

BILAG: Samfundskritikalitet og scope – Kritiske NIS2-opgaver

Formålet med dette dokument/bilag er at beskrive og uddybe vurderingsrammen og scope for den konsoliderede liste over kommunale opgaver, der peges på som samfundskritiske i medfør af NIS2-loven.

Baggrund

NIS2 har til formål at styrke cybersikkerhed de steder, hvor de samfundsmæssige konsekvenser ved væsentlige hændelser vil være størst.

Bilag til NIS2 udpeger en række opgaver/sektorer som enten væsentlige eller vigtige. Kommunerne er som helhed angivet som væsentlige enheder. Udgangspunktet er, at kommunen skal foretage en risikovurdering af alle kommunale opgaver og vurdere, hvilke der er kritiske for samfundet. Kommunens risikovurdering er derfor relativt bred, men antallet af kritiske opgaver i et NIS2-perspektiv forventes at være mindre.

Alle kommuner har en opgave i at foretage egen risikovurdering, så der kan foretages en lokal prioritering, som kommunens direktion har ansvaret for. Risikovurderingen vil pege på de opgaver samt underliggende processer og it-understøttelse, hvor kommunen i særlig grad skal sikre et højt sikkerhedsniveau (der kan hentes hjælp til dette i den kommunale NIS2-drejbog i temaet vedr. Risikovurdering).

Kommunen skal være opmærksom på om it-understøttelsen af mindre kritiske opgaver - gennem tværgående komponenter, integrationer eller lignende – kan udgøre en risiko for spredning med konsekvenser for varetagelsen af samfundskritiske opgaver. I det tilfælde bør det overvejes, om disse ligeledes skal underlægges samme høje beskyttelsesniveau.

Da kommunernes opgaver langt hen ad vejen er ens (dog med variationer ift. demografi og geografi mv.) har kommunerne efterspurgt et fælles oplæg til, hvilke kommunale opgaver der kan vurderes som samfundskritiske i medfør af NIS2.

Anvendelse af 'NIS2-liste over kommunale samfundskritiske opgaver'

Listen er retningsanvisende og ikke nødvendigvis udtømmende, men er et kvalificeret bud på et fælles kommunalt afsæt. Listen er desuden udarbejdet i samarbejde med og kvalificeret af en række kommuner.

Listen over samfundskritiske opgaver er et afsæt for kommunen, som efterfølgende må vurdere, om listen er passende ift. egen lokale risikovurdering. I sidste ende er det den lokale topledelse, der påtager sig ansvar for risici og prioritering samt omkostninger.

Dette dokument giver et input til den lokale risikovurdering, som er lovpligtig jf. NIS2-loven.

NIS2 har fokus på net- og informationssystemer, dvs. dér hvor forskellige hændelser kan kompromittere og evt. stoppe it-understøttelsen. Denne it-understøttelse skal være vital og nødvendig for en samfundskritisk opgave, før den skal prioriteres i NIS2- henseende, ved implementering af et højt sikkerhedsniveau. Den fælles liste omfatter og udpeger ikke understøttende it-systemer i kommunerne.

Kommunen skal selv knytte opgaverne til de underlæggende processer der udgør opgaveløsningen. Dernæst knyttes it-understøttelsen op på processerne – hvor det samtidig vurderes hvor afhængig processen er af it-understøttelsen. Sidst anlægges der et passende sikkerhedsniveau og beredskab i overensstemmelse med kommunens lokale risikovurdering og kravene i NIS2.

Listen omfatter de kommunale opgaver, der vurderes at være kritiske ud fra et perspektiv på samfundskritikalitet (som den overordnet beskrives i NIS2-direktiv samt NIS2-lov/vejledninger). Udover disse kritiske opgaver har hver kommune ansvar for udførelsen af en langt række øvrige opgaver. Disse vil variere i kritikalitet. Kommunerne tilpasser deres indsatser (med udgangspunkt i NIS2-krav og NIS2-foranstaltninger), således at cybersikkerheden ift. disse opgaver er på et passende og proportionelt niveau.

Struktur og KLE-numre

Listen er tilpasset og justeret mhp., at flest muligt kommuner - størrelse uagtet - kan spejle sig i den og anvende den.

Listen mappes til KLE-numre for at skabe struktur og stringens.

Koblingen til KLE skal give en smidig sammenhæng fra beskrivelse af opgaven i listen, til det lovmæssige ophæng der er afsæt for at kommunen løser opgaven.

