

Granskning av hantering av krisberedskap i Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022-2033

Rapport februari 2022

Författare: Lena Kecklund



Sammanfattning

Krisberedskapsfrågorna har fått ett stort fokus i Sverige under senare år på grund av instabilitet och oförutsägbarhet i det globala säkerhetspolitiska läget och då läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. Riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonar att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas. Detta innebär att krisberedskapen måste utvecklas och stärkas på de flesta områden, däribland transportområdet. Ambitionsnivån har därför höjts avsevärt sedan den föregående granskningen av krisberedskap i den nationella planen år 2017. Den 23 juni 2021 fick Trafikverket ett regeringsuppdrag att redovisa behovet av åtgärder för att utveckla krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap och då ytterst krig inom transportområdet. Uppdraget har redovisats i TRV 2021/79155. Transportmyndigheterna har i regeringsbeslut I2021/00673 2021-02-25 fått i uppdrag att i en gemensam rapport redovisa förslag på hur anslagsmedel för 2022-2025 bör fördelas mellan myndigheterna för att uppnå störst nytta för det civila försvaret avseende transportområdet som helhet.

Syftet med denna granskning var att bedöma Trafikverkets hantering av krisberedskapsfrågorna i förslaget till nationell plan. Frågorna behandlas i den nationella planen endast på en övergripande nivå, strategisk nivå och relateras då främst till förmågan vidmakthållande. Några områden och projekt pekas ut på en övergripande nivå men det redovisas inte hur olika åtgärder och planer kopplas till verksamheten i sin helhet. Den nationella planen borde ha ett eget avsnitt som sammanhållet redovisar krisberedskapsfrågorna.

En sammanfattande bedömning visar att Trafikverket har behandlat krisberedskapsfrågor på en sammanfattande strategisk nivå främst i PM TRV 2021/79155 som redovisar regeringsuppdraget och tillhörande beslut (TRV 2021/118251). Åtgärderna i närtid inriktas på att bygga förmåga och kompetens samt att förtydliga ansvarsförhållanden. Investeringar inriktas på åtgärder i IT-infrastruktur för att säkerställa kommunikationsmöjligheter vid kris. Dessa åtgärder bedöms som rimliga baserat på de förutsättningar och den mognadsnivå som Trafikverket och Sverige befinner sig på idag.

Kopplingen mellan PM TRV 2021/79155 och den nationella planen TRV 2021/79143, med tillhörande underlagsrapporter är begränsad, troligen beroende på att arbetet med krisberedskap är i ett uppbyggnadsskede och att åtgärdsområden ännu inte identifierats och därför inte har kunnat konkretiseras. Det är viktigt att genomföra och slutföra arbetet med planering och att bygga förmåga.

Krisberedskap och dessa åtgärder bör tydligare kopplas till den nationella planen vid kommande revideringar av planen. Då verksamheten är i ett uppbyggnadsskede ska det bevakas att mål formuleras och att utveckling och progress sker. Detta ska bevakas vid granskning av en uppdaterad plan.

Det framgår att krishanteringsfrågorna ska integreras i den interna styrningen och kontrollen och att den regionala organisationen har en viktig roll. Det saknas en sammanfattande beskrivning av hur frågorna hanteras på en taktiskt och operativ nivå och en konkret koppling till Trafikverkets processer. Det finns förslag på att förtydliga mandat och ansvarsförhållanden i SOU 2021:25 och i PM TRV 2021/79155.

Synpunkter från tidigare granskning av Trafikverkets krisberedskap i den nationella planen år 2017 har delvis hanterats men förutsättningar och ambitionsnivå har ändrats väsentligt sedan granskningen år 2017.

Innehållsförteckning

1	Uppdraget och granskningens omfattning	5
1.1	Avgränsningar	5
1.2	Definition av krisberedskap	6
2	Metod och genomförande	7
3	Resultat.....	8
3.1	Trafikverkets arbete med krisberedskapsfrågor	8
3.2	Behandlas krisberedskapsfrågor i förslaget till nationell plan?	10
3.3	Hanteras krisberedskapsfrågor på ett bra sätt?	12
4	Slutsatser	14
5	Referenser	15

1 Uppdraget och granskningens omfattning

MTO Säkerhet har fått i uppdrag av Trafikanalys att lämna underlag för myndighetens granskning av Trafikverkets förslag till nationell infrastrukturplan 2022-2033 (TRV 2021/79143). Uppdraget har inneburit att granska de delar av planen, med tillhörande underlagsrapporter, som avser hanteringen av krisberedskap, samt PM TRV 2021/79155, "Behov av åtgärder för att utveckla krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap – Redovisning av krisberedskap".

