Samhällets förmåga att hantera nödlägen

Problematisering av begreppet förmåga samt analys av förmågebeskrivning i kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor

Fredrik Nilsson

Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety
Lund University, Sweden

Brandteknik och Riskhantering
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet

Report 5363, Lund 2011

Rapporten har framställts i samarbete med Storstockholms brandförsvaret
Samhällets förmåga att hantera nödlägen

Problematisering av begreppet förmåga samt analys av förmågebeskrivning i kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor

Fredrik Nilsson

Lund 2011
Abstract
This report studies how community stakeholders describe their ability to handle accidents and crises. The aim of the report has been to study what has been written on the subject scientifically and in Swedish legislation. There are primarily two areas where ability is described; the field of protection against accidents and the emergency management field. A major part of the report is a content analysis. In the analysis the descriptions of how the ability to handle accidents in actions based on the Law on prevention of accidents have been analyzed. 50 municipalities were chosen for the analysis. The results show that the quality and extent varies among the actions. A reason to this is probably the fact that a method for describing the ability within this area lacks. It is the choice of each municipality to choose in which extent they want to describe their ability.
In order to develop a good description there has to be a focus on which the target group is. A model to assess and describe the ability would probably improve the descriptions.

Författaren ansvarar för innehållet i rapporten

© Copyright: Brandteknik och Riskhantering, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2011.
Summary

Several community stakeholders describe their abilities, both in the field of protection against accidents and within the emergency management field. The requirements that a description of the ability should be established come from the legislation in each area. The Swedish rescue service describes its ability to handle accidents in the municipality under the Law on the prevention of accidents (2003:778). In the emergency management field municipalities, county councils, county boards and state agencies describe their ability to operate during a crisis.

The results of the literature study showed that there is not much material published in this field, namely to assess and describe the ability to handle accidents and emergencies. In the area of emergency preparedness the ability is described in the context of the risk and vulnerability assessment carried out at regular intervals. There is a model for how to assess the ability. The ability is assessed for different scenarios in three areas; emergency management skills, operational capacity and ability of critical infrastructure to withstand severe shocks. How good the ability is in each area is assessed in four grades: Very poor, Poor, Good but with slight loss, and Good. Much of the findings in the literature are literature concerning various types of emergency preparations, such as natural disasters or acts of terrorism, where much of the material comes from the United States. Some material on the ability of military activity was also found.

A major part of the study consists of a content analysis of the actions established by municipalities under the Law on the prevention of accidents (2003:778). The focus in the content analysis is the description of the ability. The analysis was performed with an analysis template with questions in six categories. The results show that there are major differences between how the rescue services choose to describe their ability. There are almost as many types of descriptions as the number of actions that have been analyzed. This is a result of the lack of guidelines for how the assessment should be designed. MSB has published a guide to action programs during the spring of 2011. This describes, among other things that the analysis of ability should not only focus on the organization. Resources, perseverance and communication can be parameters that are significant and can be used to analyze and describe the ability. An important aspect of the description of ability is that it can be used to inform individuals of the rescue service ability. To do this, it is important that the ability is described in a way that is useful for the individual. It is important that the description is good, this will be more important in the future. The new BBR indicates that it may be acceptable to deviate from some design rules concerning fire if you can count on the rescue service effort. This should then be related to the description of the ability given in the action. In the current situation many rescue services describes their ability by defining a number tasks that the rescue team should be able to handle alone or with amplification. The way this is described is more as a mission statement of what the rescue team should be able to handle and not what it actually can perform.

A good basis for the description of ability is to define what is meant by ability. This makes it clear to the recipient what is meant. There has been no definition of ability in the actions. A basic definition of ability is possibility to do something only because of internal characteristics. From the definition an actor needs to have certain factors to be able to perform a specific task. In the rescue service some factors may it be human and material resources, training, experience, etc. In many cases, the descriptions are related in some way to speed and time, such as how fast the different areas within the municipality can be reached by emergency services or how many of the accidents, which can be reached within a certain time. Furthermore, a new definition of capability in the area of accidents and emergencies has been proposed. The definition consists of three parts. The three elements aim to highlight what task the ability is related to, how well the task can be performed and a description of the context, which the capability is available within. A use of this definition within the rescue services would probably increase the level of the description of ability.

It can be noted that in several of the analyzed action programs there is a lack of quality in the presentation of the risks that could lead to accidents causing a rescue effort. The link between the risks and the description of ability is flawed and needs to be developed. What is meant by ability must be clearly defined. There are major differences in the extent of the description of ability in the action programs.
Sammanfattning


Litteraturstudien visade på att det inte finns speciellt mycket material publicerat inom detta område, det vill säga att bedöma och beskriva förmåga vid olyckor och kriss. Inom området för krisberedskap beskrivs förmågan i samband med den risk- och sårbarhetsanalys som genomförs med jämna mellanrum. Det finns av före detta Krisberedskapsmyndigheten en modell framtagen för hur förmågebedömningen skall genomföras. Förmågan bedöms för olika scenarier i tre delförmågor; Operativ förmåga, Krisledningsförmåga samt Förmåga i samhällsviktigt verksamhet att motstå allvarliga störningar. Hur pass bra respektive delförmåga är bedöms i fyra grader: Mycket bristfällig, Bristfällig, God men med viss brist samt God. En stor del av resultaten i litteraturstudien behandlar olika typer av krisförråderelser, till exempel vid naturkatastrofer eller terrorråd, där mycket av materialet kommer från USA. Även en del material kring förmåga inom militär verksamhet påträffades.


Förord

Denna rapport är framtagen som ett examensarbete på brandingenjörsprogrammet vid Lunds Tekniska Högskola (LTH) och utgör utbildningens avslutande del. Arbetet motsvarar 22,5 hp. Arbetet har genomförts i samarbete med Storstockholms Brandförsvar och ingår dessutom som en del i forskningsprojektet FRIVA vid Avdelningen för Brandteknik och Riskhantering. FRIVA-projektet finansieras av MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Under arbetets gång har ett stort stöd och värdefulla synpunkter på arbetet lämnats av mina två handledare, docent Henrik Tehler vid Avdelningen för Brandteknik och Riskhantering samt Magnus Wallin, chef vid enheten för Analys och Utveckling vid Storstockholms brandförsvar. Ett stort tack till Er!

Jag vill även tacka Stefan Svensson och Lars Persson vid Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap som kommit med kloka och inspirerande kommentarer och synpunkter.

Ett stort tack till Avdelningen för Brandteknik och Riskhantering för tillhandahållande av arbetsplats och resurser under arbetets gång.

Tack till Johan Andersson, Lina Åteg & Robin Karlsson för att ni tagit Er tid att läsa igenom arbetet och lämnat värdefulla synpunkter.

Slutligen vill jag tacka alla Er som på något sätt vara delaktiga i arbetet.

Lund 2011,

Fredrik Nilsson
# Innehållsförteckning

1. **Inledning** .......................................................................................................................... 1  
   1.1 Syfte och mål ...................................................................................................................... 2  
   1.2 Problemformulering .......................................................................................................... 3  
   1.3 Målgrupp .......................................................................................................................... 3  
   1.4 Avgränsningar .................................................................................................................. 3  
   1.5 Begränsningar .................................................................................................................. 3  

2. **Metod** .............................................................................................................................. 5  
   2.1 Innehållsanalys som metod .............................................................................................. 6  
   2.2 Övergripande metodbeskrivning för arbetsprocessen ..................................................... 7  

3. **Litteraturstudie** ................................................................................................................ 9  
   3.1 Svensk sökning ................................................................................................................ 9  
   3.2 Internationell sökning ...................................................................................................... 10  
      3.2.1 Resultat för varje databas i internationell sökning .................................................. 12  
   3.3 Resultat av litteraturstudien ............................................................................................. 12  

4. **Författningsanalys** ......................................................................................................... 15  
      4.1.1 Historik kring lagstiftning inom räddningstjänstområdet ........................................ 18  
   4.2 Lag (1999:381) samt förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa  
      följden av allvarliga kemikalieolyckor ............................................................................ 19  
   4.3 Lagstiftning kring samhällets säkerhets- och krishantering .......................................... 19  
   4.4 Sammanfattning av författningsanalys ......................................................................... 21  

5. **Olyckor och kriser** ......................................................................................................... 23  

6. **Förmågebeskrivning i samhället** ................................................................................... 25  
   6.1 Några definitioner av begreppet förmåga ...................................................................... 25  
   6.2 Krav på förmågebeskrivning ........................................................................................... 26  
   6.3 Förmågebeskrivning inom kommuner, landsting och statliga myndigheter .............. 27  
   6.4 Förmåga inom kommunal räddningstjänst .................................................................. 28  
   6.5 Sammanfattning av förmågeavsnittet .......................................................................... 31  

7. **Studie av förmågebeskrivning inom räddnings-tjänsten** .............................................. 33  
   7.1 Val av kommuner .............................................................................................................. 34  
   7.2 Analysmall ...................................................................................................................... 35  
   7.3 Resultat och sammanställning av innehållsanalysen .................................................. 35  
   7.4 Sammanfattning och reflektion kring kommunala förmågebeskrivningar ............... 56  

8. **Diskussion** ..................................................................................................................... 59  
   8.1 Fortsatt arbete ................................................................................................................ 63  
   8.2 Felkällor .......................................................................................................................... 63  

9. **Slutsats** ............................................................................................................................ 65  

10. **Förkortningar** ............................................................................................................... 67  

11. **Referenser** .................................................................................................................... 69  
   11.1 Offentliga dokument ....................................................................................................... 71  
   11.2 Lagar och förordningar .................................................................................................. 72  
   11.3 Handlingsprogram ........................................................................................................ 72  

12. **Bilaga A - Analysmall** ................................................................................................. 75
1. Inledning


Krisberedskap är ett av de områden som ligger inom samlingsbegreppet Försvar, skydd och säkerhet under Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen. “Samhällsskydd och beredskap bandlar om att hela samhället ska kunna klara av såväl små som stora olyckor och kriser. Krisberedskapen syftar till att skydda befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter.” (Försvarsdepartementet 2010). Dessa negativa händelser kan placeras på den så kallade hotskalan, från små till stora olyckor och kriser. För att täcka in detta spann av varierande händelser har begreppet nødläge kommit att användas, detta täcker på ett övergripande sätt in dessa händelser (Petersen & Tehler u.ä.).


Vilken förmåga som behöver finnas i samhället beror i hög grad på vilken typ av behov som uppstår. I vardagen sker mindre omfattande olyckor tämligen frekvent, till exempel i form av bilolyckor, brand i byggnad samt drunkning (MSB 2009). Mot dessa olyckor är det i de allra flesta fall räddningstjänsten som agerar skadeavhjälpende tillsammans med andra blåljusaktörer, i enklare fall kan enskilda personer hantera dem. Mer sällan uppkommer nødlägen av större omfattning. Det kan tänkas vara sådana där en större region blir drabbad i något hänseende eller att många människor blir drabbade och att en kris av något slag uppkommer. Några exempel på sådana händelser är det omfattande teleavbrott som drabbade stora delar av Svealand under hösten 2002 (Harbom 2006) eller en olycka i ännu större omfattning såsom stormen Gudrun under januari 2005, då stora delar av södra Sverige drabbades av omfattande infrastrukturerella störningar (Krisberedskapsmyndigheten 2005). I det akuta skedet är ofta räddningstjänsten som först agerar, men dessa skeenden kräver ett agerande av


1.1 Syfte och mål

Syftet med denna studie är att skapa en bild av hur förmåga att hantera nödlägen beskrivs av olika samhällsviktiga aktörer. Centralt är att undersöka hur räddningstjänster beskriver sin förmåga att hantera de olyckor som kan uppstå inom kommunen.
Målet är att redogöra för hur förmågebegreppet används och hur förmåga beskrivs i samhället. Genom en bred ansats sammanställs material som ska kunna användas för att utveckla och förbättra förmågebeskrivningen.

1.2 Problemformulering
Den centrala frågeställningen i arbetet är *Hur beskrivs förmågan att hantera nödlägen i samhället?* Inledningsvis sammanställdes ett antal frågeställningar för det fortsatta arbetet. Dessa kategoriserades enligt följande:

- Vad skrivs om förmåga i Sverige gällande olycks- och krishantering?
- Hur definieras förmåga?
- Vilka lagar och författningar ställer krav på att förmåga skall beskrivas?
- Vad skrivs om förmåga i bakgrundsmaterialen till lagtexterna?
- Vilka aktörer beskriver sin förmåga och hur beskrivs den?
- Hur beskriver landets räddningstjänster sin förmåga?

1.3 Målgrupp
Detta arbete riktar sig i första hand till personer inom kommun, räddningstjänst, statliga myndigheter samt övriga aktörer som på något sätt arbetar med att beskriva sin förmåga att hantera nödlägen.

1.4 Avgränsningar
Att beskriva förmåga är ett brett område. Denna studie behandlar endast en del av detta område. Mer specifikt fokuseras på förmåga att hantera olika typer av nödlägen. Vidare är det samhällets förmåga att hantera nödlägen och kriser som behandlas, inte enskildas.

Arbetet fokuserar på beskrivning av förmåga i fredstid vilket betyder att ingen analys genomförs av hur förmåga beskrivs under höjd beredskap. Länsstyrelsernas program för hantering av räddningsinsatser vid utsläpp av radioaktiva ämnen behandlas heller inte i detta arbete.

1.5 Begränsningar
2. Metod


Målet med arbetets andra del var att undersöka om och i så fall hur och var krav ställdes på att förmåga ska beskrivas. I första hand behandlades lagstiftning inom området för olycks- och krisberedskap i det svenska samhället. Där undersöktes vad som skrivits om krav och liknande kring förmågebeskrivning inom olycks- och krisområdet. Lagtexten beskrevs och de avsnitt där explicita krav på att beskriva förmåga belystes. För att skapa en djupare förståelse och en mer gedigen genomgång av lagarna analyserades även delar av det bakgrundsmaterial och de förarbeten som legat till grund för den slutliga lagtexten. I samband med studien av lagtexter användes även handböcker till lagarna för att göra genomgången så bred som möjligt.

