informationssäkerhet hos samhällsviktiga aktörer, vilket dessa verksamheter behöver hantera.

Risker bedöms kvarstå för störningar i varuförsörjning. Laboratorieutrustning kan fortsatt vara en sårbar varukategori.

Grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter

Det är av stor vikt att aktörerna i sitt arbete verkar för att upprätthålla befolkningens förtroende för den samlade hanteringen. Förtroende för den samlade hanteringen och befolkningens benägenhet att följa gällande råd och rekommendationer påverkar samhällets förutsättningar att hantera en parallell samhällsstörning med helt andra konsekvenser och åtgärdsbehov. Transparens, tydlighet och väl avvägda åtgärder bidrar till att människor tar till sig viktig information för att kunna fatta självständiga och välgrundade beslut, samt underlättar efterlevnad av råd och rekommendationer. Det är även viktigt i syfte att begränsa eventuell spridning av vilseledande information som

² Vid sidan om hälso- och sjukvård samt omsorg.

avsiktligt eller oavsiktligt riskerar att skada förtroendet för såväl hanteringen av pandemin som det mellanmänniska förtroendet i samhället.

Försök till informationspåverkan har pågått sedan pandemins början. I ett scenario där läget snabbt förbättras gör MSB bedömningen att viss avmattning kan förväntas. Vid scenario 1 eller 2 är det sannolikt att aktörer som ägnar sig åt informationspåverkansförsök fortsätter eller ökar spridningen av falska narrativ gällande covid-19 och vaccinering.

Bedömda åtgärdsbehov under kommande period

För att de åtgärder som vidtas ska få avsedd effekt behöver analyser och beslut utgå från ett befolkningsperspektiv. Detta gäller både under det allvarliga läge vi fortsatt befinner oss i och inför en senare period av lättnader av regler, råd och rekommendationer.

Samverkan

Arbete med smittskyddsåtgärder som begränsar möjligheter att samlas eller vistas i det offentliga rummet ställer mycket höga krav på tvärspektoriell samverkan mellan aktörer. Det behöver även finnas en gemensam förståelse för vilka mandat och vilka begränsningar som finns för de olika aktörerna.

Kontinuitetshantering

Samtliga aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet bör se över vilka ytterligare kontinuitetshöjande åtgärder som kan bli nödvändiga att vidta.

Åtgärder för att förbättra efterlevnaden av råd och rekommendationer

Såväl offentliga som privata aktörer bör säkerställa att åtgärder vidtas för att främja befolkningens förutsättningar för efterlevnad av råd och rekommendationer. Det kan finnas behov av nytänk i hur dessa åtgärder utformas och kommuniceras.

Kommunikationen till allmänheten behöver präglas av stringens och samordning i syfte att ge effekt i samhället, särskilt vid nya eller förändrade budskap. Kommunikation behöver genomsyras av transparens avseende hur och varför åtgärder vidtas, för att logiken bakom beslut ska vara tydlig.

Identifiera och möta informationspåverkan

Samtliga aktörer bör inom sitt ansvarsområde ha beredskap för att kunna identifiera och möta informationspåverkan. En handbok för kommunikatörer finns tillgänglig på MSB:s hemsida.

Förberedelser inför en övergång till det mer normala

För att så långt som möjligt förbereda inför en övergång till det mer normala finns ett antal åtgärder som bör vidtas, antingen redan nu eller längre fram. Det innefattar bland annat att förbereda arbetssätt för att kunna hantera situationer av på nytt ökad smittspridning i samhället och nya tänkbara smittskyddsåtgärder, återhämtning för personal, samt utvärdering av genomförda insatser och erfarenhetsutbyte. Tillgänglig kommunikation om övergången och fortsatt hantering av covid-19 är även av stor vikt.

Pandemins fortsatta inverkan – förutsättningar i maj 2021

Detta avsnitt ger en övergripande beskrivning över rådande förutsättningar för den kommande tremånadersperioden, utifrån vilka MSB:s bedömningar görs.

Folkhälsomyndighetens scenarier för fortsatt smittspridning

Inom ramen för Folkhälsomyndighetens regeringsuppdrag (S2020/08831) presenterade myndigheten en tredje delrapport den 6 maj 2021. I rapporten presenteras likt tidigare delredovisning tre scenarier benämnda scenario 0, scenario 1 och scenario 2, som illustrerar tänkbar utveckling de kommande månaderna, maj–augusti.

Scenario 0 bygger på antaganden om minskad kontaktintensitet och beskriver ett tänkbart bästa möjliga scenario där smittspridningen minskar kraftigt redan i maj och avtar helt i augusti. I scenario 1 skildras en tänkbar utveckling där smittspridningen likt scenario 0 börjar minska i maj, men där minskningen går långsammare och vi fortsatt har en smittspridning i samhället under hela perioden. Scenario 1 utgår från antaganden om att kontaktintensiteten ligger kvar på den gångna vårens nivåer. Scenario 2 bygger i stället på antaganden om ökad kontaktintensitet och illustrerar ett förvärrat läge där smittspridningen ökar under maj och juni och når högre nivåer än under tidigare ”toppar”. I scenario 2 minskar smittspridningen sedan kraftigt under juli och augusti.