Trafikverket (TRV) redovisar sin nationella infrastrukturplan i sin helhet i dokumentet "Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033. TRV 2021/79143. Version: 1, samt i ett dokument som presenterar planen i korthet." Ett antal rapporter utgör underlag till planen.

Samtliga dokument har granskats med avseende på hur Trafikverket har hanterat krisberedskapsfrågorna. Dessutom kommenteras om Trafikverket har beaktat synpunkter på krisberedskap från granskningen av den föregående planen från 2017 (MTO Säkerhet, Gransknings PM 2017). Granskningen har genomförts av Lena Kecklund, MTO Säkerhet.

De två frågeställningarna för granskningen var följande:

- Behandlas krisberedskapsfrågor i planen?
- I vilken omfattning och med vilken ambitionsnivå hanteras frågorna?
- Hanteras krisberedskapsfrågor på ett bra sätt?
- Har förbättringsområden från tidigare granskning 2017 tagits i beaktande?

1.1 Avgränsningar

Utredningen har avgränsats till att granska de delar av Trafikverkets förslag till nationell infrastrukturplan 2018-2029 (N2017/0671/TIF) som avser samhällets krisberedskap samt till den särskilda promemorian "Behov av åtgärder för att utveckla krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap – redovisning av regeringsuppdrag" (PM TRV 2021/79155). Som bakgrundsmaterial har aktuell lagstiftning, Trafikverkets riskramverk och ledningssystem samt MTO Säkerhets kunskaper om Trafikverkets organisation och verksamhet använts.

Granskningen har fokuserats på krishantering med inriktning på totalförsvaret. Granskningen har fokuserats på Trafikverkets uppgifter enligt Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Föreskrifter på området som MSB meddelat har inte granskats.

Ingen genomgång av Trafikverkets specifika risk- och sårbarhetsanalyser har genomförts.

Krisberedskap är ett brett begrepp som kan ges olika innehåll och ha olika betydelser i olika sammanhang. I denna granskning används definitionen enligt Förordning (2015:1052).

Krisberedskap och krishantering kan också innebära att hantera påfrestningar som företag och organisationer utsätts för t. ex. efter olyckor, omfattande mediabevakning etc. Sådana aspekter av krishantering ingår inte i denna granskning.

1.2 Definition av krisberedskap

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap definierar krisberedskap enligt 4§ ”Med krisberedskap avses i denna förordning förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.” Trafikverket använder denna definition av krisberedskap.

Förordningen tar upp följande områden och pekar också ut ansvar för Trafikverket på följande områden:

- 5-6§ Samverkan och samordning
- 7§ Samverkansområden
- 8§ Risk- och sårbarhetsanalyser
- 9§ Utbildning och övning
- 10§ Särskilt ansvar för krisberedskapen

Trafikverket har ett särskilt ansvar för samverkan med berörda aktörer (10§) samt beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap (16§) planera för ändrade förutsättningar, genomföra omvärldsbevakning och risk- och sårbarhetsanalyser, utbilda och öva, anskaffa förnödenheter och utrustning för att hantera en skärpt säkerhetspolitisk situation. TRV har ett särskilt ansvar för transportområdet.

- 11§ Tjänsteman i beredskap
- 12§ Ledningsfunktion
- 13-14§ Rapportering
- 15-18§ Beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap
- 19-20§ Informationssäkerhet

2 Metod och genomförande

Granskningen har skett med genomläsning av förslag till nationell infrastrukturplan, den aktuella promemorian (PM krisberedskap TRV 2021/79155), aktuell lagstiftning, underlagsdokument till planen och samt relaterade dokument från Trafikverket enligt referenslista.

Bedömningen I baseras på Lena Kecklunds omfattande sakkunskap avseende riskhantering liksom goda kunskaper om Trafikverkets verksamhet.