Slutligen sammanfattades studien i en diskussion och slutsats där kunskaper från litteratursökning, lagtextanalys samt innehållsanalys av förmågebeskrivning sammanställdes.

### 2.1 Innehållsanalys som metod


Kvalitativ innehållsanalys kan sammanfattas som ”a research method for the subjective interpretation of the content of text data through the systematic classification process of coding and identifying themes of patterns” (Hsieh & Shannon 2005).
2.2 Övergripande metodbeskrivning för arbetsprocessen
Sammanfattningsvis har arbetet genomförts genom att en problemformulering skapades inledningsvis. Därefter genomfördes en omfattande litteraturstudie i syfte att söka litteratur som behandlar området kring förmågebeskrivning. Vidare analyserades lagstiftning och bakgrundsmaterial till aktuella lagar som på något sätt berör förmågebeskrivning. Följande steg i arbetsprocessen innebar en kvalitativ innehållsanalys av 50 kommuners förmågebeskrivning enligt LSO. Slutligen sammanställs litteraturstudie, författningsanalys och innehållsanalys i avsnitten diskussion och slutsats.

Figur 1. Huvudsaklig arbetsgång.
3. Litteraturstudie

I enlighet med metodbeskrivningen i avsnitt 2 genomförs en litteraturstudie som en inledande del av processen. Litteraturstudien syftar till att ta fram material kring området som berör bedömning och beskrivning av förmåga i samband med händelser såsom kriser och nödlägen för att sedan ligga till grund för det fortsatta arbetet.

Litteraturstudien i detta arbete har delats in i två huvudsakliga moment. Dels en studie av svensk litteratur, dels en studie av internationell litteratur. I den svenska har förutom sökningar i litteraturdatabaser även sökningar hos utvalda myndigheter gjorts. Momenten beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.1 samt i avsnitt 3.2. Vidare studeras även rapporternas och artiklarnas referenslistor för att se om andra läsvärda dokument kan finnas som inte framkommit genom litteratursökningen.

3.1 Svensk sökning


Tabell 1. Resultat för svensk sökning. Antal sökträffar i kolumnen under databasens namn, i kolumnen till höger om denna anges antalet relevanta artiklar bedömt utifrån artikelnstil.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Libris webb1</th>
<th>Artikelsök2</th>
<th>Libris Uppsök3</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Förmåga</td>
<td>1238</td>
<td>13</td>
<td>491</td>
</tr>
<tr>
<td>Samhällets förmåga</td>
<td>8</td>
<td>7</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Insatsförmåga</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Förmåga nödläge</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Förmåga räddningstjänst</td>
<td>6</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Förmäugebedömning/bedöma förmåga</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Beskriva förmåga</td>
<td>21</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Risk- och sårbarhetsanalys förmåga</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Krishanteringsförmåga</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Krisledningsförmåga</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Operativ förmåga</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Efter urval utifrån titel lästes därefter artikeln sammanfattning om sådan fanns i syfte att värdera skriftens relevans för det fortsatta arbetet. Denna sökning efter svensk litteratur fortsatte därefter dels med sökning via den webbaserade sökmotorn Googles avancerade sökning samt sökning på Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps

---

1 http://libris.kb.se/
2 http://sob.btj.se/sb/PortalServlet?jump=asok
3 http://uppsok.libris.kb.se/sru/uppsok
3.2 Internationell sökning

Den andra delen av litteratursökningen fokuserades på internationell litteratur. Målet med denna sökning var att undersöka vad som skrivits forskningsmässigt inom området ”beskriva förmåga att hantera nödlägen”. En liknande sökning genomfördes av Soley Kaldal i hennes examensarbete (Kaldal 2010). Hennes sökning syftade till att finna modeller för att bedöma förmåga vid krissituationer (anm. författarens översättning). Vissa av de sökfraser som användes i den sökningen har även använts vid litteratursökningen i denna studie.

Valet av databaser att söka i utgick från de databaser som listas i Elin (Lunds Universitets Bibliotek 2010). Databaserna som valdes ut tillhör kategorierna ”Technology and engineering”, ”Science” samt ”Social sciences”. Eftersom området kring att bedöma förmåga att hantera nödlägen i samhället anses vara tvärvetenskapligt bör de valda databaserna täcka in de områden som forskningslitteratur i ämnet kan vara publicerade inom. Vid sökningen valdes åtta stycken databaser ut och genomsöktes, fler än så ansågs bli för omfattande att hantera inom ramen för denna studie.

En översättning av ordet förmåga ger capacity, ability samt capability (Norstedts u.å.). De sökord och sökfraser som använts i denne del av studien var:

- ”capacity” OR ”capability”
- ”capacity” OR ”capability” AND ”emergency” AND ”rescue”
- ”capacity assessment” OR ”capability assessment” OR ”capability evaluation” OR ”capacity evaluation”
- ”capacity” OR ”capability” AND emergency AND rescue AND describe
- ”capacity” OR ”capability” AND assess* AND describe AND rescue
- ”capacity” OR ”capability” AND assess* AND describe AND emergency

Så som nämnts tidigare hämtades vissa sökord och sökfraser från (Kaldal 2010) eftersom det område som dessa examensarbeten behandlar är relativt lika. Denna sökning syftar till att finna litteratur som beskriver metoder eller modeller för att beskriva den befintliga förmågan att hantera nödlägen. Fokus vid sökningen har främst varit aktörer som verkar inom området där nödlägen vid kriser och olyckor skall hanteras.

Sökningens resultat redovisas i tabell 2. Tabellen visar antal sökträffar samt det antal artiklar som i första gällningen ansetts relevanta, detta utifrån vilken relevans artikelns titel ansågs ha. a-kolumnerna anger det totala antalet sökträffar. I b-kolumnerna i tabell 2 redovisas antalet sökträffar som utifrån artiklens titel ansetts relevant för studien. Där ett streck finns i tabellen har sökresultatet varit för omfattande för att analysera direkt, en * anger att sökträffar uteblivit. Tillvägagångsättet därefter var att läsa artikelarnas abstract för att få en bättre bild av vad artikeln behandlar. De som därefter ansetts behandla det som litteratursökningen avser har studerats i fulltext. Antalet artiklar som lästs i fulltext är därmed mindre än vad som anges i b-kolumnen.

---

3 http://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/
6 Emergency capacity assessment methods.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1a</th>
<th>1b</th>
<th>2a</th>
<th>2b</th>
<th>3a</th>
<th>3b</th>
<th>4a</th>
<th>4b</th>
<th>5a</th>
<th>5b</th>
<th>6a</th>
<th>6b</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Academic Search Complete</td>
<td>239775</td>
<td>-</td>
<td>76</td>
<td>3</td>
<td>443</td>
<td>0</td>
<td>6</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>35</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>EMERALD</td>
<td>57275</td>
<td>-</td>
<td>425</td>
<td>8</td>
<td>46</td>
<td>0</td>
<td>93</td>
<td>0</td>
<td>219</td>
<td>6</td>
<td>718</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>ICONDA</td>
<td>15561</td>
<td>-</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>36</td>
<td>0</td>
<td>65</td>
<td>5</td>
<td>9</td>
<td>1</td>
<td>53</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>JSTOR</td>
<td>575440</td>
<td>-</td>
<td>1089</td>
<td>6</td>
<td>58</td>
<td>1</td>
<td>28</td>
<td>0</td>
<td>35</td>
<td>0</td>
<td>157</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>The Civil Engineering Database</td>
<td>97</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>*</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>*</td>
<td>0</td>
<td>*</td>
<td>0</td>
<td>*</td>
</tr>
<tr>
<td>The Engineering Village</td>
<td>957897</td>
<td>-</td>
<td>138</td>
<td>0</td>
<td>372</td>
<td>14</td>
<td>48</td>
<td>1</td>
<td>16</td>
<td>0</td>
<td>409</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>The Web of Science</td>
<td>&gt;100000</td>
<td>-</td>
<td>67</td>
<td>0</td>
<td>548</td>
<td>13</td>
<td>127</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>22</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Transport Database</td>
<td>25882</td>
<td>-</td>
<td>14</td>
<td>0</td>
<td>115</td>
<td>0</td>
<td>433</td>
<td>4</td>
<td>46</td>
<td>0</td>
<td>489</td>
<td>6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1a ”capacity” OR ”capability”
1b relevanta träffar i 1a
2a ”capacity” OR ”capability” AND ”emergency” AND ”rescue”
2b relevanta träffar i 2a
3a ”capacity assessment” OR ”capability assessment” OR ”capability evaluation” OR ”capacity evaluation”
3b relevanta träffar i 3a
4a ”capacity” OR ”capability” AND emergency AND rescue AND describe
4b relevanta träffar i 4a
5a ”capacity” OR ”capability” AND assess* AND describe AND rescue
5b relevanta träffar i 5a
6a ”capacity” OR ”capability” AND assess* AND describe AND emergency
6b relevanta träffar i 6a

3.2.1 Resultat för varje databas i internationell sökning

Redovisning av hur många artiklar som slutligen valdes ut i den internationella sökningen.

**Academic Search Complete**

Gällningen bland titlar vid sökningen i Academic Search Complete genererade fyra relevanta artiklar för arbetet. Efter att ha läst abstract för dessa artiklar ansågs inte någon av dem vara relevant för det fortsatta arbetet.

**EMERALD**

Sökningen i EMERALD gav 19 stycken artiklar efter titelutval. Efter att ha läst abstract återstår 15 stycken artiklar.

**ICONDA**

Denna databas ingår i OVID. Sökningen genererade 8 intressanta träffar, efter abstract lästs återstod två artiklar, en av dessa fanns dock inte att tillgå.

**JSTOR**

Över 1000 titlar analyserades i sökningen, utav dessa valdes totalt 7 stycken ut där abstract lästes. En av dessa ansågs intressant för vidare läsning.

**The Civil Engineering Database**

Sökningen i The Civil Engineering Database genererade endast ett fåtal träffar, efter att ha tittat närmre på dessa konstaterades att ingen av dem var relevant för arbetet.

**The Engineering Village**

I The Engineering Village ingår fyra databaser, två av dessa ansågs lämpliga för arbetet, dessa var Compendex samt Inspec. I titelanalysen valdes 19 artiklar ut, efter att ha läst deras abstract återstod 7 stycken relevanta för arbetet.

**The Web of Science**


**Transport Database**

Liksom ICONDA ingår Transport Database i OVID. 10 titlar analyserades men inte heller här fanns några artiklar som kunde vara användbara för arbetet.

3.3 Resultat av litteraturstudien

Den inledande litteratursökningen där svenska sökord användes genererade drygt 2000 träffar. Vid gällningen av dessa titlar visade det sig att merparten av de dokument som är av intresse utgörs av före detta Krisberedskapsmyndigheten. Det är främst de senaste årens rapporter där samhällets förmåga bedömts samt riktlinjer och instruktioner för myndigheter, kommuner med flera gällande risk- och sårbarhetsanalyser. Militärens förmågebedömning i olika typer av situationer var ett annat ämne som gav flera träffar.

Den andra delen av litteraturstudien, där sökningen fokuserades på forskningslitteratur, gjordes relativt omfattande för att undersöka hur ämnet diskuteras i forskningssammanhang runtom i världen. Det visade sig under sökningens gång att ämnet inte diskuteras explicit i någon större omfattning. En stor del av resultaten i litteratursökningen var litteratur som behandlar förberedelser inför kris situationer, organisation av kris- och katastrofverksamhet samt vissa modeller för förmage-

---

15 Henrik Tehler, Handledarmöte 2010-10-08.
4. Författningsanalys

Det huvudsakliga målet med författningsanalysen är att klargöra vilka lagliga krav som ställs på att förmåga skall beskrivas samt undersöka vilka mål och intentioner som finns i förarbeten till lagarna. Här studeras en stor del av de förarbeten som ligger till grund för lagstiftningen, exempelvis utredningar och propositioner. Författningssstudien beskriver lagrumsmed inom olycks- och krisområdet och lyfter fram sådant som berör förmågebedömning och förmågebeskrivning.

Inom området som berör olyckor och kriser finns ett flertal lagstiftningar som reglerar verksamheten på olika sätt. Här studeras de lagstiftningar som anses ha relevans för området kring beskrivning av förmåga vid nödlägen. Valet av författningar att studera grundas i stor på tidigare erfarenhet från utbildning, men även genom diskussioner med handledare för arbetet16 samt regeringens webbplats för krisberedskap (Försvarsdepartementet 2010). För att komplettera detta har även rapporter och myndighetsdokument som framkommit i litteratursökningen använts som källor till vilka författningar och utredningar som kan vara av intresse i detta avsnitt.

Lagstiftningskedjan i Sverige ser ut enligt följande:
1. Kommittédirektiv
2. Statens offentliga utredningar (SOU) och Departementsserien (Ds)
3. Lagrådsremiss
4. Proposition
5. Riksdagens utskottsbetänkanden
6. Riksdagens beslut
7. Färdiga lagar och förordningar (SFS) (Information Rosenbad 2008)

Till grund för ny lagstiftning ligger offentliga utredningar så som betänkanden och propositioner. Skrivelser av denna typ ger en djupare och tydligare bild av vilka intentioner lagstiftaren haft då lagen tagits fram.

De lagtexter som analyseras är:
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
- Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalielelyckor
- Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalielelyckor

De förarbeten som studeras är:

16 Magnus Wallin, Storstockholms Brandförsvaret.
Utöver dessa har även vissa föreskrifter och motsvarande, som berör området, studerats.


För att en händelse ska klassas som räddningstjänst och den kommunala eller statliga räddningstjänsten skall vara skyldiga att ingripa måste följande fyra kriterier vara uppfyllda.