Smittskyddsåtgärder och befolkningens efterlevnad

Enligt Folkhälsomyndigheten behöver nu gällande smittskyddsåtgärder finnas kvar fram till hösten 2021. Samtidigt har myndigheten presenterat förslag för en successiv anpassning av smittskyddsåtgärderna och öppnat upp för att viss anpassning kan bli aktuell redan under kommande period. Generellt innebär anpassningen att utomhusmiljöer regleras mindre än motsvarande inomhusmiljöer och att fokus skiftas från att undvika all nära kontakt till att undvika trängsel. Förslagen till anpassning kopplas till Folkhälsomyndighetens nivåindelning för smittspridning och belastning på hälso- och sjukvården. Exakt när anpassning av smittskyddsåtgärderna kan ske går inte att säga, men vid en utveckling enligt scenario 1 bedömer Folkhälsomyndigheten att vi kommer att se ett nivåskifte från den högsta nivån, nivå 3, till en något lägre nivå 2, någon gång i juni–juli.³

Enligt rapporteringen från länsstyrelserna har graden av efterlevnad minskat påtagligt sedan föregående delrapporteringstillfälle. Det finns nu också tecken på att uthålligheten hos verksamhetsutövare minskar vad gäller att följa och implementera åtgärder enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Benägenheten att följa råd och rekommendationer rapporteras också minska efter vaccinering, vilket kan bero på missuppfattningar av råd och rekommendationer. Minskande nivåer av efterlevnad kommer utgöra en utmaning inför kommande period.

³ Se Folkhälsomyndighetens publikation *Vidareutveckling och konkretisering av nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder för covid-19*, artikelnummer: 21120.

MSB konstaterar fortsatt att det finns svårigheter att mäta graden av efterlevnad. Detta är en försvårande faktor för beslutsfattare i samband med avvägningar mellan olika åtgärder och för bedömningen av åtgärders ändamålsenlighet.

Vaccinationsprocessen

Enligt en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges kommuner och regioner, SKR, är målet att alla över 18 år ska ha erbjudits en dos vaccin senast den 5 september. Detta datum har skjutits fram vid ett par tillfällen och vaccinationstakten är i hög grad beroende av vaccinleveranserna. Flera regioner uttrycker att kapaciteten att vaccinera är större än tillgången till vaccin. Under den kommande perioden förväntas en stor del av befolkningen erbjudas vaccin. Undersökningar visar att vaccinationsviljan i Sverige är hög.⁴

Risker för parallella händelser

Under perioden maj–augusti föreligger ett antal på förhand kända risker. Vårflod och gräsbrand är exempel på säsongrelaterade risker som kvarstår sedan föregående period. Den stundande sommarperioden innebär även en ökad risk för skogsbränder, vattenbrist och torka, skyfall och värmebölja. Dessa företeelser får oftast lokal eller regional påverkan, men kan utifrån omfattning och spridningsgrad även föranleda behov av krishantering över kommun- och länsgränser samt på nationell nivå. De på förhand kända riskerna skulle under pandemin kunna orsaka parallella händelser som behöver hanteras i ett delvis redan ansträngt krishanteringssystem.

De kommande månaderna är även en period präglad av semesterledighet och skollov. Detta aktualiserar sedan tidigare kända risker kopplade till minskade skyddsnet för såväl barn och unga, som för vuxna. Det kan även antas att sommarperioden kommer medföra både ökad rörlighet i hemkommunen och ökat resande inom landet, inte minst sedan fler väntas stanna i Sverige under ledigheten. Sammantaget kan ovan nämnda omständigheter medföra ökad belastning på viss offentlig verksamhet, särskilt på kommunal och regional nivå. I fråga om den ökade rörligheten kan belastningen tänkas bli särskilt kännbar i de delar av landet dit många människor reser.

Därutöver ligger terrorhotnivån alljämt på en förhöjd nivå, en trea på en femgradig skala. Som påtalats i MSB:s Delrapport 1 skulle ett attentat med masskadeutfall sannolikt kräva en större hantering och medföra belastning på flera offentliga verksamheter som sjukvård, räddningstjänst och polis.

Mot en övergång till det mer normala

När situationen så småningom karaktäriseras av tydligt minskad smittspridning, förbättrat läge inom sjukvården och möjlighet att lätta på råd och rekommendationer kan samhället övergå till nästa fas av pandemihanteringen. Det kan komma att inträffa under den kommande tremånadersperioden och ställer nya krav på samhällets aktörer.