KLE-numre er tildelt på det niveau, der vurderes nødvendigt for at præcisere det kritiske element i en opgavevaretagelse. Dvs. niveau 1 (Hovedgruppe) er som udgangspunkt for overordnet, mens niveau 2 (Gruppe) i nogle tilfælde kan være korrekt og mest operationelt. I en del tilfælde er niveau 3 (Emne) nødvendigt for at præcisere det kritiske element i en opgavevaretagelse.

Bemærk: visse kritiske opgaver kan direkte beskrives med ét KLE-nummer mens andre kræver flere.

I listen gives eksempler på stikord til at understøtte forståelsen af opgaven og elementer, der kan være kritiske. Disse stikord er alene givet som eksempler. De konkrete underopgaver og processer skal indgå i egen risikovurdering.

Begrænsninger ift. opgaver som ikke alle kommuner varetager

Listens formål er at give et fælles afsæt og forståelse af samfundskritikaliteten på tværs af de opgaver, som alle kommuner løfter.

Der er NIS2-relaterede opgaver som af historiske (ifm. selskabsgørelse – se nedenfor i scope-afsnit), geografiske eller andre grunde ikke varetages af alle, eller hvor kommunens reelle opgave er meget begrænset. De kommuner, der har opgaver i denne kategori, der er direkte eller indirekte knyttet til kommunen, skal sikre, at der også implementeres foranstaltninger på rette niveau for it-understøttelsen af disse opgaver. Det kan bl.a. dreje sig om kommuner, der har ansvar for havne, lufthavne samt (it-understøttelse af) forsyningsopgaver. Typiske vil en stor del af disse opgaver varetages af diverse selskabs-konstruktioner, der ligger uden for kommunen. Disse kan fx være 'tilknyttede enheder' (jf. SAMSIKs Kommunevejledning). Disse selskaber er enheder i egen ret ift. NIS2. Der foretages særskilt tilsyn af disse fra den relevante sektor-myndighed.

Kommunen kan sikre sig, at de tilknyttede enheder er bevidst om deres ansvar samt overveje relation til kommunens egen risikovurdering og foranstaltninger. Dette kan indebære koordination og samarbejde mellem kommunen og de(n) tilknyttede enhed i relation til håndtering af kritiske hændelser, beredskab og lignende.

Gråzoner ift. NIS2-scope og -kritikalitet

Kommunernes opgaver er omfattet under ét i den nationale NIS2-lovgivning, dvs. alle opgaver skal risikovurderes og kan have en potentiel kritikalitet ift. NIS2. I det nedenstående angives den tilgang til vurdering af kritikalitet, der er valgt i udarbejdelse af listen over de kritiske opgaver på tværs af kommunerne.

Listen er udtryk for til- og fravalg. Der kan være gråzoner i tilgangen til vurderingen af kritikalitet, hvor det har været nødvendigt at skele til hensyn, der kan være særligt relevante for visse typer opgaver men ikke nødvendigvis for andre. I mangel på faste (nationale) kriterier har der været overvejelse om: system-understøttelse, modtagerne af kommunal service samt måden kommuner tilrettelægger opgaveløsning på. Disse er fravalgt som generelle parametre, men kan i tvivlsspørgsmål give indikationer til understøttelsen af kritikalitetsvurderingen ift. NIS2.

Blandt de større fravalg ift. scope er bl.a. følgende:

- *"Udbetaling af ydelser"* i form af forskellige typer overførelsesindkomst. Borgerne, der modtager disse kontante ydelser, vil være afhængig af denne indkomst. Dog er den generelle vurdering og tilbagemelding, at det ikke bliver akut kritisk på kort sigt. Samtidigt skal kompromitteringen forekomme lige op til udbetalingsdatoen for at modtagerne vil lægge mærke til ophør i udbetaling. Desuden er den alm. opfattelse at der ved driftsophør kan ske udbetaling af kontanter, der forhindrer umiddelbare skade for liv og helbred samt tillid til samfundet.

- *"Drift af dag-, fritids- og klubtilbud i al almindelighed"* i form af de almene tilbud til børn og unge i almindelighed. Vurderingen er, at et driftsophør ikke vil være samfundskritiske, da liv og helbreds for målgruppen ikke er på spil inden for en kortere tidsramme (tre dage). Der kan være indirekte konsekvenser for familien, men en periode på tre dage kan sammenlignes med sygdom eller andet ufrivilligt fravær – dog vil skalaen her være større. Vurderingen ift. NIS2 er at selv med ophør af it-systemer i skole/institution kan børn/unge fortsat modtage et tilbud ved fremmøde. Konsekvenser derudover vil afhænge af karakteren af en alvorlig national sikkerhedshændelse (fx lignende COVID) - her skal der træffes beslutninger om generelle nødprocedurer. Det er konsekvenser i andet led (dvs. ikke direkte konsekvens); og får ikke afgørende betydning i denne NIS2-vurdering. Dette er understøttet af, at skole/institution ikke er medtaget som NIS2-kritisk område/sector i NIS2-bilagene. Udgangspunktet i den præ-udvælgelse, der er foretaget her, har været at området ikke i sig selv er samfundskritisk.