Särskilda granskningskriterier har använts för frågeställningen ”Hanteras krisberedskapsfrågor isåfall på ett bra sätt?” har varit:

- Omfattning krisberedskapsområdet och begreppet
- Förmåga till helhetssyn
- Förmåga att identifiera kritiska frågeställningar
- Beskrivning av strategiska frågor
- Beskrivning av förmåga att taktiskt och operativt hantera frågor
- Ambitionsnivå och resurser
- Övriga observationer

3 Resultat

3.1 Trafikverkets arbete med krisberedskapsfrågor

Krisberedskapsfrågorna har fått ett stort fokus i Sverige under senare år på grund av instabilitet och oförutsägbarhet i det globala säkerhetspolitiska läget och då läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. I riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas. Detta innebär att krisberedskapen måste utvecklas och stärkas på de flesta områden, däribland transportområdet. Ambitionsnivån i uppdraget till Trafikverket har därför höjts avsevärt sedan den föregående granskningen av krisberedskap i den nationella planen år 2017.

Trafikverket har sedan juni 2017 ett övergripande samordningsansvar för att utveckla och samordna krisberedskap och det civila försvaret inför och vid höjd beredskap inom transportområdet (ansvaret omfattar dock inte den offentliga kollektivtrafiken). Denna uppgift ligger väl i linje med rollen som sektorsansvarig myndighet. Utredningen SOU 2021:25 föreslår därför att Trafikverket ska utses till sektorsansvarig myndighet.

Trafikverket genomför arbetet med civil beredskapsplanering så långt som möjligt utifrån fyrstegsprincipen som redovisas i den nationella planen för att påverka val av åtgärder (1. Tänk om, 2. Optimera, 3. Bygg om, 4. Bygg nytt) med målet att stärka beredskapen.

Genom beredskapsplanering skapas också underlag för att fatta beslut om fredstida åtgärder som stärker förmågan att hantera höjd beredskap och krig, såsom särskilda investeringar, lagring eller organisatoriska förändringar. Beredskapsplaneringen möjliggör att behoven för civil beredskap kan värderas och ställas mot andra behov i verksamhetsplaneringen.

Trafikverket redovisar i dokumentet "Inriktning civil beredskap 2021-2025" (TRV2021/118251) arbetet med beredskapsplanering under totalförsvarsbeslutsperioden 2021-2025. Dokumentet ska ge vägledning till genomförandeplanering och verksamhetsplanering under perioden. Inriktningen vägleder också i frågor om prioriterade leveranser vid samhällsstörningar, säkerhetspolitiska kriser samt inför och under höjd beredskap. Målgruppen för detta dokument är alla chefer och medarbetare som på ett eller annat sätt ska bidra till Trafikverkets arbete med civil beredskap. Slutligen ska externa aktörer kunna använda dokumentet för att förstå hur Trafikverket omsätter sitt uppdrag under Totalförsvarsperioden.

"Inriktning civil beredskap 2021-2025" är ett av de styrande dokument som återfinns i arbetet med att etablera en sammanhållen styrprocess för Trafikverkets beredskapsarbete. Inom ramen för denna process tar Trafikverket även fram dokumentet Målbild för civil beredskap 2030. Målbild för civil beredskap 2030 avser att beskriva riktningen för det långsiktiga arbetet. Det innehåller bland annat riktlinjer för verksamhet som ännu inte är politiskt beslutade, men som med stor sannolikhet kommer att beslutas, inom perioden eller i början av nästa försvarsperiod. Se figur 1 nedan från Trafikverket (TRV2021/118251).



Figur 1. Uppdrag, målbild och genomförandeprocess för Trafikverkets beredskapsarbete. Figur från TRV 2021/118251.

Trafikverket fick inför framtagning av den nationella planen för åren 2022-2033 ett särskilt regeringsuppdrag den 23 juni 2012 som innebär att redovisa behovet av åtgärder för att utveckla krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap och ytterst krig inom transportområdet. Uppdraget har redovisats i TRV PM 2021/79155 och dokumentet ingår i denna granskning.

Syftet med regeringsuppdraget var att inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037, analysera och redovisa konkreta prioriterade åtgärder för att utveckla krisberedskap och uppgifter för höjd beredskap för minst tre ambitionsnivåer samt beräknade kostnader för dessa.