⁴ Undersökningar genomförda av Kantar Sifo och Folkhälsomyndigheten visar att 90 procent av de tillfrågade är säkra eller nästan säkra på att de kommer vaccinera sig.

Konsekvenser för målen för samhällets säkerhet

I följande avsnitt redogörs för bedömningar av risker och möjliga konsekvenser för målen för samhällets säkerhet. Bedömningarna är inte prognoser, utan syftar till att ge en indikation över risker, möjliga konsekvenser och aspekter att planera utifrån.

Möjliga konsekvenser för människors liv och hälsa

MSB bedömer fortsatt att pandemin medför risker för befolkningens liv och hälsa, utöver det lidande och de direkta konsekvenser som insjuknande i covid-19 kan innebära för den som drabbas.

Pandemin har inneburit förändrade livsvillkor för delar av befolkningen, och redan utsatta grupper drabbas hårdast. Påverkan riskerar att förvärras ju längre smittspridningen pågår och så länge smittskyddsåtgärder gäller som påverkar människors möjlighet till arbete, utbildning samt fysiska och sociala aktiviteter. Den kommande sommarperioden kan också innebära ökade sociala risker för delar av befolkningen. Konsekvenser för utsatta grupper är till del långsiktiga och kan inte förväntas upphöra omedelbart när råd och rekommendationer lättar. Folkhälsomyndigheten konstaterar även att det krävs att det hälsofrämjande och förebyggande arbetet stärks och prioriteras för att behålla en god folkhälsa och för att minska ojämlikheterna i hälsa.

Sociala risker under sommaren

Sommarperioden är en tid då skola, barnomsorg och annan verksamhet som i vanliga fall utgör ett skyddsnet för i synnerhet barn och unga drar ner på verksamheten. Redan förra sommaren uppgav Barnens rätt i samhället (BRIS) att antalet samtal till organisationen ökade markant jämfört med året innan, vilket indikerar att pandemin påverkat barn och ungas mående negativt. I kombination med att tillvaron präglats av en lång period av smittskyddsåtgärder finns risk för att sommaren blir en extra utmanande period för barn och ungdomar. Det kan antas innefatta försämrade möjligheter till sommaraktiviteter för barn och unga, inklusive färre arbetstillfällen för unga. Det kan i sin tur leda till sociala risker, som framförallt får konsekvenser för den enskilda individen. Det kan även innebära sämre förutsättningar att identifiera och möta utsatthet och sociala risker hos barn och unga.

Möjliga konsekvenser för samhällets funktionalitet

MSB bedömer att samhällsviktiga verksamheter på en övergripande nivå kommer ha förmåga att hantera även de allvarigare av Folkhälsomyndighetens scenarier. Det finns dock ett antal risker kopplat till krishanteringssystemets och samhällsviktig verksamheter förutsättningar under kommande period. Riskerna gäller främst personalförsörjning, försörjning av kritiska varor och hantering av eventuella parallella händelser men även förmågan att upprätthålla informationssäkerheten. Detta kan bli särskilt allvarligt om sådan samhällsviktig verksamhet som drabbas har starka beroenden gentemot annan samhällsviktig verksamhet. Som exempel skulle störningar eller uppehåll i bland annat godstransporter eller elförsörjning kunna leda till allvarliga konsekvenser i verksamheter som är beroende av varuleveranser och el, exempelvis inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Personalförsörjning

I både scenario 1 och 2 bedömer MSB att det finns risk för störningar i personalförsörjningen inom viss samhällsviktig verksamhet, främst till följd av lokala utbrott. Risken för störningar i personalförsörjning kan dock generellt antas minska i takt med minskad smittspridning. Sommarperiodens specifika förutsättningar med semesterbemanning innebär samtidigt en ökad sårbarhet då bemanningsgraden ofta är lägre och tillfällig personalförstärkning förekommer i högre grad. Detta kan innebära utmaningar, bland annat då graden av erfarenhet och kunskap om hanteringen kan vara lägre bland de tjänstgörande. Det är därför av vikt att säkerställa kontinuitet.

Som MSB betonade i Delrapport 1 har hanteringen av den pågående pandemin pågått under lång tid och personal inom viss samhällsviktig verksamhet och bland krishanteringsystemets aktörer är ansträngd eller trött. Detta gäller både i offentlig och privat verksamhet. Ett utmattat krishanteringsystem som är lägre bemannat under sommaren har också sämre förmåga att hantera såväl störningar kopplat till den fortsatta smittspridningen som andra typer av samhällsstörningar.