- *"Selskabsgjorte ydelser"* i form af kommunale opgaver der er igennem tiden, er udlagte til private selskaber. I en del tilfælde er dette gjort via lovgivning om selskabsgørelse. Opgaverne overgår dermed til konstruktioner med egne CVR-numre og er dermed ikke omfattet som del af kommunen som NIS2-enhed men som "tilknyttet" enhed med eget CVR-nummer. Disse aktører omfattes af NIS2 (jf. den kommunale NIS2-vejledning) i egen ret. Dvs. i det omfang de udfører opgaver, der i sig selv er omfattet af NIS2 (herunder forsyning, affald mv.) indgår disse konstruktioner sandsynligvis som NIS2-enheder, der selv løfter ansvaret for overholdelse og underlægges sektortilsyn fra den ansvarlige styrelse. I en række tilfælde kan nogle kommuner (af historiske eller praktiske grunde) bidrage med it-understøttelse. Dette gør ikke kommunen ansvarlig for selve opgaven i NIS2, men giver den udførende og ansvarlige enhed en it-afhængighed af kommunen, som de skal tage højde for i deres egen NIS2-implementering. *OBS: der skal skelnes mellem opgaver, der er "reelt selskabsgjort" i egen konstruktioner og opgaver, hvor kommunen benytter sig af private leverandører til at udføre en opgave, der fortsat ligger hos kommunen. Her vil vurderingen være, at kommunen fortsat har NIS2-ansvaret, som håndteres ved at stille rette krav til kritiske leverandører af ydelser ift. foranstaltninger og dokumentation, der nedfældes i aftaler.*

- *"Beredskabsområdet"* i form af indsatser og ressourcer, der sætter kommunen istand til at afbøde eller afværge alvorlige konsekvenser, der kan indtræffe ved hændelser, der giver udfordringer og kan være til fare for befolkning samt virksomheder og andre myndigheders opgavevaretagelse. Beredskabssituationer er nødstilfælde, uden for almindelig driftsscenarier (i "fredstid"). Af den grund medregnes kommunens beredskabsopgaver ikke i NIS2-listen og fremgår tilsvarende ikke af NIS2-bilagenes opgave/sekter-liste. Et godt beredskab kan dog være afgørende for om NIS2-hændelser i sidste ende får alvorlige konsekvenser.

Dertil kommer, at *listen ikke bør omfattet processer, der er understøttende for kommunens egentlige opgavevaretagelsen*. Med processer menes, de handlinger der udføres af kommunens ansatte for, at en opgave kan gennemføres i det daglige men ikke i sig selv er en kommunal opgave. Der er tilfælde, hvor opgave og proces kan være udfordrende at skelne imellem. Dialog i arbejdsgruppen samt vurderingsparametrene mv. har bidraget til at afgøre opgaven karakter.

Vurderingskriterier for samfundskritikalitet i NIS2-perspektiv

Kommunerne er jf. 'Baggrund' omfattet som helhed som *væsentlige enheder*. Det betyder ikke, at alle opgaver er lige kritiske. De områder, der i NIS2 udpeges som henholdsvis *'væsentlige'* og *'vigtige'*, giver et pejlemærke på, hvor *samfundskritikaliteten* opfattes som størst.

Samfundskritikalitet defineres ikke entydigt og operationelt i NIS2-direktivet, og der foreligger pt. ikke en national definition eller udmeldinger. Dermed må samfundskritikalitet vurderes på baggrund af en række kriterier og opmærksomhedspunkter, der udledes af selve NIS2-loven ift. hvilke *konsekvenser* NIS2-enheder skal beskytte sig imod. Dvs. hvad der fremgår i direktiv/lov og *den hensigt, der i øvrigt ligger i NIS2-lovens formål* om at ruste og beskytte samfundet mod væsentlige hændelser på samfundskritiske opgaver. I forståelsen af samfundskritikalitet lægges der vægt på forståelse af vigtige/væsentlige enheder og væsentlige hændelser. Med dette udgangspunkt er denne formulering valgt:

Høj kritikalitet – samfundskritiske ydelser

Ydelser, hvis bortfald vil have alvorlige konsekvenser for borgernes liv og sikkerhed, forstyrre samfundets grundlæggende funktioner eller underminere tilliden til kommunens robusthed og styringsevne.