I detta PM beskrivs att Trafikverket befinner sig i en uppbyggnadsfas där fokus är att bygga förmåga i form av resurser, personal och kompetens för att få underlag för prioriteringar och skapa förmåga att verkställa beslut. En uppbyggnad måste ske brett i verksamheten och ett prioriteringsunderlag behöver tas fram. Därefter kan arbete med olika konkreta frågor starta och beskrivas i form av mål och aktiviteter i den nationella planen och i verksamhetsplanen. Arbetet sker i tre steg som beskrivs i aktuellt PM:

1. Stärka myndigheternas grundläggande analys- och planeringsförmåga
2. Öka myndigheternas robusthet och förmåga i samhällsviktig verksamhet och i stödet till Försvarsmakten.
3. Utveckla transportområdet och öka den samlade förmågan.

Under planperiodens första fem år (dvs. 2022 – 2027) fokuseras på att bygga förmåga och planera för robusthetshöjande åtgärder i infrastrukturen. Idag saknas tydliga, tidsatta mål för beredskapsåtgärder. Trafikverket kommer att starta projekt för att ta fram arbetsmetoder för att prioritera fysiska åtgärder. Faktiska, fysiska åtgärder i transportinfrastrukturen genomförs under planperiodens andra hälft (dvs. 2028 – 2033). I planen anges att åtgärder för att modernisera IT-infrastrukturen pågår och genomförs under hela planperioden.

Åtgärder som redan påbörjats är att skapa redundans i kritiska IT-system, säkra materialförsörjning och skapa förmåga för säker kommunikation, ökad ledningsförmåga, utökad utbildning och övning samt arbetssätt för samverkan med andra aktörer.

Exempel på andra åtgärder under planens första år är:

- uppbyggnad av grundläggande analys- och planeringsförmåga
- uppbyggnad av krigsorganisation och organisation för störda förhållanden
- stärkt informations- och cybersäkerhet samt ökad nätsäkerhet, utökad skalskydd samt
- åtgärder för att öka robusthet i kritiska punkter i infrastrukturen

Dessa åtgärdsområden beskrivs mycket kortfattat och på en övergripande nivå i den nationella planen.

Bevakningsansvariga myndigheter fick år 2015 i uppdrag att återuppta sin totalförsvarsplanering. Bakgrunden är att under de senaste åren, och speciellt med tanke på propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30), har målen för civilt försvar utökats i omfattning. Under perioden har också kravet på samverkan inom transportområdet ökat, där Trafikverket 2017 fick en samordnande roll. Detta innebär att transportområdet får utökade medel för att återuppta totalförsvarsplanering. De medel som tillförs möter dock inte transportmyndigheternas identifierade behov som beskrivs i dokumentet Transportmyndigheternas samlade svar på regeringsuppdrag 2021-04-06. Samtliga Transportmyndigheter kommer under de närmaste åren att fokusera på att öka den grundläggande planerings- och analysförmågan genom att investera i personal, organisationsutveckling och förstärkt skydd för verksamheten. För att successivt, och inom rimlig tid öka myndigheternas förmåga och robusthet men man kommer inte att uppnå kravställd nivå på robusthet och förmåga. Det finns farhågor för att anslagna medel inte kommer att vara tillräckliga. Ovanstående tas inte upp i den nationella planen.

Trafikverket har idag ett samordningsansvar i förhållanden till övriga transportmyndigheter. Ansvaret måste också förtydligas. SOU 2021:25 föreslår att det inrättas sektorsansvar (istället för samordningsansvar) och där Trafikverket får ansvar för beredskapssektorn Transporter. Detta finns inte med i den nationella planen.

Eftersom verksamheten är i ett uppbyggnadsskede och det är viktigt att följa utvecklingen vid kommande revideringar av den nationella planen.

3.2 Behandlas krisberedskapsfrågor i förslaget till nationell plan?

Den nationella planen behandlar krisberedskap kortfattat på en övergripande nivå och delvis kopplat till olika åtgärdsområden. Den nationella planen redovisar ingen helhetsbild av krisberedskapsfrågorna. Ett sådant avsnitt hade varit önskvärt

Krisberedskapsfrågorna behandlas kortfattat på en övergripande, strategisk nivå i förhållande till transportslagen väg och järnväg och till förmågorna vidmakthållande och investering. Fokus är att skapa redundans och robusthet i framförallt infrastruktur och IT-system. Investeringar pekas ut för att modernisera IT-infrastrukturen.