- Behov av ett snabbt ingripande
- Det hotade intressets vikt
- Kostnaderna för insatsen
- Omständigheterna i övrigt

(Hermelin, Schnell & Dryselius 2004)

I LSO finns ett antal paragrafer som kan relateras till behovet av att beskriva förmåga. Först kan nämnas de nationella mål som finns i lagens första kapitel, 1 §:

"Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor."

inte relateras till andra delar av landet. Om skyddet anses vara tillräckligt spelar det mindre roll hur andra kommuner ordnar sin verksamhet. (Hjert 2004)

Det andra nationella målet som återfinns i 1 kap. 3 § lyder:

”Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.”


- Bra initiiering av det egna systemet som tar sikte på beredskap, utbildning, övning, larmning, larmplaner, initial ledning, kommunikation, samordning, utvärdering och erfarenhetsåterföring.
- Bra angrepp på skadeplats som bland annat tar sikte på tillgänglighet, resurser, ledning, utbildning, övning, erfarenhet, styrkeuppbyggnad, uthållighet, insatsplanering, överlämnandet av ansvaret för räddningsinsatsen, utvärdering och erfarenhetsåterföring.
- Bra samverkan och samordning som tar sikte på samverkan med den enskilde, andra räddningsorgan och andra kommunala och statliga funktioner med tillgängliga resurser.


”En kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.”

Handlingsprogrammen skall bygga på en riskbedömning (Prop. 2002/03:119). I programmet skall framgå vilken förmåga kommunen har för att göra räddningsinsatser mot olyckor som kan uppstå till följd av de risker som finns i kommunen såväl i fred som under höjd beredskap (SOU 2002:10). Både betänkandet och propositionen menar på att programmet för räddningstjänst bör innehålla krav på prestationer som komunen har och avser att skaffa sig. En kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.”


I och med LSO förtydligades ansvaret mellan enskilda och det offentliga. Enligt Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) ska var och en vidta skäliga åtgärder till skydd mot olyckor vilket också beskrivs i 2 kap 2 § i LSO. Först om den enskilde inte själv eller med hjälp från annan kan hantera en olyckshändelse blir det samhällets skyldighet att ingripa. Lagens syfte är att "det allmänna skall hälja organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan kan klara av en olycks situation" (Prop. 2002/03:119). En koppling kan göras mot lagens 3 kap. 2 § där det står att:

"En kommun skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag."


### 4.1.1 Historik kring lagstiftning inom räddningstjänstområdet

Det kan vara av ett visst intresse att se tillbaka på hur vägen fram till LSO har sett ut. Inom Storstockholms brandförsvar har en sammanställning av bland annat brandlagstiftning gjorts, följande är ett sammandrag ur det dokumentet (Internett arbetsdokument, Mats Sundbom).
FÖRFATTNINGSANALYS


4.2 Lag (1999:381) samt förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

För verksamheter som omfattas av den högre kravnivån i Sevesolagstiftningen skall kommuner upprätta en plan för räddningsinsatser. I planen skall en beskrivning av tillvägagångssätt vid räddningsinsatser finnas. Enligt SRVFS 2005:2 skall kommunens plan för räddningsinsatser minst innehålla:

- uppgifter om hur räddningsinsatser i händelse av en allvarlig kemikalieolycka vid berörd verksamhet skall genomföras, innefattande uppgifter om hur de resurser som behövs för sådana insatser skall samordnas,
- uppgifter om hur allmänheten skall varnas och informeras vid en allvarlig kemikalieolycka samt en beskrivning av de åtgärder som allmänheten skall vidta i händelse av en sådan olycka, och
- uppgifter om hur underrättelser till berörd myndighet i annan stat enligt 6 kap. 10 § tredje stycket lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skall lämnas.

4.3 Lagstiftning kring samhällets säkerhets- och krishantering

efter en kris förebygga, motstå och hantera krisituationer”. I (Ds 2006:1) menade man att den nationella krishanteringsförmågan behöver stärkas och att samhällets resurser måste kunna användas mer effektivt. Inledningsvis i rapporten nämndes det ökande beroendet av att våra tekniska system fungerar, vilket samtidigt gjort samhållet mer sårbart. Brister i ett system kan orsaka en kris genom att flera andra system är beroende av det (Prop. 2007/08:92).

”Tillgänglighet och förmåga att hantera den akuta delen av en olycka eller en allvarlig händelse är ofta avgörande förutsättningar för att klara av de mer långsiktiga konsekvenserna av händelsen” (Prop. 2007/08:92).

I 1 § i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap nämns förmåga, paragrafen lyder:

"Bestämmelserna i denna förordning syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet skall minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krisituationer och höjd beredskap."

På samma sätt lyfts förmåga fram för kommuner och landsting i 1 § förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, där står:

"Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krisituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar."

Med en extraordinär händelse avses enligt 1 kap. 4 § lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap:

"En sådan händelse som avvikar från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting."


FÖRFATTNINGSANALYS


Förmågan att kunna informera allmänhet, media och andra berörda är av stor vikt, både före, under och efter en kris. Propositionen poängterar vikten av information så att enskilda kan vidta nödvändiga förberedelser innan en kris (Prop. 2005/06:133). I Prop. 2007/08:92 anges att ”en central del i kommunikationen bör vara att förklara ansvarsfördelningen mellan den offentliga sektorn och individen när det gäller samhällets säkerhet, dvs. vad som kan förväntas av den offentliga sektorn respektive vad den enskilde själv bör ta ansvar för. Av olika anledningar har den enskilde kommit att mer eller mindre förlita sig på ”det allmänna”.”

För att skapa och upprätthålla en god förmåga att hantera svåra händelser är övning och utbildning viktigt. ”Övning är många gånger det bästa sättet att få ett ökat engagemang och en förbättrad förmåga att hantera kriser i en organisation” (Prop. 2005/06:133). Övning är ett sätt att öka engagemangen och förbättra förmågan att hantera kriser. För att öka engagemangen är det viktigt att övningar och utbildningar utförs regelbundet.


4.4 Sammanfattning av författningsanalys

förmågan kan beskrivas, till exempel för enskilda då de ska vidta sina åtgärder för skydd mot olyckor.

Förmågebeskrivning inom kommuner, landsting, länsstyrelser och statliga myndigheter är viktigt för den samlade bilden av landets förmåga att kunna hantera kriser och påfrestningar. Även för dessa finns det i lagar krav på att aktörens förmåga att hantera krisen och bedriva den egna verksamheten ska beskrivas.
5. Olyckor och kriser


Olyckor, kriser och andra typer av nödlägen kan illustreras i en figur enligt figur 2. Figur 2 visar nödlägeshändelser i samhället utifrån hur ofta de inträffar samt hur stora konsekvenser de medför för samhället.


En olycka som drabbar ett sammanhang eller ett system i samhället kommer troligen att uppfattas som en kris i någon omfattning. En olycka är "en plötslig händelse som får effekter på hälsa, miljö eller egendom och är oavsiktlig" (MSB 2010). En kris är en "avgörande vändpunkt eller en radikal förändring av rådande ordning" (Fredholm 2006b). De två begreppen olycka och kris kan relateras till en hotskala utifrån händelser frekvens. På

6. Förmågebeskrivning i samhället


6.1 Några definitioner av begreppet förmåga

Innan förmåga diskuteras vidare finns ett behov av att utreda vad förmåga egentligen är, i följande avsnitt görs en ansats till detta. Det har visat sig i bland annat litteraturstudien att begreppet förmåga inte är entydigt definierat. Om olika aktörer har varierande uppfattning om vad förmåga är finns förutsättningar för att brister i kommunikationen uppstår dem emellan. Enligt Nationalencyklopedin definieras förmåga som möjlighet att utföra något som endast beror av inre egenskaper (Nationalencyklopedin u.å.). Svenska akademiens ordlista ger en liknande definition av förmåga, där nämns duglighet som betydelse. En sökning på synonymer till ordet förmåga ger kapacitet, resurs, kompetens, duglighet, kunnighet och skicklighet.


Vilken betydelse lägger då myndigheter i ordet förmåga? I förarbeten till LSO omnämns förmåga i några olika sammanhang där det har att göra med prestationsförmåga samt insatsförmåga (SOU 2002:10; Prop. 2002/03:119) men någon djupare
definition av vad som avses ges inte. I Björnberg & Melin (2003) ger man en definition på insatsförmåga som "de fuktiska enheternas och förståndspersonernas samlade arbetsinsats". Samma författare beskriver att det idag vanligaste sättet att beskriva förmåga och täckning inom räddningstjänsten är "att redogöra för vilken storlek den närmaste styrkan skall ha och inom vilken tid den kan vara på plats".

Enligt (Harbom 2006) kan kommunens förmåga att hantera hjälpsbehov hos drabbade beskrivas med termerna larm, tid, resurser och förmåga. Med detta menar han förutsättningar för att larma vid nödläge, tiden räddningstjänsten behöver för att agera på skadeplatsen, vilka resurser som finns att tillgå för att hantera olyckan och slutligen vilken förmåga räddningstjänsten har för att hantera händelsen.


- What can happen when an actor is performing a specific task, given a specific context?
- How likely is it?
- What are the consequences, for the performance measures defined for that particular task?

6.2 Krav på förmågebeskrivning


17 Telefonsamtal Anders Axelsson, MSB.

"Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting."


### 6.3 Förmågebeskrivning inom kommuner, landsting och statliga myndigheter

Som nämntes i avsnitt 6.2 skall förmågan analyseras och beskrivas för statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting i samband med de risk- och sårbarhetsanalyser som upprättas. För att bedöma hur krishanteringsförmågan ser ut för de olika verksamheterna tog Krisberedskapsmyndigheten fram ett verktyg för detta arbete (Krisberedskapsmyndigheten u.ä.). Detta bygger på att den aktör som skall bedöma förmågan tar fram ett antal scenarier i analysarbetet där någon del av den egna verksamheten hotas. Scenarierna används därefter för att se om det finns brister i förmågan att hantera dem. Förmågebedömningen är indelad på tre delförmågor, där varje delförmåga analyseras mot ett antal indikatorer. De tre delförmågorna är Krisledningsförmåga, Operativ förmåga samt Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Hur bra dessa delförmågor är i verksamheten bedöms sedan på en fyrgradig skala

- Mycket bristfällig
- Bristfällig
- God med viss brist
- God

Några exempel på de indikatorer som förmågan bedöms efter är "Leda, samverka och informera”, ”Larm” och ”Personella resurser”. För de scenarier som analyseras skall även
de konsekvenser som drabbar samhället vid verksamhetens hantering av scenariot bedömas.

I Krisberedskapsmyndigheten (2006b) förklaras den fyrrgradiga skalan på följande sätt:

Bedömningen att förmågan är **god** innebär inte att en kris passerar obemärkt, utan att myndigheten (och sektorn) bedöms ha resurser och kapacitet att kunna lösa de uppgifter som är samhällsviktiga vid en kris.


**Bristfällig förmåga** kan till exempel innebära att person- och godstransporter ställs in, att allmänheten drabbas av kännbara ekonomiska förluster eller att någon form av ransonering införs. Myndighetens (och sektorns) resurser understiger kraftigt det som behövs för att lösa de uppgifter som är samhällsviktiga vid en kris.

Att det inte finns någon förmåga eller att den är **mycket bristfällig** innebär att samhället står i det närmaste oförberett.


### 6.4 Förmåga inom kommunal räddningstjänst

Räddningstjänstens fokus ligger på att rädda liv, egendom och miljö. Resonemanget kring förmåga inom räddningstjänsten handlar om hur väl räddningstjänsten kan hantera olyckor som uppstår inom räddningstjänstens verksamhetsområde. Förmågan som skall beskrivas utgår ifrån olyckor som kan föranledas av de risker som identifieras inom kommunen i samband med kommunens riskanalys, exempel på typiska risker inom kommunen är brand, trafikolyckor och drunkning. Ofta sammanställs ett antal typer av olyckor som är vanligare inom kommunen, för dessa bör man då kunna beskriva sin insatsförmåga och kanske även om förmågan varierar inom området. Det är även viktigt att veta hur utgående verksamheten är, det vill säga om man kan hantera en olycka som är utdragen i tid eller flera samtliga olyckor.

kan många gånger vara att ange den utbildningsnivå personalen har. Hur väl en händelse hanteras påverkas således till stor del av hur kunskapen hos personalen ser ut, finns inte kunskap om hur exempelvis viss utrustning skall hanteras kommer utfallet bli sämre än det skulle kunna bli. Detta är direkt knutet till vilken insatsförmåga som finns hos räddningstjänsten. Insatsförmågan kan sägas vara "hur väl en given resurs kan arbeta med en viss händelse" (Andersson et al. u.å.).


18 Dr. Stefan Svensson, MSB Revinge, diskussionsmöte 2011-01-11.


En fråga han lyfter är huruvida det är bättre att ha tio mindre erfarna i styrkan eller att ha två genier? Erfarenheter är något som är av stor betydelse inom räddningstjänsten. Med åren bygger personalen upp en kunskapsbank utifrån erfarenheter från genomförda insatser. Även erfarenheter från andra yrken etc. är ofta en stor tillgång inom räddningstjänstens verksamhet. Dock är sådan kunskap och erfarenhet svår att definiera då förmåga att hantera olyckor beskrivs.


Grupp I Äldre, brandfarlig stadsbebyggelse; koncentrerad stadscentrumbebyggelse med affärer, kontor och bostäder; höghus; sjukhus; större industri; industriområde; större brandfarligt upplag; hamn; bostadsbebyggelse 4-8 vån.

[^19]: Dr. Stefan Svensson, MSB Revinge, diskussionsmöte 2011-01-11.
FÖRMÅGEBESKRIVNING I SAMHÄLLET

Grupp II  Bostadsbebyggelse med flerfamiljshus lägre än 4 vån; villa- radhus- och kedjehusområden; större byar och gårdar; mindre industrier.

Grupp III  Enstaka byggnader och gårdar; mindre byar; fritidsbebyggelse.