Denne er brudt yderligere ned på tre kategorier:

1. Konsekvens for menneskeliv og sikkerhed

Medfører systemisk og gentagen risiko for alvorlig skade eller tab af menneskeliv for flere borgere eller grupper.

2. Konsekvens for samfundets funktionalitet

Brud forhindrer kommunen i at udføre samfunds bærende funktioner i længere tid og påvirker væsentlige dele af samfundets drift, borgernes rettigheder eller forsyningssikkerhed.

3. Konsekvens for eksterne og interne afhængigheder

Brud udløser omfattende kaskadeeffekter og hindrer kontinuerlig drift af flere samfunds bærende funktioner.

Den kommunale liste er udarbejdet med fokus på de opgaver kommunerne varetager, samt det ansvar og direkte indvirkning på borgerne denne har. Med henblik på at operationalisere lovens forståelse af samfundskritikalitet yderligere er det valgt at tage følgende med i afvejningerne: Tid, Ansvar og Skala. Dvs. at disse er med til at anvise om en opgave opfattes som samfundskritisk.



Kategori	Tid <i>Tidsperspektiv ved kritikalitet</i>	Ansvar <i>Borgernes afhængighed af kommunen</i>	Skala <i>Omfang af konsekvenser for borgere</i>
Uddybning	Tid er en faktor i udvælgelsen af samfundskritiske opgaver. Mange opgaver kan blive kritiske over tid, hvis de ikke kan varetages fx pga. en hændelse. I listen tages udgangspunkt i den nationale meldingen om, at de fleste borgere skal kunne klare sig selv de første tre dage i en krise, hvor samfundet skal fokusere på de borgere, der har mest behov og afhænger mest af samfundet. Dvs. manglende opretholdelse af <i>samfundskritiske opgaver i denne liste er kritiske inden for 3 dage</i>. Nogle er allerede kritiske inden for ganske få timer, mens andre vil have et lidt længere perspektiv. Det afhænger såvel af opgaven som af de borgere/situationer, den er rettet imod.	Kommunen har som NIS2-enhed i særlig grad ansvar for de borgere, der er <i>i kommunens varetægt og som ikke kan klare sig uden en given service/hjælp fra kommunen</i>. F.eks. ældre og børn samt borgere på special/socialområdet kan kræve et fokus, da deres muligheder er begrænset, hvis de ikke har netværk/familie omkring sig til at hjælpe. Dette er en udfordring at håndtere systematisk i listen, da det ofte vil bero på en konkret vurdering i kommunen – i kendskab til borgeren/familien. Sundheds/omsorgs/social-tilbud, der ikke kan undværes vil fremgå af listen.	Fravær af en kommunal opgave skal have <i>alvorlige og direkte konsekvenser</i> for (en gruppe) borgeres liv og sundhed for at være samfundskritisk. En hændelse kan have negative konsekvenser for borgeres liv og sundhed, uden at det bliver samfundskritisk. Hvis omfanget er begrænset er det ikke samfundskritisk og en hændelse vil ikke være væsentlig i NIS2-forstand. Hensigten i NIS2 er at enhederne foretager en prioritering, så de alvorligste scenarier ift. samfundskritikalitet vægtes tungest – <i>også når konsekvenserne ligger i andre sektorer/enheder</i>. Marginale scenarier for få borgere kan være alvorlige og bør så vidt muligt forhindres og afbødes men opfattes ikke som samfundskritiske.

Kategori	Tid <i>Tidsperspektiv ved kritikalitet</i>	Ansvar <i>Borgernes afhængighed af kommunen</i>	Skala <i>Omfang af konsekvenser for borgere</i>
Kriterie	Tre døgn sættes som grænse for samfundskritikalitet <i>Dvs. ved driftsophør af opgaven er den kritisk i løbet af de første 3 dage - nogle gange i løbet af ganske få timer.</i>	Borgerens afhængighed af opgaven vejer tungt <i>Dvs. særligt når borgeren er i kommunens varetægt og har nedsat evne til at klare sig selv.</i>	Konsekvenser ved driftsophør skal være direkte og alvorlige for en gruppe borgere <i>Dvs. der skal være en tæt sammenhæng mellem et driftsstop indtræder til den bliver kritisk for en gruppe borgere - ikke en enkelt borger. Men derimod en gruppe/type borgere der rammes systematisk, alvorligt og forudsigeligt ved driftsophør.</i>