PM 2021/79155 TRV krisberedskap behandlar krisberedskapsfrågor väl på en sammanfattande och strategisk nivå med några konkreta exempel. Frågorna kopplas också delvis till Trafikverkets förmågor (leveranskvaliteter) och då främst till leveranskvaliteten robusthet som är grundläggande för verksamhetens förmåga att förebygga, hantera och återhämta sig efter störningar.

Den nationella planen bör innehålla ett sammanhållet avsnitt om krisberedskap vilket saknas idag. Nedan beskrivs de områden som tas upp i den nationella planen.

Åtgärder för vidmakthållande beskrivs i planen och dess underlag kortfattat enligt nedan för väg och järnväg enligt nedan.

Beskrivningen för väg (sid. 84 i den nationella planen) anger att "Civil beredskap är i ett uppbyggnadsskede utifrån riktlinjer i totalförsvarspropositionen (prop. 2020/21:30). Den verksamhet kopplad till krisberedskap och höjd beredskap som är relaterad till vidmakthållande av väg omfattar åtgärder för 1,4 miljarder kronor för planperioden. I detta innefattas bland annat förstärkning av informationssäkerhet, bemanning av beredskapsverksamheten, beredskaps- och kontinuitetsplanering, fysisk säkerhet, utbildning och övning samt beredskapsmaterial." Åtgärder kopplat till klimatförändringar på vägtrafikområdet tas upp men med reservationen att det saknas en fullständig bild av vad som behöver göras för att anpassa till klimatförändringarna. I planen framkommer också att tillståndet för vägnätet kommer att försämrats över planperioden på vissa delar av vägnätet. Detta får en negativ påverkan på robustheten, ingen beskrivning av konsekvenser för krisberedskap presenteras i den nationella planen.

Beskrivningen för järnväg (sid. 96 i den nationella planen) anger att den verksamhet som är kopplad till krisberedskap och höjd beredskap som är relaterad till vidmakthållande av järnväg omfattar åtgärder för 1,6 miljarder kronor under planperioden. I detta innefattas bland annat förstärkning av informationssäkerhet, bemanning av beredskapsverksamheten, beredskaps- och kontinuitetsplanering, fysisk säkerhet, utbildning och övning samt beredskapsmaterial. Vidare anges att prioriteringar är att återta det eftersatta underhållet på några av de högtrafikerade delarna av anläggningen, öka robusthet och säkerställa hög funktionalitet.

I planen prioriteras investeringar på järnväg framför väg men ingen analys från krisberedskapsperspektiv presenteras. I planen framgår tydligt att en stor del av transportarbetet sker på vägarna som därav bör vara särskilt viktiga ur krisberedskapssynpunkt. Det bör göras en analys av hur en försämrad vägstandard påverkar det krisberedskapen. Att bibehålla grundfunktioner i viktig infrastruktur borde vara en grundförutsättning för krisberedskap.

Att IT-system blir en allt viktigare del av infrastrukturen vilket ställer krav på robusthet, redundans, tillgänglighet och tillförlitlighet som ett viktigt område som tas upp i planen. Även skydd mot cyberattacker, virus och intrångsförsök tas upp. Satsningar på nya kommunikationsplattformar tas också upp samt behov av utökad kompetens inom IT-säkerhet. IT-anläggningen är också ett område med satsningar i den nationella planen. Satsningar sker på med både underhåll och operativ drift och förvaltning av IT-miljöer, teknikutrymmen, kommunikations- och radionät, utrustning i trafikledningscentraler samt verksamhetsutveckling och investeringar i flera projekt för digitalisering av tåglägestjänsten. Införandet av ERTMS kräver systemövergripande investeringar såsom fiber- och radiokommunikation samt krypteringsnycklar för säkerhet i kommunikationen. Detta kan bidra till ökad robusthet i anläggningen förutsatt att krisberedskap och ökad robusthet finns med i målbilden och funktioner och upphandlingar av kommunikationsutrustning. Detta bör följas upp.

Trafikverket skapar redundans och robusthet i tågtrafikledningsfunktionen under planperioden genom digitalisering och att införa ett nationellt tågledningssystem.

Trafikverket skriver att den nationella planen inte medger investeringar i flygplatser, system för styrning av luftrummet eller för sjöfart.