Eftersom räddningstjänsten bekröas av skattemedel är det viktigt att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt (Andersson, Lundgren, Wellving & Axelson u.å.). Hjälpbehovet skall styra hur räddningsinsatserna inom kommunen ordnas, många faktorer kan påverka vad som behövs vid ett givet tillfälle. Exempelvis kan den demografiska situationen i kommunen variera över dygnet (Andersson et al. u.å.) eller året vilket påverkar hur resurser fördelas.

6.5 Sammanfattning av förmågeavsnittet

I studien har det framkommit att det inte alltid är så att begreppet förmåga har en likalydande definition för alla. Förmågeavsnittet behandlar två områden, dels förmågebeskrivning inom räddningstjänsten, dels förmågebeskrivning inom krishanteringssystemet.

Kommuner och landsting samt statliga myndigheter ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för sin verksamhet, detta beskrivs i föreskrifter från MSB. I samband med risk- och sårbarhetsanalysen skall även förmågan att hantera de sårbarheter och risker som analysen tagit fram beskrivas. Den aktör som skall bedöma förmågan tar fram ett antal scenarier i analysarbetet där någon del av den egna verksamheten hotas. Förmågan bedöms för tre delförmågor i fyra nivåer.

I en föreslagen ny definition av förmåga anges att det är viktigt att beskriva vilken uppgift förmågan är relaterad till, hur väl uppgiften kan utföras samt en beskrivning av sammanhanget inom vilket förmågan finns. Det är viktigt att relatera förmågan till vilken uppgift som skall utföras och inte beskriva förmågan generellt.

För räddningstjänstens del skall förmågan beskrivas utifrån olyckor som kan föranledas av de risker som identifieras inom kommunen i samband med kommunens riskanalys. Ett vanligt sätt att beskriva förmåga och täckning inom räddningstjänsten är "att redogöra för vilken storlek den närmaste styrkan skall ha och inom vilken tid den kan vara på plats". Kommunens förmåga att hantera hjälpbehov hos drabbade kan beskrivas med termerna larm, tid, resurser och förmåga. Förmågan att hantera olyckor inom kommunal räddningstjänst kan beskrivas utifrån ett antal faktorer, exempel på sådana faktorer är vilka resurser som räddningstjänsten förfogar över, dels materiella resurser men även personella.
7. Studie av förmågebeskrivning inom räddnings-
tjänsten

I detta avsnitt genomförs en djupare analys av hur kommunala räddningstjänster beskriver sin förmåga att hantera uppkomna olyckor inom kommunens ansvars-
område. Således analyseras inte handlingsprogrammen i sin helhet utan endast den eller de delar som berör förmåga. Analysen av de kommunala handlingsprogrammen genomförs som en innehållsanalys.

Eftersom det i lagstiftningen och av ansvarig myndighet (MSB) inte ställs några explicita krav på hur beskrivningen av förmåga att hantera olyckor inom kommunen ska genomföras är det av intresse att undersöka hur det de facto genomförs. Är beskrivningarna enkla eller uttömmande? Används någon modell eller metod för att bedöma förmågan? Finns koppling mot mål för verksamheten i handlings-
programmet?


Som en inledning till analysavsnittet återges 3 kap. 8 § i LSO där de grundläggande kraven för kommunernas handlingsprogram för räddningstjänst anges.

"En kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap."

7.1 Val av kommuner


Handlingsprogram för skydd mot olyckor har under hösten 2010 insamlats från de utvalda kommunerna. I huvudsak har de gått att hämta från kommunernas eller räddningstjänsternas hemsidor. I de fall detta inte har fungerat har telefonkontakt tagits för att rekvitera programmen. Hur kommunerna valt att upprätta dessa program varierar, vissa har ett kombinerat program för förebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet. Andra kommuner har valt att separera dessa och redovisa dem var för sig. I vissa fall har man valt att gå ett steg längre och skriva ett kombinerat program där både LSO samt LXO behandlas.

De kommuner som ingår i analysen är:


Dessa kommuner har inte alla var sitt handlingsprogram som behandlar räddningstjänstverksamheten. I vissa fall har kommuner gått ihop i civilrättsliga avtal för att bedriva räddningstjänst eller så har de

7.2 Analysmall

För att på ett vetenskapligt och strukturerat sätt analysera förmågebeskrivningarna i de kommunala handlingsprogrammen för räddningstjänst enligt LSO tas en analysmall fram med ett antal frågor som lyfter fram det som anses vara karaktäristiskt för beskrivningen av förmåga i handlingsprogrammen. En stor del av handlingsprogrammen läses innan själva analysen tar vid, på så sätt skapas en bild av hur programmen är strukturerade och vilka frågor som är relevanta att ställa för att ge en bild av förmågebeskrivningen. Frågorna är inte på något sätt rangordnade efter relevans.


I samband med analysen eftersöks även intressanta exempel och typexempel på hur räddningstjänsterna beskriver förmågan. Dessa exempel redovisas tillsammans med analysresultaten. I flera av de frågor som formulerats för analysen efterfrågas om något finns eller beskrivs på ett visst sätt etc. För dessa frågeställningar gäller även den generella frågan ”finns det här, motsvarande eller något av högre nivå?”.

Analysmallen i sin helhet finns i bilaga A.

7.3 Resultat och sammanställning av innehållsanalysen

Samtliga handlingsprogram i analysen har bedömts efter den analysmall som beskrivits i föregående avsnitt. Till hjälp i analysen av handlingsprogrammen har en matris skapats i vilken svar och kommentarer till varje fråga och handlingsprogram har samlats. I följande text sammanställs resultatet av analysen.

A. Generellt

1. Är programmet upprättat för en kommun, kommunalförbund eller annan samverkansform?

Samverkan mellan kommuner sker i olika former. Kommuner kan upprätta civilrättsliga avtal för bedrivandet av vissa delar eller hela räddningstjänsten genom en annan kommun. En annan samverkansform är kommunalförbund, vilket innebör att de samverkande kommunerna bildar ett förbund där verksamheten styrs av förbundets beslutande församling, vilket skillnad från räddningsnämnden i kommunerna och vid civilrättsliga avtal (Hermelin, Schnell & Dryselius 2004).
Av studiens analyserade handlingsprogram är 25 stycken upprättade för enskilda kommuner, åtta stycken för förbund och sex stycken genom andra avtalsformer så som civilrättsliga avtal mellan kommunerna.

**B. Riskanalys**

1. Centralt för förmågebeskrivningen i handlingsprogrammen är vilka risker som kan leda till olyckor som föranleder en räddningsinsats. Hur beskrivs riskerna och olyckorna som kan uppstå till följd av riskerna? Är det typolyckor som beskrivs eller beskrivs specifika olyckor?

   Förarbeten till LSO menar att dimensioneringen av räddningstjänstens resurser bör utgå från den lokala riskbilden och utifrån denna analysera vilka räddningsinsatser som skall kunna genomföras (SOU 2002:10). Kommunen ska beskriva förmågan att genomföra räddningsinsatser som kan behövas till följd av olyckor som kan uppstå på grund av de risker som finns i kommunen.

Det är inte helt enkelt att ge en detaljerad bild av hur kommunerna beskriver riskbilden eftersom variationen och omfattningen är stor mellan kommunerna. Huvuddrag och exempel presenteras här. De allra flesta kommuner beskriver i någon mening att vanligt förekommande olyckstyper inom kommunen är trafikolyckor, brand i byggnad, brand ej i byggnad och drunkning. Relativt vanligt förekommer i beskrivningarna är användandet av riskmiljöer och beskrivning av olyckstyper för varje riskmiljö.


Räddningstjänsten Syd har ett sätt att presentera riskerna som skiljer sig från flertalet andra räddningstjänster. Förbundet har sammanställt en faktabas avseende de olyckor som leder till räddningsinsatser, riskbilden inom förbundet samt en prognos på hur riskbilden kommer att utvecklas den närmaste tiotalperioden. Fyra dimensionerande typolyckor används och för dessa beskrivs förmågan, olyckorna är trafikolycka, brand i bostad, sjukvårdsförråd och drunksningsolycka. För ett flertal orter i förbundet beskrivs dimensionerande typolycka och när under dygnet den förekommer mest. För Malmö Centrum gäller: Olyckstyp prio 1 Lägenhetsbrand (14-23), Olyckstyp prio 2 Trafikolycka (12-18), olyckstyp prio 3 Drunkning. Förutom de typhändelser som redovisas tar de även upp ett antal komplexa händelser samt i vilket område det är troligt att det inträffar.

Gnosjö beskriver till exempel vardagsolyckor och därefter tar man upp olyckor som föranleder räddningsinsats, där ges exempel på personbilsolyckor, lägenhetsbränder, drunkningstillbud, industribränder, skogsbränder, kemikalieolyckor och bussolyckor. Vidare tar man även upp ett antal extraordinära händelser. Det resultat de beskriver är att den dominerande risken är industribränder (stor risk i förhållande till grannkommuner) där stora ekonomiska värden kan förstöras, största olycksrisken för personer utgörs av trafikolyckor. De beskriver även risk med brandfarliga varor, farligt gods, järnväg och bostadbränder. De anger skadeutfall med antal händelser per år och beskriver ekonomiskt skadeutfall samt skadeutfall för liv (anges med Bushpoäng).


Helsingborg nämner att de arbetar med kartor för att plotta insatsstatistik samt risk- och skyddsvärda objekt inom kommunen, det används dock inte i handlingsprogrammet där de enbart beskriver riskerna. Det används till exempel för att se var flest insatser sker och för att se hur det är kopplat till demografi.

Vissa beskriver objekt där det kan vara stora personantal och andra anläggningar där det kan vara svårt att utrymma alla personer, exempelvis olika typer av vårdanläggningar. Andra beskriver främst de stora riskerna och riskobjekt som finns. Kiruna är ett exempel där riskerna beskrivs vara platser och områden så som aktiva och gamla gruvor, vägar, järnvägar, flygplats och industriområden tillsammans med verksamheterna vid dem. 2:4 anläggningar, transport av farligt gods, sprängämnesfabrik med sprängämnen och gasol.

Strängnäs beskriver följande: Riskbilden i kommunen, flera hårt trafikerade vägar med tung trafik och farligt gods. Hårt trafikerad järnvägssträckning med person och godstrafik, i vissa fall mycket långa inträngningsvägar vilket kan leda till att en olycka får stora konsekvenser. Flera stora företag med lager av giftiga och brandfarliga ämnen, risk för boende i närområde samt omfattande egendomsskador. Man har ett flertal samlingslokaler, skolor, äldreboenden och vårdanläggningar, brand i någon av dessa kan ge svåra utrymningsproblem. Tät trähusbebyggelse som kan leda till snabb brandspridning och få stora konsekvenser.

I Varberg redovisas riskfördelningen grafiskt med farlig verksamhet, järnväg, större vägar, hamn osv. Södertörns brandförsvarsförbund beskriver den lokala riskbilden för varje medlemskommun. SÖRF redovisar vilka de vanligaste olyckstyperna är för varje medlemskommun.
2. Hur har riskanalysen genomförts?


Beskrivningen av hur riskanalysen genomförts är i de flesta fall sparsam. Detta kan förmodligen ha att göra med att det endast är en summering och sammanfattning av riskanalysen som presenteras i handlingsprogrammet. Dock kan skillnader i omfattning och kvalitet ses vid jämförelse mellan de olika beskrivningarna. I 22 av de analyserade programmen beskrivs det inte hur riskanalysen har genomförts.

I några fall har grovanalys använts i arbetet med riskanalysen. Vissa av kommunerna beskriver att de använt grovanalys i kombination med riskmatris. Andra har utnyttjat kommunens risk- och sårbarhetsanalys som grund i kombination med statistik för att ta fram riskerna i kommunen.

Ett fåtal av kommunerna har i riskanalysen beräknat ett riskvärde i form av ett förväntat skadeutfall uttryckt i t.ex. förväntad skadekostnad. Därmed kan olika risker jämföras. En annan kommun har rekriterat statistik ur fyra olika källor. Där förs en liten diskussion om osäkerhet kring uppskattning av vissa värden.

Värnamo beskriver följande. De utgår ifrån kommunens riskbild och väljer ut typolyckor utifrån "insatsstatistik, räddningstjänstplan, SOS larmlista samt erfarenheter och kunskaper i gruppen". "Varje typolycka har analyserats med en grovanalys. De har analyserats med avseende på konsekvenser och räddningsinsats (material, funktioner, personal och i viss mån utåthållighet)". Aspekter som tagits hänsyn till: Vilka olyckor inträffar idag? Vilka olyckor kan inträffa? Vilka olyckor inträffar mest frekvent?

I Åstorp har först statistik använts för att se vilka områden som haft flest insatser, detta visas på en karta. En annan del är en grovanalys som genomförts med representanter från flera förvaltningar i kommunen. Ett antal riskgrupper har bedömts utifrån fastställda kriterier. Resultatet visas i en riskmatris.

C. Beskrivning av förmåga

1. Beskriv processen för att bestämma förmågan? Vilket tillvägagångssätt har isåfall använts?

Har arbetssprocessen sett ut, fokus och prioriteringar etc. Utgör beskrivningen från de olyckor som identifierats i riskanalysen?

Generellt kan sägas att det i handlingsprogrammen inte beskrivs något om hur förmågebedömningen tas fram. Tanken med denna frågeställning har varit att undersöka om någon eller några räddningstjänster har specificerat hur de arbetar med att ta fram en förmågebedömning för de risker som identifierats inom kommunen/kommunerna. Kopplingen mellan riskbild och förmågebeskrivningen finns, dock är kopplingen i flera fall svag i handlingsprogrammen.

2. Har en modell använts för att bestämma förmågan?

Vilken modell har använts? År modellen kvalitativ eller kvantitativ? Att använda någon typ av strukturerad modell för att analysera och beskriva förmågan bör vara en fördel gentemot andra sätt att bedöma och beskriva förmågan eftersom den då blir bedömd på ett mer strukturerat sätt.
Som det beskrivs i föregående punkt är det få räddningstjänster som beskriver hur förmågebedömningen tas fram. De flesta beskriver inte något om någon modell som använts, de beskriver istället ofta vad en styrka skall klara av. De beskriver även skattad förmåga för stora olyckor.