Kritisk varuförsörjning

MSB bedömer att viss risk för störningar inom försörjningen av kritiska varor, som beskrevs i Delrapport 1, kvarstår så länge höga nivåer av smittspridning förekommer i Sverige och i världen. I stort tycks problemen nu vara mindre påtagliga än tidigare under pandemin, men svårigheter kvarstår kopplat till vissa varugrupper. Detta gäller i synnerhet laboratoriemateriel och annan utrustning som används vid provtagning och testning, där det visat sig vara svårt att bedöma den exakta tillgången. Det pågår ett arbete hos berörda aktörer exempelvis med omprioritering av laboratorieverksamheten, men det finns tydliga indikationer på att leveransproblemen kommer kvarstå under kommande period.

De farhågor som uppkom tidigare under pandemin avseende försörjningskedjorna för tekniska komponenter har den senaste tiden åter aktualiserats. Orsakerna är flera och går inte enbart att koppla till de förändrade förutsättningar som pandemin lett till, men problemen beror delvis på en kombination av ökad efterfrågan på teknikkomponenter i stort och en minskad kapacitet att upprätthålla produktionen av specifika produkter. En generell risk föreligger nu i samhället för problem att leverera vissa tekniska komponenter. Hur omfattande problemet skulle kunna vara för samhällsviktig verksamhet är svårt att bedöma, både på övergripande nivå och för enskilda sektorer.

Informationssäkerhet

Som i Delrapport 1 bedömer MSB att det fortsatt föreligger risker kopplade till informationssäkerheten hos samhällsviktiga aktörer så länge höga nivåer av smittspridning förekommer och smittskyddsåtgärder tillämpas. Detta främst på grund av utbrett distansarbete. Det finns risk för att hastiga och icke genomarbetade beslut om säkerhetsfrågor som fattats för att hantera situationen fortsätter gälla även efter pandemin om inte adekvat säkerhetsgranskning av dessa beslut görs.

Särskilt berörda sektorer under kommande period

Samtliga samhällssektorer har på olika sätt påverkats av pandemin och dess konsekvenser. I denna rapport läggs tonvikt på de sektorer som MSB bedömer berörs särskilt eller står inför utmaningar under kommande period.

Livsmedel

Livsmedels- och dricksvattenförsörjningen bedöms vara fortsatt robust mot påverkan till följd av pandemin. Sektorn är dock generellt mer utsatt under sommarmånaderna på grund av sårbarheten för väderrelaterade störningar, som torka. Utvecklingen för grundvattennivåerna den närmaste tiden, innan växtligheten utvecklats, är exempelvis avgörande för resterande period. Situationen ser i maj 2021 acceptabel ut och samverkan i ordinarie strukturer pågår. I den mån svårigheter till följd av pandemin förekommer för arbetskraft från andra länder att ta sig till Sverige kan detta ge ekonomiska konsekvenser för enskilda företag. De risker som föreligger inom sektorn bedöms inte påverka livsmedelsförsörjningen i stort.

Transporter

Det kan fortsatt konstateras att transportsektorn visat sig ha stark förmåga till anpassning och att godsflödena fungerat även under perioder med hög smittspridning. Påverkansgraden inom sektorn har dock ökat från måttlig till betydande under den senaste perioden. Orsaken är framförallt det allt svårare ekonomiska läget för flera aktörer inom sektorn till följd av den minskade kommersiella trafiken. Som påtalats i Delrapport 1 kan detta i förlängningen ge konsekvenser för samhällsviktig verksamhet. Flygtrafiken är särskilt drabbad och ett tiotal flygplatser i landet har allvarliga ekonomiska problem och situationen riskerar att förvärras ytterligare under kommande period. Även om det är svårt att bedöma hur nära förestående riskerna är, bedöms situationen inte påverka möjligheterna för räddningstjänst att utföra uppdrag som förutsätter tillgång till flygplatser, som i samband med exempelvis brandrisksäsongen och den ökade sök- och räddningsverksamhet som sommaren innebär.

Skydd och säkerhet

Pandemin har medfört olika grad av påverkan och aktualiserat olika risker inom sektorns verksamheter. Sammantaget har sektorn visat sig ha en robusthet och förmåga att upprätthålla verksamhet under pandemin.

Som påtalats i Delrapport 1 har Polismyndigheten behövt ställa om delar av sin verksamhet för att hantera tillkommande uppgifter till följd av lag- och regeländringar som införts för att begränsa smittspridning. Särskilt utmanande är det att upprätthålla gränskontroller mot grannländerna. Det brottsförebyggande arbetet har prioriterats ned för att säkerställa att smittskyddsrelaterad verksamhet genomförs, samtidigt som ingripandeverksamheten upprätthålls. Smittskyddsåtgärder som begränsar möjligheter att samlas eller vistas i det offentliga skapar förväntningar på aktörers agerande, inte minst Polismyndigheten. Det ställer mycket höga krav på tvärspektoriell samverkan mellan aktörer på både nationell, regional och lokal nivå. Det behöver även finnas en gemensam förståelse för vilka mandat och vilka begränsningar som finns för de olika aktörerna.