Enligt förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska myndigheten genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap, för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras. Det är framgår inte av den nationella planen hur detta hanteras.

3.3 Hanteras krisberedskapsfrågor på ett bra sätt?

De bedömningskriterier som tillämpats är följande:

- Omfattning krisberedskapsområdet och begreppet
- Förmåga till helhetssyn
- Förmåga att identifiera kritiska frågeställningar
- Beskrivning av strategiska frågor
- Beskrivning av förmåga att taktiskt och operativt hantera frågor
- Övriga observationer

Nedan redovisas en samlad bedömning enligt bedömningskriterierna med förslag till kompletterande redovisningar.

Den nationella planen pekar endast delvis och på en övergripande nivå ut hur krisberedskapsfrågorna kommer att hanteras. Inriktningen är att skapa robusthet och redundans för de kritiska delarna i infrastrukturen. Krisberedskapsfrågorna har inte integrerats i den nationella planen för att visa hur planens olika delar stöder krisberedskap. Detta beror troligen på att det delvis saknas underlag för områdets omfattning då Trafikverket är i ett uppbyggnadsskede.

PM TRV 2021/79155 "Behov av åtgärder för att utveckla krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap – redovisning av regeringsuppdrag" redovisar en plan för åtgärder baserat på nuvarande förmåga och mognadsnivå inom Trafikverket på ett sätt som är relevant och på en bra nivå. Där anges att ett första steg är att bygga förmåga och identifiera frågor och områden som är underlag för att prioritera insatser. Idag saknas personal ute i verksamheterna som jobbar med frågorna. Ett viktigt första mål är att få till dedikerad personal och resurser för att etablera det brett i verksamheten. I ett nästa steg ska mål, planer och uppföljning fastställas för att säkra framdrift. Eftersom det idag saknas konkreta mål behövs först ett inriktningsdokument som kan översättas i verksamhetsplaneringstermer. Inriktning och behov måste formuleras för att man ska kunna prioritera och föra dialog med externa parter.

Begreppet krisberedskap definieras i förordningen (2015:1052). Denna definition kan läggas till i PM TRV 2021/79155 och i den nationella planen för att förtydliga vad begreppet omfattar. En definition efterfrågades vid granskningen 2017 och har nu tillämpats men hänvisning bör anges i detta PM samt i den nationella planen.

Trafikverket redovisar inga åtgärder för sitt breddade samordningsuppdraget för transportområdet som man tilldelades år 2015. SOU 2021:25 rekommenderar att uppdraget utvidgas och förtydligas genom att Trafikverket får sektorsansvar för transportområdet och att begreppet samordningsansvar tas bort.

TRV måste sätta upp mål och ta fram planer för hur förmågan ska byggas upp. Vid kommande revidering av den nationella planen ska en uppföljning ske av att mål formuleras och uppnås samt att planer genomförs.

De frågor som togs upp vid den tidigare granskningen år 2017 har delvis hanterats. Det som återstår är att Trafikverket har identifierat IT-säkerhet och cybersäkerhet, kommunikationslösningar som viktiga åtgärdsområden men det finns ingen samlad beskrivning av behov och strategi. Informationssäkerhetskultur och informationssäkerhetsåtgärder som skapar dålig användbarhet kan medföra risk för workarounds och felhanteringar tas inte upp. Frågan om implementeringen av ett förstärkt skydd för informationssäkerhet i Trafikverkets organisation bör ges särskild uppmärksamhet så att nya regler och hanteringsätt når ut i olika delar av verksamheten och att en god användbarhet säkras så att personalen inte uppmuntras att ta genvägar för att kunna lösa sina uppgifter genom att åtkomst till information försvåras och tar längre tid. Att säkerställa en god användbarhet i hanteringen av informationssäkerhetsåtgärder tas inte upp.

Likaså berörs inte frågan om hur krisberedskap ska säkerställas vid upphandling och utkontraktering av verksamheter och inköp. Trafikverket har utkontrakterat stora delar av den verksamhet som berör investeringar och underhåll av infrastrukturen. PM TRV krisberedskap beskriver inte hur detta ska hanteras, t. ex. med avseende på vilken information som kan lämnas ut till leverantörer, t.ex. vid upphandlingar i samband med att arbete utförs. En kompletterande beskrivning bör lämnas på detta område.