Höglandets räddningstjänstförbund har tittat på hur lång tid det tar att etablera insats i olika nivåer (N1-N30) utifrån vilken riskmiljö som avses. För varje nivå beskrivs också vilken typ av insats som kan genomföras med avseende på liv, egendom och miljö.

Räddningstjänsten Syd beskriver att förbundets förmåga att hantera olyckor ska definieras utifrån ett reellt behov. Behovet definieras bland annat av de risker som kan leda till räddningsinsatser.

3. Hur beskrivs förmågan? Beskrivs den i kvantitativa eller kvalitativa termer?

Är förmågebeskrivningen kvantitativ utgående troget från en modell.


Södra Älvsborgs räddningstjänstförbund beskriver ett antal typinsatser som klaras med egna resurser inom SÄRF, dessutom beskrivs scenarier där omfattningen är större och behov av samverkan finns. De beskriver att det i SÄRF ska finnas förmåga till ledning, samverkan och upphovnad av stora räddningsinsatser. Kravet gäller insats som successivt ökar till att omfatta cirka 20 räddningsenheter å fem man, totalt cirka 100 man i räddningspersonalen. Ingen värdering av hur förmågan är för att hantera scenarierna.

Ett flertal räddningstjänster använder larmnivåer, typiskt N1-N30, efter ökande resursbehov vid olyckan, till exempel Höglandets räddningstjänstförbund, se figur 4-5. För varje nivå beskrivs då tiden för att etablera den nivån för en specifik riskmiljö eller på en viss ort inom räddningstjänstens område. Kopplat till denna beskrivning görs också en beskrivning av vad respektive nivå innebär i förmåga för liv, egendom samt miljö.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Liv</th>
<th>N1</th>
<th>N5</th>
<th>N10</th>
<th>N20</th>
<th>N30</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Varning samt livräddning vid enskilda fall</td>
<td>Livräddning av enskilda personer</td>
<td>Livräddning av flera personer</td>
<td>Omfattande livräddning</td>
<td>Livräddning vid stor skadeplats*</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Egendom</td>
<td>Inledande skadebegränsningar</td>
<td>Enkel skadebegränsningar</td>
<td>Normal skadebegränsningar</td>
<td>Omfattande skadebegränsningar</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Miljö</td>
<td>Riskbedömning</td>
<td>Enkel begränsning av miljöskada</td>
<td>Normal begränsning av miljöskada</td>
<td>Omfattande begränsning av miljöskada</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Figur 4. Omfattning av varje nivå för liv, egendom och miljö (Höglandets räddningstjänstförbund).
Figur 5. Figuren anger efter vilken tid en insats måste vara på plats (Höglandets räddningstjänstförbund).


Mjölby anger mål om täckningsgrad där en viss procent av befolkningen skall nås inom en given tid, mer om täckningsgrad kommer längre fram i analysen. Nullsjö kommun beskriver att styrkan skall ha ett sådant kunnande och vara så utrustad att den effektivt kan ingripa mot ”vardagsolyckor” samt göra en första insats mot stora eller komplicerade olyckor.

Piteå räddningstjänst nämner att räddningstjänstens operativa förmåga kan beskrivas som summan av tid från inträffad olycka till hjälpinsats, personella och materiella resurser samt samverkan med andra är etablerad.

Västervik beskriver förmågan allmänt genom att redovisa vilka enheter man förfogar över, bemanning på dessa samt vilken kompetens och utrustning som finns på varje enhet för att genomföra vissa insatser. Exempelvis för en räddningsenhet:

**Bemannning:** 3-5. **Kompetens och utrustning för att göra insatser vid:** Vanliga olyckor. Vid livräddning/släckning inne i byggnad krävs minst 5 personer. Ytlivräddning. För varje station redovisas sedan vilka enheter som finns samt vilken särskild utrustning de förfogar över.

Räddningstjänsten Syds förmåga till skadeavhjälpande insatser kan delas in i två huvuddelar. Ledningsförmåga och insatsförmåga. Förmågan delas sedan i sin tur in i enheter med en viss kompetens och utrustning samt enheternas täckningsgrad i tid och rum. Förbundets förmåga att genomföra effektiva insatser beskrivs utifrån det bedömda hjälpbehovet som visas i dimensionerande typolyckor. Vidare beskrivs
förbundets förmåga i termer av täckningsgrad, planering för räddningsinsats, alarmering etc. Insats- och ledningsförmåga beskrivs särskilt. Förutom de typ-händelser som redovisas tar man även upp ett antal komplexa händelser samt i vilket område det är troligt att det inträffar.

Figur 6. Räddningstjänsten Halmstads operativa förmåga.

Halmstad beskriver sin operativa förmåga i en tabell enligt figur 6.

Inom Storstockholms brandförsvar är respektive styrka dimensionerad för att hantera olyckor av begränsad storlek, exempelvis lägenhetsbränder, trafikolyckor och drunkningstillfällen. Därefter beskrivs förmågan att genomföra räddningsinsatser utifrån olika riskmiljöer och olyckstyper. Förmågan uttrycks som en ambition, där lokala variationer utifrån riskbild kan förekomma.

Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund skiljer sig en del från övriga räddningstjänster vad gäller förmågebeskrivningen. Här finns ingen uttrycklig beskrivning av förmåga. Ordet förmåga nämns inte i handlingsprogrammet. De beskriver maximal operativ organisation som finns tillgänglig i förbundet samt täckningsgrad i kommunerna.
Vidare anges 10 stycken objektstyper med tillhörande största dimensionerande olycka för egna resurser.

4. Görs det någon bedömning av om förmågan är tillräcklig eller inte?

Exempelvis om det finns beskrivning av om förmågan i något fall eller för någon typ av olycka är bristfällig.

Kiruna pekar att de har mycket stora ytor vilket kan leda till att vissa platser får en längre insatstid. Piteå menar att förmågan inte innebär att alla typer av räddningsuppdrag kan klaras med egna resurser utan vissa måste lösas genom samverkan med andra kommuner. Strängnäs pekar på att de har svårt att göra inträgningspåverkan i långa järnvägsstreck. Åtvidaberg har inte egen förmåga att göra insatser i hög riskmiljö och klarar inte resursförsörjningen vid omfattande eller långvariga insatser. Storstockholms brandförsvaret beskriver att det inom området finns innergårdar som kan vara svåråtkomliga för att kunna genomföra ett utvändigt angrepp. I vissa miljöer under mark kan en effektiv räddningsinsats inte garanteras.

5. Om den inte anses vara tillräcklig, anges då förslag till förbättring?

Hur allvarlig är bristen? Finns en plan för hur bristen skall åtgärdas?

Lomma avser att förkorta insatstiden för vissa orter genom att använda små, snabba enheter. Samverkan anges som en väg att gå för att förbättra förmågan.

Förbättringsförslag hos Gnosjö, i nära samarbete med andra kommuner, införa FIP. Snabbare fordon, nya vägar, kortare angreppstid genom insatsplanering, lokalkändhet och utpekande larmsystem.

6. Anges faktorer som kan påverka förmågan, exempelvis positiva eller negativa?

Faktorer kan vara sådana som årstid, vädret, sjukdomshöjdfall och liknande.

Begränsningar vid utdragna och stora händelser nämns, de senare främst i initialskedet. Flera samtliga larm påverker förmågan. I Kiruna kan avsteg från normal beredskap göras vid exempelvis övningar.

Inom SÖRF har man gjort en beskrivning av hur räddningstjänstens verksamhet förändras om räddningstjänstens personal slås ut eller om det av någon annan orsak blir sådana störningar i samhallet. Arbetsuppgifter beskrivs för 15 % personalbortfall respektive 25 %. Vid dessa situationer bemannas endast 5 stationer. SÄRF har gjort en analys av hur verksamheten kan bedrivas vid 50 % sjukfrånvaro. I Sala finns problem med rekrytering i vissa områden vilket innebär att den ordinarie bemanningen inte alltid kan uppträthållas.

Ett effektivt ingripande vid en olyckshändelse uppnås genom: Anpassad kompetens, modern och ändamålsenlig utrustning, övning enligt schema, väl utformade och uppdaterade insatsplaner, rätt dimensionerade styrkor, snabb tillgång till tankbilar, minskade konsekvenser vid olyckor genom samverkan (Värnamo kommun).


Rusningstrafik kan påverka insatstiden. Insatstiderna beror också på om styrkan befinner sig på stationen vid larmslagning eller inte. (Räddningstjänsten Storgöteborg).
7. Finns några mål att sträva mot vid insatsarbetet?
Exempelvis ”Gyllene timmen” vid trafikolyckor? Förmåga att återställa till normalläge, exempelvis att en blockerad väg skall vara öppen inom en timme eller liknande. (Stora prestationsmål och säkerhetsmål beaktas inte här).


I Halmstad anges att minst 80 % av olycksoffer vid trafikolyckor med livshotande skador efter trafikolyckor skall vara omhändertagna på lasarett inom 60 min från upptäckt av händelse.


8. Beskrivs vilka insatstyper styrkorna/enheterna skall klara själva eller med förstärkning? Hur anges dessa insatstyper? Hur beskrivs vad de olika enheterna skall klara av?
Typinsatser, uppgifter, åtgärder etc.

Beskrivningarna här skiljer sig stort mellan räddningstjänsternas, vissa har detaljerade beskrivningar om vad styrkorna skall klara av, medan andra beskriver att styrkorna ska klara av vanliga olyckor och påbörja insats vid stora olyckor. I 27 program finns beskrivning av insatstyper räddningstjänken ska klara av att hantera.

I Vellinges program beskrivs som för de flesta andra ett antal uppgifter som skall klaras av. Här görs dock en koppling mot hur lång tid det får ta innan insatsen inleds. Livräddande förstainsats ska kunna påbörjas inom 10 min i tätorterna Vellinge, Höllviken, Skanör och Östra Grevie (Nivå 1), i övriga delar av kommunen inom 20 min. Tvästationssats ska kunna påbörjas in i hela kommunen inom 20 min (Nivå 2). Utöver ovanstående punkter ska räddningstjänsten kunna hantera följande uppgifter: Livräddande insats med hjälp av vattendykare eller ytLivräddare ska kunna påbörjas inom 20 min i hela kommunen. Insats för losstagningsarbetet vid trafikolyckor påbörjas i hela kommunen inom 20 min. Invändig släckinsats genom rodkrykning kan i hela kommunen inom 20 min. Livräddande och begränsande insats vid kemikalielektsläpp genom kemikaliafyllning påbörjas inom 20 min i hela kommunen.
Släckinsats vid vätskebrand med en yta på 300 kvm i hela kommunen inom 20 min. Begränsande insats i samband med mindre kemikalieutsläpp på mark och i vatten i hela kommunen inom 20 min. Vid omfattande olyckor med ett långvarigt förlopp krävs samverkan med andra räddningstjänster och resurser i samhället. T.ex. vid större kemikaliolyckor, bränder och trafikolyckor.


Kiruna beskriver att målsättningen är att räddningstjänsten skall ha en god insatsförmåga för de händelser som bedöms kunna inträffa genom att det skall finnas en organisation för att primärt kunna göra en inledande insats mot de riskobjekt man har. En grundläggande målsättning är att t.ex. vid brand i byggnad skall samtliga enheter enskilt klara av att förhindra brandspridning till angränsande byggnader samt underlätta den enskildes möjligheter till utrymning. Insatsstyrkor ska vara dimensionerade för sin uppgift, utifrån samhällets riskbild.

Värnamo har en beskrivning som skiljer sig från de flesta övriga räddningstjänster. Denna ser ut på följande sätt: De definierar ett antal taktiska enheter. Hjälpen består dels av en första insats som består av en eller flera personer, dels en styrkeuppgång i nivåer upp till en samlad insats som består av de taktiska enheter som krävs för att ha förmåga att klara en dimensionerande olycka. Räddningsenheden (R) 4-5 pers, Vattenenheden (V) 1-2 pers, Höjdenheten (H) 1-2 pers, Ledningsenheden (L) 1 pers, Specialenheden (SE) 1-3 pers, Förstainsatsenheden (F) ingår i andra enheter i senare läge. För varje täyttor beskrivs den genomsnittliga framkörningstiden för respektive larmnivå, det vill säga Nivå 1, 5, 10, 20, 30. Vad de olika nivåerna innebär vid insats kan tolkas i figur 4.

För förbunden ser det ut på ett lite annorlunda sätt, där är beskrivningarna i vissa fall är lite mer generella än vad de är för de enskilda kommunerna.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tätorter</th>
<th>Insats med Nivå 1 (minuter)</th>
<th>Insats med Nivå 5 (minuter)</th>
<th>Insats med Nivå 10 (minuter)</th>
<th>Insats med Nivå 20 (minuter)</th>
<th>Insats med Nivå 30 (minuter)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ingående taktiska enheter</td>
<td>F</td>
<td>R (SE)</td>
<td>RR V/H L (SE)</td>
<td>RRR VV H LL (SE)</td>
<td>RRRR HH VV LLL (SE)</td>
</tr>
<tr>
<td>Värnamo</td>
<td>6</td>
<td>10</td>
<td>21</td>
<td>31</td>
<td>&lt; 45</td>
</tr>
<tr>
<td>Bredaryd</td>
<td>6</td>
<td>10</td>
<td>24</td>
<td>40</td>
<td>&lt; 45</td>
</tr>
<tr>
<td>Bor</td>
<td>6</td>
<td>12</td>
<td>19</td>
<td>28</td>
<td>&lt; 45</td>
</tr>
<tr>
<td>Rydholm</td>
<td>6</td>
<td>10</td>
<td>34</td>
<td>40</td>
<td>&lt; 45</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Figur 7. Genomsnittliga framkörningstider för respektive insatsnivå (Värnamo).