Inom statlig och kommunal räddningstjänst finns sammantaget en god beredskap att hantera säsongrelaterade händelser under perioden, även med hänsyn till de risker som höga smittspridningsnivåer medför.

Möjliga konsekvenser för upprätthållandet av grundläggande värden

Pandemins effekter på grundläggande värden är svåra att bedöma, men som MSB konstaterat i Delrapport 1 har Sveriges samlade smittskyddsåtgärder lett till förändrade förutsättningar för såväl individers som privata och offentliga aktörers möjligheter att verka i samhället. Individens frihet kan uppfattas som begränsad så länge smittskyddsåtgärder som begränsar handlingsutrymmet tillämpas.

MSB bedömer att transparens kring avvägningar bakom åtgärder, samt tidig och tydlig kommunikation är fortsatt mycket viktigt. En anledning till detta är att det kan påverka befolkningens förtroende och samhällets motståndskraft i den fortsatta hanteringen och vid nya kriser. Särskilt gäller det vid tillämpning av smittskyddsåtgärder som på olika sätt begränsar människors faktiska och upplevda handlingsutrymme i samhället, men också för beslut som fattas inom ramen för den pågående vaccinationsprocessen. Transparens och tydlig information är också viktiga beståndsdelar för att minska risken för vilseledande information och informationspåverkan.

Samhällets motståndskraft och fortsatta krishanteringsförmåga

Förtroende för samhällets förmåga att hantera kriser är en grundförutsättning för befolkningens motståndskraft vid samhällsstörningar. Om allmänhetens förtroende för den samlade pandemihanteringen sjunker påverkar det förutsättningarna att hantera en utveckling lik scenario 2, eftersom förtroendet påverkar efterlevnaden av råd och rekommendationer. I förlängningen är befolkningens förtroende av stor vikt för hantering av en parallell eller framtida samhällsstörning med helt andra konsekvenser och åtgärdsbehov än vid den pågående pandemin.

Förtroendet kan skadas vid upplevd brist på transparens rörande de avvägningar som ligger till grund för olika beslut. Det kan också skadas av otydlighet i kommunikationen kring smittskyddsåtgärder och vaccinering, särskilt när skillnader mellan geografiska områden eller mellan olika delar av befolkningen ska kommuniceras. Det förekommer även missinformation, desinformation och ryktesspridning kopplat till covid-19-hanteringen i den svenska informationsmiljön, vilket riskerar att öka allmänhetens oro och påverka förtroendet. Ansvariga aktörer behöver bemöta sådan oro med tydlig information, för att möjliggöra för människor att fatta självständiga och välgrundade beslut.

Det svenska krishanteringssystemet sätter stor tilltro till befolkningen och utgår ifrån individens förmåga till eget ansvar. Det utdragna läget kan ha påverkat denna förmåga. Å ena sidan har pandemin tydliggjort betydelsen av krisberedskap för både organisationer och enskilda. Å andra sidan kan människors mottaglighet för ny myndighetsinformation och motivation att bidra till samhällets hantering ha minskat. Det är också rimligt att anta att förutsättningarna till eget ansvar försämrats för delar av befolkningen till följd av den ökade psykosociala och ekonomiska utsattheten som pandemin medfört för vissa grupper.

Risker kopplade till informationspåverkan

Ett flertal statsaktörer och icke-statliga globala antagonistiska aktörer har sedan smittspridningen av coronaviruset tog fart spridit vilseledande narrativ riktade mot Sverige och den globala informationsmiljö som Sverige är en del av. Statsaktörer bedriver likartad informationspåverkan som primärt innefattar att sprida falska eller vinklade narrativ rörande uppkomst och spridning av covid-19 samt krishantering.

MSB bedömer att dessa aktörers huvudsakliga syften är att flytta fokus från den egna hanteringen av pandemin, att underminera andra aktörers ställning på den internationella arenan samt att bidra till att skapa polarisering och instabilitet. För statsaktörerna har pandemin också utvecklats till en möjlighet att flytta fram sina geopolitiska positioner genom så kallad mjuk makt. MSB konstaterar att de narrativ som sprids om covid-19-vaccin och pandemihantering överlag passar väl in i de strategiska narrativ som dessa aktörer riktat mot Sverige över tid. Syftet med dessa narrativ är ofta att legitimera den egna världsbilden och det auktoritära ledarskapet, polarisera genom att underminera förtroendet för beslutsfattare och politiska beslut samt att få Sverige att framstå som ett konfliktfyllt land genom att överdriva dess svagheter. I fråga om vaccinationsprocessen gör MSB bedömningen att informationspåverkan från antagonistiska stater inte syftar till att underminera vaccinationsprocessen som sådan, utan att försvaga allmänhetens förtroende för vissa vaccin för att framhäva egenproducerade vaccin.