4 Slutsatser

En sammanfattande bedömning visar att Trafikverket har behandlat krisberedskapsfrågor i den nationella planen samt i PM TRV krisberedskap 2021/79155 på en övergripande nivå och beskriver hantering och planer baserat på vad som idag är möjligt och Trafikverkets mognadsnivå.

Ambitionsnivån för krisberedskap har höjts avsevärt de senaste åren och det är viktigt att Trafikverket kan göra och får förutsättningar att göra det som är planerat. En viktig förutsättning är att tydliggöra sektorsansvaret.

Trafikverket har inriktningen att under de närmaste åren bygga förmåga och ta fram planeringsunderlag för att kunna identifiera och prioritera åtgärdsområden. Därefter kan beslut om konkreta åtgärder och planer tas. Detta är ett rimligt sätt att hantera frågorna utifrån nu gällande förutsättningar.

Trafikverket måste utveckla metoder för att prioritera och värdera olika åtgärder inom den civila beredskapen och hur dessa ska ställas mot andra åtgärder. Trafikverket måste ta fram en konkret plan kopplat till den egna verksamheten.

Den nationella planen borde ha haft ett avsnitt om krisberedskap. Krisberedskapsfrågorna berör de flesta områden i Trafikverkets verksamhet det bör visas en samlad och tydligare koppling till åtgärder i den nationella planen. Kopplingen mellan vidmakthållande, investering och civilt försvar måste förtydligas för att bedömning av prioritering i den nationella planen ska kunna göras. Idag saknas underlag som beskriver denna koppling.

Det måste säkerställas att åtgärderna för att skapa förmåga och planera kan genomföras under de närmaste åren. Detta bör följas upp i kommande, årliga revideringar av den nationella planen.

För att lösa uppgifterna bör ansvarsförhållanden mellan myndigheterna tydliggöras och målbilder ska sättas upp baserat som beskrivs ovan.

Inom området krisberedskap tas upp att det saknas kompetens och resurser inom området säkerhetsskydd. Kompetensförsörjningen inom flera andra områden har också betydelse för krisberedskap såsom IT- och kommunikation, cybersäkerhet och även järnvägsteknik tas inte upp i planen. Det tas upp i en underlagsrapport som visar på att det saknas resurser och kompetens inom t. ex. järnvägsteknik. Dess betydelse för krisberedskapen borde tas upp.

Utse en myndighet som sektorsansvarig som föreslås i SOU 2021:25, där Trafikverket kan leda alla insatser inom transportområdet. Begreppet samordningsansvar ger inte tillräckligt mandat. gjort. Behov, resurser och organisation måste först identifieras för att detta ska kunna göra. Det saknas en sammanfattande beskrivning av hur frågorna hanteras på en taktiskt och operativ nivå. En sammanfattande beskrivning av mål- och acceptansnivå för krisberedskap samt en samlad bedömning av om insatserna är tillräckliga saknas i dokumentet.

Det är mycket viktigt att det tas fram en plan med konkreta mål, att säkra att det finns medel för att verkställa planen, att planen följs upp och att det utses en oberoende part som följer upp framdrift i planen.

5 Referenser

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Försvarsdepartementet. Totalförsvarets författningshandbok. 2021-2022. ISBN 978-913832735-7.

MTO Säkerhet. Gransknings PM 2017. Granskning av hantering och krisberedskap i Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2019. November 2017.

SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft.

Trafikverket. Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033. TRV 2021/79143. Version: 1. Publikationsnummer: 2021:186 ISBN: 978-91-7725-950-3. Med tillhörande underlagsrapporter.

Trafikverket. Verksamhetsgemensamt beslut. Inriktning för Civil beredskap 2021-2025. TRV 2021/118251.

Trafikverket. Behov av åtgärder för att utveckla krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap – Redovisning av regeringsuppdrag. PM TRV 2021/79155.

Underlag för fortsatt utveckling av det civila försvaret och krisberedskap avseende transportområdet. Transportmyndigheternas samlade svar på regeringsuppdrag 2021-04-06. TRV 2021/25330. TSG 2021-2277. LFV D-2021-238843. SjöV 21-01288.

MTO Säkerhet AB
Box 17107, 104 62 Stockholm
Besöksadress: Hornsbruksgatan 28
Tel. +46-8-53 52 59 50
www.mto.se