Första enheten ska klara trafikolycka, bränder i mindre omfattning och undersökning av rökluft, som några exempel. Inom 30 minuter är en räddningsorganisation i tre sektorer etablerad med ledning samt samverkan med sjukvård och polis för 100 % av befolkningen i Brandkåren Attundas verksamhetsområde. En räddningsorganisation på tre sektorer klarar av t.ex. en vindsbrand, brand i industri, olyckor med farligt gods och andra större insatser. Inom 60 minuter är en optimal räddningsorganisation etablerad med hänsyn till skadans art och beredskapsläget i regionen för 100 % av befolkningen. Organisationen ska ha en uthållighet över tid (Attunda).

RSYD ska ha en generell förmåga att hantera dimensionerande typolyckor, trafikolycka, sjukvårdslarm, brand i byggnad och drunkningsolyckor (ytlivräddning) inom hela RSYD:s område. Enheter med förmåga till livräddande och initiala skadebegränsande åtgärder vid dimensionerande händelser ska finnas på samtliga distriktsområdet. Förstärkningsetenheter för att hantera komplicerad rödyskning


Detta har till viss del besvarats i föregående fråga. De samverkansformer som finns inom förbund och andra samverkansformer beskrivs som en viktig faktor för att uppnå förmåga att kunna hantera även större olyckor.

Det beskrivs att organisationen skall ha förmåga att kunna leda och samverka med tillkommande resurser i händelse av en större olycka. Denna förmåga ska successivt öka från en första insats av en mindre styrka till en omfattande insats med styrka på 95 man inom 90 min. För vissa av de särskilda objekten inom räddningstjänstens område,
finns industriräddningstjänst exempelvis på SSAB och Studsvik, samt Skavsta flygplats (Oxelösund).

Med hjälp av specialenheterna har förbundet möjlighet att hantera mera komplicerade olyckor med bland annat kemikaliedränering, större bränder i oljeprodukter, komplicerade trefikolyckor, drunkningsolyckor, olyckor i anläggningar med långa inträngningsvägar för rödkykare (Räddningstjänsten Storgöteborg).

10. Redovisas samverkan med andra aktörer, exempelvis andra räddningstjänster?

Förmågan att samverka med andra aktörer kan spela en viktig roll för utgången för en räddningsinsats. På förhand utarbetade riktlinjer för samverkan kan gynna en räddningsinsats effektivitet.


Samverkan inom Stockholms län, närmaste station larmas, förstärkning och hjälp till insatsledning, specialresurser som vandring, punktering av gasflaskor, kemenheter och dyl. Ömsesidig hjälp vid insatser med Uppsala brandförsvar och räddningstjänstförening Enköping-Håbo. Samverkan genom en räddningsregion med Södertörns brandförsvar, Norrtälje räddningstjänst och Nacka brandförsvar (Brandkåren Attunda).


Räddningstjänsten Storgöteborg ingår i samverkan om gränslös räddningstjänst inom Västra Götaland och Hallands län. Avtal om räddningshjälp vid förbundsgräns, åt båda håll. RITS, Avtal med hamnen om inspektionsfartyg, avtal med Röda bolaget om branch- och båtserbåtsberedskap. Avtal med SMC.

*Detta kan vara IVPA (I Väntan På Ambulans), hissöppning eller liknande trygghetskapande uppgifter.*

Åtta av räddningstjänsterna beskriver att de åker på sjukvårdslarm, exempelvis IVPA. Dock beskrivs inte förmågan vid denna typ av insatser.

### D. Tillgänglighet och snabbhet

#### 1. Anges täckningsgraden för räddningstjänsten inom dess ansvarsområde?

Täckningsgraden är en av de parametrar som beskriver räddningstjänstens servicegrad och snabbhet.


#### 2. Hur anges täckningsgraden?

*Exempelvis som antal procent av kommunens invånare/kommunens yta? Inom vilken tid man kan nå olika delar av kommunen? Inom vilken tid merparten av olyckorna kan nås (exempelvis att 90 % av olyckorna nås inom en viss tid)?*


Halmstad anger att minst 85 % av invånarna skall nås av personal från räddningstjänsten inom 15 minuter från larm om hjälpbehov. Varbergs mål är att 85 % av hushållen ska nås med en påbörjad räddningsinsats inom 10 minuter.

En modell som skiljer sig en del från övriga kommuners beskrivning är den Värnamo kommun ger. ”Vid trafikolycka: Att göra en insats mot 85 % av trafikolyckorna i kommunen inom 10 minuter från larm motsvarande nivå 5. Vid bostadsbrand: Att göra en insats mot 85 % av bostadsbränderna i kommunen med: Nivå 1 (Förstainsatsperson) inom 6 min från larm. Nivå 5 inom 10 min från larm och Nivå 10 inom 34 minuter från larm. Brand utomhus: Att göra en insats mot 85 % av bränder utomhus i kommunen inom 10 min från larm. Vid omfattande brand/olycka:
Att göra en insats motsvarande nivå 20 i kommunen inom 40 min från larm med egen personal. Att göra en insats motsvarande nivå 30 i kommunen inom 45 min från larm genom samverkan med andra kommuner. För de återstående 15 % av invånarna i Värnamo kommun kan insats normalt påbörjas inom 30 min från larm till räddningstjänsten.

Räddningstjänsten Syd använder även de 10, 20 och 30 minuter men kopplar det till andelen olyckor där räddningstjänsten ska vara framme vid inom en viss tid. Vidare beskriver de att enheter för räddning på hög höjd (utrymning) uppfyller effektmål för områden med bebyggelse över tre våningar. Enheter för komplicerad räddning har en täckningsgrad på maximalt 20 minuter inom området. Övriga enheter med särskild förmåga har en insatstid på maximalt 30 min inom området. Ledningsenheter har en insatstid inom 10 min i Malmö/Lundområdet och inom 20 min i övriga området.

Storstockholms brandförsvar beskriver sin täckningsgrad på följande sätt: ”En första räddningsstyrka skall under normala förhållanden vara på plats senast inom 10 minuter för tätortsbebyggelse och 20 minuter för andra områden som har fast vägförbindelse. Variationer kan dock förekomma baserad på lokal risksituation. Som räddningstjänster avses under normala förhållanden anlända först till olycksplatsen räknas den som första räddningsfordon om personalen gjort en faktisk räddningsinsats. Som normala förhållanden räknas inte om det råder svåra väderleksförhållanden, trafikstörningar, stort personalbortfall på grund av pandemi eller andra orsaker eller om närmaste räddningsstyrkor redan är upptagna med andra räddningsinsatser. 10 respektive 20 minuter räknas från att första räddningsstyrkan larmas ut från brandstation eller via sambandsmedel tills den första räddningsstyrkan är framme på olycksplatsen.”

3. Används bebyggelsetyper (Grupp I, II och III) eller motsvarande? Annat bättre system?

Tidigare har bebyggelsetyper i kommunerna definierats och till dessa har insatstiden beskrivits som 10, 20 och 30 minuter.


4. Redovisas anspänningsstid för räddningstjänstens enheter?

Intressant med tanke på att insatser skall genomföras inom godtagbar tid enligt LSO. Anspänningsstiden är den maximala tiden från larm till räddningstjänsten till dess att första fordon påbörjar framförningen (Hermelin, Schnell & Dryselius 2004).

För de flesta enskilda räddningstjänsterna anges anspänningsstiden, däremot anges den enbart för ett fält av räddningstjänstförbunden. I de fall den anges är det vanligen 90 sekunder för heltidsstyrkorna och mellan 5-10 minuter för deltidsstyrkorna. Högre befäl har vanligen antingen 90 sekunders anspänningsstid eller motsvarande svarstid och en längre tid till skadeplats.

5. Om speciella objekt finns (skyddsvärda objekt eller riskobjekt), beskrivs insatsförmåga vid dessa då?

Till exempel farligt verksamhet, Seveso-klassad verksamhet eller dylikt.


Räddningstjänsten Syd beskriver en del om insatsförmåga för särskilda händelser, exempelvis komplicerad brandsläckning, genomföra insats i komplexa anläggningar etc.

6. I vissa fall är den demografiska situationen i kommunen varierande över tid, det vill säga dygns- eller säsongsberoende. Tas någon hänsyn till detta vid fördelning av resurser?

I västra Halmstad används en dagtidsstyrka, dock är det oklart om den tillkommit i detta syfte.

Kiruna beskriver att de i framtiden vill bygga upp en flexibel beredskapsorganisation där hänsyn måste tas till kommunens totala riskbild och lokala förutsättningar såsom central lokaliserings i Kiruna tätort, säsongsstyrda folkomflyttningar och ansamlingar av människor i Kiruna kommun, stor geografisk yta med långa avstånd längs ett fåtal vägar, många byar samt begränsade möjligheter till förstärkning från intilliggande kommuner och länder.

Strömstad poängterar att riskbilden inom kommunen komplicerar av den stora befolkningsvariationen över året till följd av gränshandel och besöksnäring, dock beskrivs inget om ändrad beredskap till följd av det. Tanum beskriver att befolkningen under sommarhalvåret ökar på öarna i skärgården samt att belägningen av fritidsbåtar i hamnen kan vara mycket hög, dock ingen beskrivning av om beredskapen förändras till följd av befolkningsförändringen.

Räddningstjänsten Syd poängterar att olycksfrekvensen varierar påtagligt över dygnet. Cirka tre gånger fler olyckor inträffar runt kl. 16 jämfört med kl. 4. Olyckor nattetid har dock en tendens att få större omfattning då de upptäcks senare än dagtid. Ingen beskrivning av förändring i beredskap. Södertörns brandförsvarsförbund beskriver på samma sätt fler olyckor dagtid jämfört med nattetid. De har fler grupper i utryckningsorganisationen dagtid, delvis till följd av att uppgifterna är fler dagtid.

Storstockholms brandförsvar beskriver att beredskap utöver det normala ska upprättas vid tillfällen då det är påkallat av riskbilden eller av problem med framkomligheten.
E. Personella och materiella resurser

1. Beskrivs vilken typ av beredskap som finns inom organisationen?
   Vilken typ av insatsstyrka larmas initialt? Exempelvis heltidsstyrka, deltidsstyrka, räddningsvärn?

Majoriteten av de enskilda kommunerna beskriver vilka typer av styrkor som finns inom verksamheten, det vill säga om det finns heltid, deltid eller värn. Varbergs kommun är den enda av dem som inte beskriver detta. Fyra av förbunden beskriver heller inte om beredskapen utgörs av heltid, deltid eller värn, dessa förbund är RSYD, SSBF, SBFF samt SÖRF.

2. Beskrivs hur stora insatsstyrkor som används?
   Används 1+4 eller annat? Exempelvis flexibla enheter?

I 31 av de analyserade handlingsprogrammen beskrivs hur stor respektive styrka är, 8 stycken beskriver inte styrkornas sammansättning. Främst är det förbunden som inte beskriver sammansättningen.

3. Beskrivs vilken typ av enheter som används? Förutbestämda enheter?
   Definition av enhet?


4. Hur beskrivs den utrustning räddningstjänsten har till sitt förfogande?
   Detailerad beskrivning eller mer generell/övergripande? Beskrivning av specialresurser?

Vanligt för beskrivningen av specialutrustning är att den finns samlad inom ett räddningsområde, samverkansområde eller liknande typer av avtal. Vad gäller utrustning beskrivs vilken typ av fordon som finns samt en del om specialutrustning.

Vellinge beskriver att materiel för att hantera de prioriterade riskmiljöerna ska införskaffas, utvecklas och uppdateras.
Enköping-Håbos beskrivning av utrustningen lyder: ”Kommunens räddningstjänst skall ha en modern utrustning som effektiviserar insatserna och underlättar arbetet för insatspersonalen. Räddningstjänsten skall även ta del av resultat från tester av utrustning samt följa med i forskning kring och utveckling av ny utrustning. Budgeten för utrustning skall tillåta att modern utrustning införskaftas”.

Exempel på beskrivning av specialresurser hos SÄRF, mobil saneringsplats, mobil uppsamlingsplats för skadade, länsor, saneringsstation för kemdykarorganisation, mobilt fältledningsstöd. Losstagningsutrustning, utrustning för insats vid farliga ämnen, tung räddning.

RSYD beskriver att de har utrustning för hantering av kemikalieolyckor och resurser för släckning av storskaliga oljebränder i samverkan med SMC. CBRNE-utrustning för avancerad personindikering samt sanering.


Halmstad beskriver bland annat att de har Särskilda resurser för Seveso-/ och 2:4-anläggningar.

5. Finns det ett beroende av externa aktörer för att uppnå viss förmåga i särskilda fall? Vilken typ av resurs är verksamheten beroende av?

Det vill säga andra aktörer än räddningstjänst. Entreprenadsmaskiner, båtar etc.

Ja, vid farligt godsolyckor nämnas att omfattande samverkan med andra aktörer krävs för att begränsa skador på människor, egendom och miljö. Det beskrivs även att man ska samverka med vissa aktörer för att förbättra uthållighet över tid vid insatser (Strängnäs).

Avtal med NCC om hjälp med entreprenadmaskiner vid räddningsinsatser i fredstid. Avtal med Saneringsbolaget Entropi AB om kostnadsfria resurser som tillställs räddningstjänsten vid olje- eller kemikaliesanering (Strömstad).

Avtal med Park & Vatten Skåne AB. Vid akuta insatser finns krisberedskap för oljesanering av stränder, större eller svårare olycka eller miljökatastrof. Detta innebär att entreprenören omgående efter begäran ställer sina resurser till förfogande. Även personal ingår i beredskapen (Vellinge).

Exempelvis personal och maskiner från ENTEK (Stadens utförarenhet). Lotsar för RITS-styrka mm (Helsingborg).

6. Hur ordnas övningsverksamheten?

Finns det beskrivning av hur många timmar personalen skall öva, typ av övningar, innehåll osv.?

De flesta av de analyserade räddningstjänsterna beskriver övningsverksamheten i handlingsprogrammet. Många av räddningstjänsterna beskriver antal övningstimmar per år för respektive yrkeskategori, till exempel för brandmän, räddningsmän, befäl osv. Vissa anger även huvuddrag för vad övningarna skall innehålla.