Människors isolering under pandemin har också ökat icke-statliga globala aktörers möjligheter att komma i kontakt med de som tillbringar mer tid på Internet. Grupper med olika inriktning utnyttjar krisen för att sprida sina idéer, rekrytera och inspirera individer att agera för att främja deras syften.

De utbredda folkliga protesterna mot smittskyddsåtgärder som fått fäste i framförallt Europa och Nordamerika utnyttjas av icke-statliga globala aktörer för att öka instabilitet och rekrytering. Proteströrelsernas lösa och decentraliserade organisations- och aktivitetsform öppnar dessutom för främmande makt att utnyttja dessa för sina intressen.

Aktörer som ägnar sig åt informationspåverkan är ofta ombytliga och i ett scenario där läget inom pandemin snabbt förbättras gör MSB bedömningen att viss avmattning förväntas, då aktörerna flyttar fokus till andra områden för att nå sina syften. Vid scenario 1 eller 2 är det sannolikt att aktörerna fortsätter eller till och med ökar spridningen av falska narrativ gällande covid-19-vaccin och pandemihanteringen.

Åtgärdsbehov inom den aktörsgemensamma hanteringen

Ett stort antal åtgärder har vidtagits och vidtas löpande för att dämpa smittspridningen och mildra de samhällskonsekvenser som situationen lett eller riskerar att leda till. I följande kapitel identifieras behov av åtgärder som kan vidtas av flera aktörer eller som kräver samverkan mellan olika aktörer, i syfte att dämpa och mildra de risker och möjliga samhällskonsekvenser som presenterats i föregående kapitel.

Under kommande period kommer aktörer behöva göra avvägningar mellan behovet av återhämtning för personal och behovet av beredskap för att hantera både ett förvärrat smittläge och parallella händelser. Här är nyckeln planering, förberedelse, kontinuitetshantering och samverkan för att kunna hantera även det oväntade.

Samverkan på nationell nivå

Utifrån de risker som presenterats i denna rapport är det av stor vikt att samverkan och operativ förmåga kan upprätthållas i krishanteringssystemet även under sommarperioden.

Helhetssyn vid förändrade smittskyddsåtgärder

Samtliga aktörer behöver utgå från en helhetssyn och förståelse för beroenden mellan samhällsviktiga verksamheter vid eventuella nya åtgärder. Därför är det viktigt att samverkan sker då olika smittskyddsåtgärder övervägs, ska träda i kraft, eller ska lättas på.

Samverkan för att hantera sociala risker

Sociala risker och utsatthet kan utgöra särskilda utmaningar under sommaren. Dessa innebär framförallt risker för befolkningens liv och hälsa, men kan i förlängningen även ha en påverkan på hanteringen av pandemin. För att säkerställa en helhetssyn bör aktörerna därför se över behov av informationsdelning och samverkan med fler aktörer, inklusive civilsamhällesorganisationer.

Förberedande åtgärder

MSB vill understryka behovet av ett antal förberedande åtgärder inför kommande period.

Upprätthåll förmåga att hantera parallella händelser

Samhällsviktiga verksamheter behöver ha förmåga och beredskap att hantera parallella händelser. Det gäller i synnerhet de verksamheter som berörs av säsongsrelaterade risker som föreligger under kommande period. I planeringen behöver aktörerna ta höjd för att hantera dessa händelser parallellt med ett fortsatt allvarligt smittspridningsläge. Samtidigt behöver avvägningar göras mellan behovet av beredskap och behovet av återhämtning för personal.

Det är viktigt att aktörer med geografiskt områdesansvar har god kunskap om samhällsviktig verksamhet inom sitt område. Detta är av särskild betydelse utifrån att händelser på lokal eller regional nivå som påverkar samhällsviktig verksamhet kan medföra spridningseffekter och påverkan på samhällets funktionalitet på ett bredare plan.

Utgå från befolkningsperspektiv för avsedd effekt

Bedömningar och analyser inför beslut bör utgå från ett befolkningsperspektiv. Det gäller exempelvis att beakta aspekter som ålder, kön, funktionalitet, geografisk hemvist och socioekonomiska förutsättningar. Detta för att säkerställa att åtgärder får avsedd effekt, både inom ramen för hanteringen av pandemin och inför möjliga parallella samhällsstörningar.

Trygga informationssäkerheten

Det är fortsatt av stor betydelse att samtliga aktörer aktivt verkar för att informationssäkerheten upprätthålls. Om personal anställs tillfälligt under sommaren, eller om uppgifter omfördelas mellan personalen, bör åtgärder vidtas för att säkerställa hög medvetenhet kring säkerhetsrutiner och hantering av skyddsvärd information. För kännedom tillhandahåller MSB en vägledning för informationssäkerhet i kontinuitetshantering som finns tillgänglig på myndighetens webbplats.