Följande är formuleringar som används kring beskrivningen av övningsverksamheten.
Man ska vara väl förberedd för att klara sina uppgifter. Övningarna ska förbereda utryckningsstyrkan för de insatser som de kan ställas inför. Övningarna ska utgå från ett faktskilt behov och kvalitetssäkras. Inriktningen av övningarna styras av aktuell riskbild. Övas kontinuerligt så att kvalificerad hjälp vid räddningsinsatser kan erhållas. Personalen ska utbildas och övas för att kunna utföra insatser och uppdrag på ett snabbt, säkert och effektivt sätt. Övningar skall styras av kommunens riskbild, individuella behov och formella krav i föreskrifter.

Personalen ska kontinuerligt genomföra övningar och genomgång av materiel/taktik. Det finns en lägstanivå på antal övningar och antal övningstimmars för varje operativ personalkategori, det anges även översiktligt vad övningen skall innehålla. Det anges även att IL och RCB skall delta i lämpliga delar av skiftpersonalens övningar. Ambulans och polis samt andra samverkande aktörer skall ges möjlighet att delta i relevanta delar av övningsverksamheten (Strängnäs).

7. Hur redovisas kompetens och erfarenhet för personalen?

Utbildning, erfarenhet och liknande.

Kompetenskrav redovisas i förekommande fall genomgående som lägstanivå på utbildning för respektive tjänst. Wilken utbildning som krävs varierar däremot mellan de olika räddningsstjänsterna. Det varierar mellan handlingsprogrammen om kompetenskrav beskrivs för alla kategorier eller om det enbart ges för befäl, räddningschef och motsvarande.

Dessutom skall varje deltagare i utryckningsstyrkan kunna dels de moment som tillhör den enhetstyp denne person ska ingå i och dels ha god kunskap om de moment som tillhör närmast underliggande enhetstyp (Gnosjö). I Kiruna beskrivs att de som arbetar som insatsledare skall vara erfarna. Västervik ställer krav på att personal i räddningsstyrkan minst skall ha genomgått 80 timmars introduktionsutbildning.

Ange att det är viktigt att styrkan är orienterad i kommunen och på komplicerade objekt (Sorsele). Liknande beskrivs av Värnamo där kommunens räddningsstyrkor ska ha god kännedom om risk- och skyddsobject inom sitt respektive stationsområde, detta säkerställs bl.a. genom objektsorientering.

8. Hur beskrivs uthålligheten i verksamheten?

Vid stora, omfattande och utdragna insatser finns behov av att kunna bantera dels den aktuella insatsen samt att upprätthålla beredskap för eventuella kommande insatser.

Vanligen säkerställs uthålligheten genom samverkansavtal inom exempelvis RäddSam F, RäddSam C, RäddSam E, RäddSam Halland, Skåne Nordost. Många av räddningsstjänsterna beskriver att verksamheten är dimensionerad för en eller två samtidiga händelser. Vid större händelser måste resurser rekryteras genom samverkan eller genom att ledig personal kallas in.

Syftet med samverkansorganet (RäddSam Halland) är dels att kunna kraftsmala resurser alternativt att skapa en längre uthållighet för insatta enheter. Om insatser pågår längre än utsatta tider i handlingsprogrammet skall beredskapen för larmad station återställas (Halmstad).

Omdirigering av resurser inom området. Gränsöverskridande räddningstjänst (Oxelösund).
Samverkan ger bättre uthållighet. Ger förmåga att hantera samtidiga olyckor och större olyckor. De beskriver även personella resurser, kompetens, övning och materiella resurser under uthållighet (Landskrona).

RSYD ska ha en robust lednings- och insatsförmåga som klarar såväl samtidiga som långvariga händelser. Vid insatser med prognos längre än 30 minuter i Malmö/Lundområdet planeras resurser så att förmåga till första insats vid ett eventuellt larm i respektive tätort uppåt inom 15 min. För Eslöv, Kävlinge, Burlöv tätorter gäller motsvarande för olyckshändelser med prognos längre än 60 min. För att ha förmåga att hantera långvariga insatser finns samverkansavtal med grannkommuner samt samverkansöverenskommelse inom Skåne om gemensamt ledningsstöd.

Samverkan inom RäddSam F. Avtal om släckhjälp med vissa kommuner. Vid samtidiga larm inom Högländets räddningstjänstförbund ska följande tillämpas: 1, Prioritering av resurser utifrån om någon händelse kan avslutas. Om det inte är möjligt ska en optimering av resurser göras. 2, Vid insatser med prognos under en timma görs inga omflyttningar av resurser. 3, Vid insatser med prognos över en timme till fyra timmar accepteras dubbla tiden för servicenivån samt att krav på N1 utgår. 4, Vid insatser med prognos över fyra timmar accepteras dubbla tiden för servicenivån samt att krav på N1 utgår. Insats vid utvändig livräddning, rökdykningsförmåga och trafikolycka ska dock återställas till normal servicenivå inom område 20 och 40 (Högländets räddningstjänstförbund).

9. I LSO ställs även krav på att kommunen skall beskriva vilken förmåga och vilka resurser kommunen avser att skaffa sig, hur beskrivs detta?

Kvav på detta återfinns i LSO 3 kap. 8§.

Förstahåndsperson på deltidskårer, kartstöd i fordon, positionering av fordon, styrning av trafikljus (Halmstad).


Metoder för släckning av bränder inomhus eller vid dolda bränder (ex. skärsläckare, övertrycksventilation, IR, släckmedel) för att snabbt kunna bryta ett pågående brandsforlopp och begränsa skadorna. Metoder för tekniskt ledningsstöd vid större olyckor och samhällsstörningar. Kompetensutveckling av ledningspersonal inom insatsorganisationen. Översyn av behovet av beredskap för räddningsinsatser i förhållande till risker, insatsförmåga och kommunala ambitioner (SÄRF).

SBFF skriver att ett mål är att en räddningsstyrka ska vara på plats inom 8 min, istället för dagens 10 minuters framkomsttid. Detta ska lösas genom mindre och mer flexibla enheter samt god strategisk planering.
F. Larm, ledning och kommunikation

1. Hur beskrivs alarmering?

Möjligheten för räddningstjänsten att kunna genomföra en tidig insats beror till stor del på hur snabbt denna kan larmas, samt även på vilken kompetens ledningsoperatörerna på larmcentralen har. Har räddningstjänsten egen larmcentral? Vilken larmoperatör används? Används förlarm?

I merparten av de analyserade programmen (anges i 30 program) beskrivs att SOS alarm är den aktör som sköter utlarmning av räddningstjänstens enheter och/eller intervju av uppringaren. Ett flertal räddningstjänster beskriver också att de använder sig av förlarm vilket innebär att larmcentralen under intervjun med den hjälpsökande skickar ett förberedande larm till räddningstjänsten. Egen larmcentral finns hos några av de större räddningstjänsterna, enligt beskrivning.


SOS Malmö tar emot 112-samtal, medlyssning för operatör i Helsingborgs stads larmcentral. Larmar under tiden utlämpliga styrkor efter larmplan. Tjänstgörande stabsbrandmästare kan påverka utlarmning genom att denne finns i omedelbar anslutning till RC (Helsingborg).

SOS sköter utlarmning av räddningstjänstens enheter. Verkställer förberedande larm under samtalet. Personalen kan då bege sig mot enheter och förbereda utryckning. Därefter väljer operatören nivå på larmplanen och larmar ut aktuella enheter (Värnamo).

Intervju genomförs av SOS, samtidig medlyssning till brandförsvarets ledningsoperatörer. Utlarmning sker av Storstockholms räddningscentralas ledningsoperatörer med rätt resurs utifrån den hjälpsökandes behov (Storstockholms brandförvar).

2. Hur beskrivs förmåga att upprätta stab och ledning vid behov?

Vanligen beskrivs detta enbart som att det sker i samverkan med närliggande räddningstjänster eller genom de andra samverkansformer som finns vid den aktuella räddningstjänsten. Till exempel som Värnamo beskriver: Ledning av insatser sker i samverkan inom RäddSamF. Detta säkerställer att det finns resurser för att leda i olika nivåer och bygga upp staber till stöd för räddningsledningen. På räddningsstationen i Värnamo skall det finnas en förmåga att etablera en bakre operativ stab och på SOS i Jönköping skall det finnas möjlighet att etablera en strategisk stab med beslutsfattare.

En samverkande operativ stab finns inom länet. Befälshuvudsäte inom länet är övade för att kunna arbeta i stab. Fungerar även vid ledning och samordning. Befäl och den operativa staben skall inom 60 minuter infinna sig hos RL och tillsammans med denne bedöma situation och eventuella behov av ledningsresurser (Helsingborg brandförvar).

Central ledning och stabsfunktion kan ordnas på huvudbrandstationen. Räddningstjänsten medverkar i Stab Sörmland vilket är ett avtal om stabshjälp. Syftet är att kunna bygga upp en organisation med uthållighet att utöva ledning och stab vid flera samtliga larm eller vid långvariga insatser. Särskild larmplan för utlarmning av stabspersonal finns hos SOS (Strängnäs).
3. Hur beskrivs ledning och ledningsstruktur inom verksamheten?

Exempelvis leddningsnivåer, ledningsamverkan etc.


Några har valt att inte specificera hur leadningsorganisationen ser ut, Oxelösund är en av dessa. Organisationen vid räddningsinsats styrs i enlighet med Sörmlandskustens räddningstjänstens särskilda leddningsdoktrin.


Leddningsförmågan kan delas in i två huvuddelar, yttre (operativ) ledning på skadeplats och inre ledning (strategisk) normalt från leddningscentral på Hyllie brandstation. Yttre handlar om uppgiftsledning eller insatsledning. Den inre om systemledning. RSYD deltar i gemensam räddningschefseredskap för område Syd. RSYD ska ha förmåga att i varje distrikt självständigt leda händelser av rutinkarakter. Räddningstjänsten Syd ska ha förmåga att leda två samtidiga större händelser med dynamik eller i komplexa miljöer, alternativt förmåga att leda en omfattande händelse med hög dynamik eller i mycket komplicerade miljöer. Mycket större händelser ska kunna ledas genom regional samverkan. Samarbete i Skåne för leddningsstöd, både yttre och inre ledning (Räddningstjänsten Syd).

7.4 Sammanfattning och reflektion kring kommunala förmågebeskrivningar

Omfattningen av förmågebeskrivningen i de kommunala handlingsprogrammen är väldigt varierande, vissa av kommunerna har en relativt kortfattad beskrivning medan andra har gjort en väl genomarbetad beskrivning. Det märks stor skillnad i hur väl genomarbetat programmet och förmågebeskrivningen är. Generellt är programmen för enskilda kommuner mer detaljerade än programmen för de stora förbunden. I vissa program finns likheter med de gamla räddningstjänstplanerna vad gäller innehåll, utformning och så vidare. Det är relativt vanligt förekommande att förmågan beskrivs med ett antal typinsatser/uppgifter som en styrka ska klara av, till exempel att styrkan ska klara av rökdykarinsats i normal riskmiljö eller att släcka en spillbrand på 300 kvm. Några räddningstjänster beskriver hur lång tid det tar att etablera en viss insatsnivå på olika platser i kommunen samt vad respektive nivå innebär i form av exempelvis ingående taktiska enheter. Täckningsgraden anges i de allra flesta fall, ofta som insatstider till olika platser i kommunen. Vissa räddningstjänster har dock utvecklat den modellen och beskriver istället hur stor andel av olyckorna som nås inom en viss tid eller andelen hushåll som nås inom givna tider.

Ett fåtal förmågebeskrivningar är utformade med någon typ av modell. Beskrivningen av riskbilden är i många handlingsprogram bristfällig. I vissa program beskrivs det att vägar, järnvägar och liknande är risker vilket det inte är i sig, det kan vara hög trafikbelastning eller sträckor med höga hastigheter som utgör en risk för trafikolyckor. I samband med risk- och sårbarhetsanalyser som upprättas i kommuner, landsting och statliga myndigheter använd riskscenarier.
Diskussion

8. Diskussion


I beskrivningen av förmåga använder många av räddningstjänsterna i handlingsprogrammen beskrivning av vad exempelvis en styrka skall klara av. Det kan till

För att veta om räddningsstyrkorna klarar av att hantera de typinsatser som beskrivs i förmågebeskrivningen behövs återkoppling. Denna återfinns inte i handlingsprogrammen. Frågor som är viktiga att besvara är till exempel *Uppnår vi den förmåga vi beskrivs att vi har?* samt *Var/när brister förmågan?*


Vissa av de kommuner som ingår i studien har genomfört en analys av hur verksamheten påverkas av sjukdomsborstfall. Sådana analyser av hur förmågan påverkas av olika faktorer, exempelvis årstid, demografiska förändringar osv. borde utföras i högre utsträckning än vad det görs idag. En analys av hur sjukdomsborstfall påverkar verksamheten kan vara en viktig aspekt för att veta hur utåthålligheten ser ut i en sådan situation. De andra faktorerna som nämndes är viktiga som beslutsunderlag vid förändring av bemanning och resurs situation. Exempelvis om invånarantalet i kommunen under sommaren ökar stort kan en omlokalisering av räddningsstyrkor vara nödvändig.

I flera fall i räddningstjänsternas handlingsprogram anges att de ska införskaffa små, snabba enheter för att minska insatstiden och förbättra förmågan genom att snabbt kunna göra en första skadebegränsande insats. Det är dock inte alltid bättre med små enheter. De går en full styrka behövs, till exempel vid rödkykning, kan det vara så


Med tanke på den nya bygglagstiftningen och det förslag till ny BBR som tagits fram kommer behovet av en förmågebeskrivning av god kvalitet vara större framöver än...