Kontinuitetshantering

Se över behov av kontinuitetshöjande åtgärder

Samtliga aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet bör se över vilka ytterligare kontinuitetshöjande åtgärder som kan bli nödvändiga för att upprätthålla samhällets funktionalitet. Flera aktörer har redan ett pågående arbete med detta och kontinuitetshantering bör utgöra en särskild del av verksamheternas planering inför sommarperioden. Det gäller framförallt utifrån Folkhälsomyndighetens scenarier, men även för att upprätthålla beredskap inför parallella händelser och utmaningar som sommaren innebär.

Trygga personalförsörjning

Personalplaneringen inom samhällsviktig verksamhet under kommande period behöver ta höjd för att kunna hantera ytterligare utmaningar, som smittspridning lokalt inom verksamheten eller parallella händelser. Den behöver dock samtidigt ta hänsyn till personalens behov av återhämtning. Vid sidan av hälso- och sjukvården ställer den kommande perioden särskilda krav på verksamhet som är beroende av nyckelkompetens eller utgörs av ett begränsat antal personer.

Trygga tillgång till skyddsutrustning och materiel

I och med att situationen bedöms som fortsatt allvarlig i fråga om tillgång till viss skyddsutrustning och laboratoriematerial, behöver åtgärder fortsatt vidtas för att säkra tillgången inom såväl vård och omsorg som övrig samhällsviktig verksamhet.

Av flera anledningar, som ökad internationell efterfrågan, råvarubrist och störningar i leveranser, kan det finnas en risk gällande tillgång till vissa tekniska komponenter. Därför är det viktigt att samhällsviktig verksamhet ser över sina behov, håller sig uppdaterade om situationens utveckling och säkerställer en tillräcklig tillgång till nödvändiga komponenter för kommande period.

Se över möjlighet att begära och ta emot stöd

Som MSB tidigare framhållit bör varje aktör fortsatt ha en beredskap att kunna begära och ta emot stöd från andra aktörer, både nationellt och internationellt, dels för att hantera konsekvenser av pandemin men också för att hantera helt andra händelser som skulle kunna inträffa.

Åtgärder inom kommunikation

Eftersträva stringens och lättförståelighet, även vid förändrat läge

Utifrån de riskområden som lyfts i rapporten finns ett stort behov av stringens i kommunikationen till allmänheten under kommande period. Råd och rekommendationer som skiljer sig åt på lokal, regional och nationell nivå eller gentemot andra länder, förhållningssätt kopplat vaccinationsprocessen och arbetet med det så kallade Gröna beviset, är alla exempel på omständigheter som det kommer behöva kommuniceras sammanhållet och lättförståeligt kring under kommande period. Kommunikationen behöver även planeras för att kunna nå ut med budskap om förhållningssätt om läget förändras i landet. Kommunikationssamordning behöver ske brett mellan aktörer och arbetet bör kunna bygga vidare på erfarenheter från föregående sommar.

Håll tonvikt vid transparens och logik bakom beslut

Kommunikationen behöver präglas av transparens avseende hur och varför åtgärder vidtas. Vid en fortsatt allvarlig situation där individens frihet kan uppfattas begränsad genom smittskyddsåtgärder bedömer MSB det särskilt viktigt att såväl lag- och regeländringar som råd och rekommendationer utformas och kommuniceras på ett tydligt sätt där syftet med beslut framstår logiskt och legitimt.

Upprätthåll beredskap för att identifiera och möta informationspåverkan

Samtliga aktörer behöver inom sitt eget verksamhetsområde ha beredskap för att kunna identifiera och möta informationspåverkan. Det gäller generellt utifrån den informationsmiljö som råder i och med pandemin, och i synnerhet för de som på olika sätt är involverade i arbetet med vaccinationsprocessen.

Förberedelser inför en övergång till det mer normala

Vid en situation med tydligt minskad smittspridning, förbättrat läge inom sjukvården och möjlighet att lätta på råd och rekommendationer, kan samhället övergå till nästa fas av hanteringen. Det kan komma att inträffa under kommande tremånadersperiod. För att så långt som möjligt förbereda inför en övergång till det mer normala beskriver MSB ett antal åtgärder som är aktuella, antingen i det förberedande arbetet eller längre fram.

I en sådan fas behöver samhällets aktörer verka för att:

- Ge personal återhämtning och vid behov annat stöd för förbättrat mående
- Återuppta uppskjuten verksamhet
- Utvärdera hanteringen och ta tillvara samt utbyta erfarenheter
- Uppdatera beredskapsplaner

Samtidigt kommer risken för smittspridning finnas kvar och påverka samhället, varför det fortsatt behöver finnas en kontinuerlig beredskap att hantera nya utbrott av covid-19, både enskilt och parallellt med andra samhällsstörningar. Därför behöver aktörer också säkerställa:

- Beredskap att upptäcka och hantera ett läge som på nytt förvärras
- Förmåga att hantera pandemin och övriga händelser samtidigt

Hantering av pandemin behöver i många verksamheter stegvis integreras i ordinarie arbetsformer samtidigt som utvecklad pandemispecifika arbets- och samverkansformer upprätthålls för att kunna användas vid ett eventuellt försämrat läge. Samtliga aktörer bör nu planera för hur en sådan övergång ska ske.

De förändringar och lättnader som övergången innebär kan påverka olika delar av befolkningen på olika sätt. Därför bör planeringen och förberedelser så långt det är möjligt utgå från en analys om vilken effekt det kan få för befolkningen. Relevanta faktorer kan vara geografisk hemvist, ålder, kön, funktionalitet och socioekonomiska förutsättningar.

Samhällets aktörer behöver på ett lättförståeligt sätt kunna förmedla budskap till befolkningen kring hur övergången kommer att ske. Denna kommunikation behöver vara samordnad med övrigt kommunikativt arbete inom hantering av pandemin och behöver tydliggöra hur en övergång kan ske samtidigt som viss smittspridning och pandemihantering fortsätter.

Beskrivning av nivåer av påverkan

Som ett verktyg i förberedelserna för en övergång till det mer normala har MSB tagit fram en nivåindelning med beskrivningar av påverkan på samhällsviktig verksamhet till följd av pandemin. Den övergångsfas som Sverige kan nå under perioden innebär ett skifte från nivå 3 till 2. Nivåindelningen kan exempelvis användas som ett verktyg för att bedöma när det är aktuellt för en aktör att ställa om sin verksamhet. Den kan även användas som ett underlag i aktörsgemensamt arbete, planering eller för fortsatt arbete med kontinuitetshantering. Nivåindelningen är utformad för pandemin och används parallellt med MSB:s generella femgradiga skala om påverkan på samhällsviktig verksamhet.

Nivå 3

- Smittspridningen och vidtagna smittskyddsåtgärder innebär en påverkan på samhällets samlade förmåga, vilket manifesteras genom att:
 - Viss samhällsviktig verksamhet kan inte genomföras enligt plan inom vissa specifika sektorer, samt att lagstadgade och andra krav inte, eller endast till viss del, kan uppfyllas;
 - Tillgängliga resurser är eller börjar bli uttömda och det finns svårigheter med att tillföra nya eller att omfördela resurser;
 - Belastning på personal och funktioner inom vissa funktioner samt verksamheter är hård eller övermäktig;
 - Det finns utmaningar med verksameters förmåga att hantera parallella händelser;

- Delar av verksamheter kan inte genomföras på grund av prioritering av tillgängliga resurser samt kompetens, vilket får resultatet att verksamhet skjuts upp.
- Smittspridningen och de rådande smittskyddsåtgärderna innebär betydande begränsningar i befolkningens möjligheter att verka i samhället.

Nivå 2

- En minskad smittspridning och en lättnad av vidtagna smittskyddsåtgärder innebär en minskad och varierad påverkan på samhällets samlade förmåga, vilket manifesteras genom att:
 - Det finns relativt goda förutsättningar för att genomföra samhällsviktig verksamhet enligt plan, samt att lagstadgade och andra krav till största del kan uppfyllas;
 - Tillgängliga resurser är överlag tillräckliga och håller en konstant nivå. Detta innefattar kapacitet att upprätthålla en god beredskap för att klara av en tillfällig försämring internationellt, nationellt eller regionalt med en ökning eller variation av smittspridning, vilket temporärt kan innebära ökade smittskyddsåtgärder och därigenom påverkan samt konsekvenser på målen för samhällets säkerhet;
 - Det finns relativt god kapacitet att hantera parallella händelser i samhället;
 - Möjlighet finns för personal att återhämta sig;
 - Tidigare nedprioriterad verksamhet kan genomföras då både resurser och kompetens finns tillgängliga.
- Genom minskad smittspridning och lättnader i smittskyddsåtgärder så ökar befolkningens möjligheter att verka i samhället.

Nivå 1

- Samhällets samlade förmåga begränsas inte av smittspridning eller till följd av smittskyddsåtgärder. Det finns goda förutsättningar för att genomföra samhällsviktig verksamhet enligt plan, samt lagstadgade och andra krav uppfylls.
 - Tillgängliga resurser, belastning på personal eller funktioner/verksamheter påverkas inte av smittspridning eller smittskyddsåtgärder;
 - Kapaciteten att hantera parallella händelser i samhället påverkas inte av smittspridning eller smittskyddsåtgärder.
- Det råder inga begränsningar i befolkningens möjligheter att verka i samhället till följd av smittspridning och/eller smittskyddsåtgärder.



**Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap**

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad, Tel 0771-240 240, www.msb.se