När förmågan skall bedömas inom kriseredskapssystemet används scenarier, förmågan bedöms för scenariot efter aktuella indikatorer i en fyraörd skala. Dock är den skala de använder tills det intet sätt att, vilket det säga att även om förmågan att bedriva verksamheten under en påfrestning beskrivs som god är det inte självklart för alla vad det faktiskt betyder för verksamheten ifråga. Där är det viktigt att beskriva hur verksamheten ser ut i den situationen och inte enbart beskriva förmågan som god. Det kan kopplas till det som beskrivits tidigare i rapporten kring "folk modell"; det vill säga att betydelsen i ordet god är självklar för de flesta, men att det egentligen kan variera mellan, låt säga olika länsstyrelser i hur bra verksamheten kan bedrivas då den är god. Dessutom är det viktigt att tänka på att bara för att förmågan att klara en typ av kris finns, så betyder det inte att en annan kan hanteras lika väl. Att varje aktör som beskriver förmågan är tydlig med att definiera vad man själv menar med förmågan är viktigt!

8.1 Fortsatt arbete


Förmågan ska inte enbart beskrivas för den egna organisationen utan även för enskilda. Hur beskrivs förmågan på bästa sätt? Nya metoder och andra vägar än handlingsprogrammen kan vara tänkbara, kanske interaktivt på hemsida etc. Detta kan vara av intresse att utreda vidare.

8.2 Felkällor

Analysen av handlingsprogrammen är utförd av en person vilket innebär att tolkningen av de data som finns i materialet blir subjektiv. Detta innebär att det finns en möjlighet att data feltolkats eller förbisetts. Vidare är upplägget och strukturen i handlingsprogrammen varierande vilket gör analysen svårare att genomföra. Det är möjligt att vissa dokument som hör till förmågebeskrivningen finns i andra dokument än handlingsprogrammet, dessa beskrivningar har i så fall inte genomgått analysen eftersom denna inriktats mot den beskrivning som ges i handlingsprogrammet. Dessa felkällor anses vara de som kan ha påverkat arbetet mest.
9. Slutsats

Inledningsvis fastställdes ett antal frågeställningar kring vilka arbetet skulle fokuseras. För att återknyta till dessa ges här ett kortfattat svar till var och en av frågeställningarna. Ett mer heltäckande svar fås i rapporten.

- Vad skrivs om förmåga i Sverige gällande olycks- och krishantering?
  Studien har visat på att förmåga behandlas inom två huvudsakliga ämnesområden; Förmåga att hantera olyckor samt förmåga att upprätthålla och bedriva verksamheten under en kris. MSB och före detta KBM har tagit fram rapporter, vägledningar och föreskrifter inom områdena. Litteraturstudien visade på att ämnet inte har belysts i någon större utsträckning i forskningssammanhang fram till nu.

- Hur definieras förmåga?
  Inget av handlingsprogrammen definierar begreppet förmåga. Nationalencyklopedin definierar förmåga som möjlighet att utföra något som endast beror av inre egenskaper. Kopplat till räddningstjänsternas förmåga handlar det om vad räddningstjänsten kan utföra utifrån tillgänglig bemanning, resurser etc. För att beskrivningen av förmågan skall vara meningssfull är det viktigt att den relateras till ett scenario samt att den beskriver vad aktören verkligen kan utföra och inte en målbild av vad den skall kunna utföra.

- Vilka aktörer beskriver sin förmåga och hur beskrivs den?
  De aktörer som identifierats i denna studie är kommunal och statlig räddningstjänst. Vidare beskriver kommuner, landsting och statliga myndigheter sin förmåga att upprätthålla verksamheten under kriser.

- Vilka lagar och författningar ställer krav på att förmåga skall beskrivas?

- Vilka intentioner hade lagstiftarna och vad av detta finner man i bakgrundsmaterialet till lagtexterna?
  Att ge ett kortfattat svar till denna frågeställning är svårt. Därför hänvisas till sammandrag av det bakgrundsmaterial som studerats i arbetet vilket återfinns i avsnitt 4 i rapporten.

- Hur beskriver landets räddningstjänster sin förmåga?
  Ett kortfattat svar på denna fråga är svårt att ge. Det kan dock konstateras att det som beskrivs i handlingsprogrammen i de allra flesta fall inte är en beskrivning av verksamhetens aktuella förmåga, utan oftast en beskrivning av vad som skall kunna genomföras. Ett flertal räddningstjänster beskriver sin förmåga genom att definiera ”uppgifter” som styrkorna skall klara av själva
eller med förstärkning. Vidare beskrivs hur snabbt en insats kan inledas genom att beskriva insatstiden inom det geografiska området. Resurser beskrivs i materiella och personella termer, till exempel utrustning, utbildning, övning etc.

Det är i vissa fall tveksamt om den förmågebeskrivning som ges kan fylla funktionen där allmänheten ska informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns.


✓ I ett flertal handlingsprogram är kvaliteten bristande vad gäller presentationen av de risker som kan leda till olyckor som föranleder räddningsinsats.
✓ I vissa fall bristfällig koppling mellan riskbilden och förmågebeskrivningen.
✓ Skillnader i omfattning och kvalitet av förmågebeskrivningen, främst mellan vissa av de mindre räddningstjänsterna och förbunden.
✓ Begreppet förmåga behöver definieras tydligare, i handlingsprogrammen beskrivs förmåga ofta som uppgifter som skall klaras av, inte vad som egentligen kan genomföras.
### 10. Förkortningar

<table>
<thead>
<tr>
<th>Förkortning</th>
<th>Beskrivning</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>BBR</td>
<td>Boverkets byggregler</td>
</tr>
<tr>
<td>Ds</td>
<td>Departementsserien</td>
</tr>
<tr>
<td>FIP</td>
<td>Förstainsatsperson</td>
</tr>
<tr>
<td>FSO</td>
<td>Förordning om skydd mot olyckor</td>
</tr>
<tr>
<td>IVPA</td>
<td>I Väntan På Ambulans</td>
</tr>
<tr>
<td>IVPR</td>
<td>I Väntan På Räddningstjänst</td>
</tr>
<tr>
<td>KBM</td>
<td>Krisberedskapsmyndigheten</td>
</tr>
<tr>
<td>LSO</td>
<td>Lag om skydd mot olyckor</td>
</tr>
<tr>
<td>LXO</td>
<td>Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap</td>
</tr>
<tr>
<td>MSB</td>
<td>Myndigheten för samhällsskydd och beredskap</td>
</tr>
<tr>
<td>RCB</td>
<td>Räddningschef i beredskap</td>
</tr>
<tr>
<td>RITS</td>
<td>Räddningsinsats till sjöss</td>
</tr>
<tr>
<td>RSYD</td>
<td>Räddningstjänsten Syd</td>
</tr>
<tr>
<td>RåL</td>
<td>Räddningstjänstlagen</td>
</tr>
<tr>
<td>SBFF</td>
<td>Södertörns brandförsvarsförbund</td>
</tr>
<tr>
<td>SMC</td>
<td>Släckmedelscentralen</td>
</tr>
<tr>
<td>SOU</td>
<td>Statens offentliga utredningar</td>
</tr>
<tr>
<td>SSBF</td>
<td>Storstockholms brandförsvar</td>
</tr>
<tr>
<td>SÄRF</td>
<td>Södra Älvsborgs räddningstjänstförbund</td>
</tr>
<tr>
<td>SÖRF</td>
<td>Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund</td>
</tr>
<tr>
<td>u.å.</td>
<td>utan årtal</td>
</tr>
</tbody>
</table>
11. Referenser


Andersson, T. & Särdqvist, S. (u.å.) *Planning for effective use of fire and rescue service resources*. Linköping University & Swedish Rescue Services Agency.


Norstedts (u.å.). *Förmåga*. [Elektronisk]. Tillgänglig: [http://www.orl.se/oversattnings/engelska/?s=F%C3%B6rm%C3%A5ga&l=SVEEN](http://www.orl.se/oversattnings/engelska/?s=F%C3%B6rm%C3%A5ga&l=SVEEN) [2010-12-06]


### 11.1 Offentliga dokument


REFERENSER


SRVFS 2005:2 Statens räddningsverks föreskrifter om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikaliedolyckor.

11.2 Lagar och förordningar
Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

 Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

 Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap


MSBFS 2010:7 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.

11.3 Handlingsprogram


Gnosjö kommun. Handlingsprogram för räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor för Gislaveds och Gnosjö kommuner. 05-02.08.


Piteå kommun.


REFERENSER


12. Bilaga A - Analysmall

A. Generellt
1. Är programmet upprättat för en kommun, kommunalförbund eller annan samverkansform?
   Samverkan mellan kommuner sker i olika former. Kommuner kan upprätta civilrättsliga avtal för bedrivandet av vissa delar eller hela räddningstjänsten genom en annan kommun. En annan samverkansform är kommunalförbund, vilket innebär att de samverkande kommunerna bildar ett förbund där verksamheten styrs av förbundets beslutande församling, till skillnad från räddningsnämnden i kommunerna och vid civilrättsliga avtal (Hermelin, Schnell & Dryselius 2004).

B. Riskanalys
1. Centralt för förmågebeskrivningen i handlingsprogrammen är vilka risker som kan leda till olyckor som förorsakar en räddningsinsats. Hur beskrivs riskerna och olyckorna som kan uppstå till följd av riskerna? Är det typolyckor som beskrivs eller beskrivs specifika olyckor?
   Förarbeten till LSO menar att dimensioneringen av räddningstjänstens resurser bör utgå från den lokala riskbilden och utifrån denna analysera vilka räddningsinsatser som skall kunna genomföras (SOU 2002:10). Kommunen ska beskriva förmågan att genomföra räddningsinsatser som kan beboas till följd av olyckor som kan uppstå på grund av de risker som finns i kommunen.
2. Hur har riskanalysen genomförts?
   Har en erkänd riskanalysmetod använts vid genomförandet av riskanalysen? Användning av en erkänd metod ger en högre trovärdighet till riskanalysen i och med dess struktur och avgränsning. Har även känslighets- och osäkerhetsanalys bidragit detta till dess tyngd.

C. Beskrivning av förmåga
1. Beskriv processen för att bestämma förmågan? Vilket tillvägagångssätt har isåfall använts?
   Hur arbetsprocessen sett ut, fokus och prioriteringar etc. Utgår beskrivningen från de olyckor som identifierats i riskanalysen?
2. Har en modell använts för att bestämma förmågan?
   Vilken modell har använts? Är modellen kvalitativ eller kvantitativ? Att använda någon typ av strukturerad modell för att analysera och beskriva förmågan bör vara en fördel gentemot andra sätt att bedöma och beskriva förmågan eftersom den då blir bedömd på ett mer strukturerat sätt.
3. Hur beskrivs förmågan? Beskrivs den i kvantitativa eller kvalitativa termer?
   Är förmågebeskrivningen kvantitativ utgår den troligen från en modell.
4. Görs någon bedömning av om förmågan är tillräcklig eller inte?
   Exempelvis om det finns beskrivning av om förmågan i något fall eller för någon typ av olycka är bristfällig.
5. Om den inte anses vara tillräcklig, anges då förslag till förbättring?
   Hur allvarlig är bristen? Finns en plan för hur bristen skall åtgärdas?
6. Anges faktorer som kan påverka förmågan, exempelvis positiva eller negativa?
Faktorer kan vara sådana som årstid, väglag, sjukdomsbortfall och liknande.

7. Finns några mål att sträva mot vid insatsarbetet?
   Exempelvis ”Gyllene timmen” vid trafikolyckor? Förmåga att återställa till normalläge, exempelvis att en blockerad väg skall vara öppen inom en timme eller liknande. (Stora prestationsmål och säkerhetsmål behandlas inte här).

8. Beskrivs insatstyper styrkorna/enheterna skall klara själva eller med förstärkning? Hur anges dessa insatstyper? Hur beskrivs vad de olika enheterna skall klara av?
   Typinsatser, uppgifter, åtgärder etc.

9. Beskrivs förmågan att hantera mer komplicerade olyckor?
   Exempelvis svårare keminsatser eller andra krävande typer av insatser.

10. Redovisas samverkan med andra aktörer, exempelvis andra räddningstjänster?
    Förmågan att samverka med andra aktörer kan spela en viktig roll för utgången för en räddningsinsats. På förhand utarbetade riktlinjer för samverkan kan gynna en räddningsinsats effektivitet.

    Exempelvis IVPA (I Väntan På Ambulans), bissöppning eller liknande trygghetskapande uppgifter.

D. Tillgänglighet och snabbhet
1. Anges täckningsgraden för räddningstjänsten inom dess ansvarsområde?
   Täckningsgraden är en av de parametrar som beskriver räddningstjänstens servicegrad och snabbhet.

2. Hur anges täckningsgraden?
   Exempelvis som antal procent av kommunens invånare/kommunens yta? Inom vilken tid man kan nå olika delar av kommunen? Inom vilken tid merparten av olyckorna kan nås (exempelvis att 90 % av olyckorna nås inom en viss tid)?

3. Används bebyggelsetyper (Grupp I, II och III) eller motsvarande? Annat bättre system?
   Tidigare har bebyggelsetyper i kommunerna definierats och till dessa har insatstiden beskrivits som 10, 20 och 30 minuter. Detta användes i de räddningstjänstplaner som upprättades enligt RÄL.

4. Redovisas anspänningsstid för räddningstjänstens enheter?
   Intressant med tanke på att insatser skall genomföras inom godtagbar tid enligt LSO. Anspänningsstiden är den maximala tiden från larm till räddningstjänsten till dess att första fordon påbörjar framkörningen (Hermelin, Schnell & Dryselius 2004).

5. Om speciella objekt finns (skyddsvärda objekt eller riskobjekt), beskrivs insatsförmåga vid dessa då?
   Till exempel farligt verkssamhet, Seveso-klassad verkssamhet eller dylikt.

6. I vissa fall är den demografiska situationen i kommunen varierande över tid, det vill säga dygns- eller säsongsberoende. Tas någon hänsyn till detta vid fördelning av resurser?
E. Personella och materiella resurser

1. Beskrivs vilken typ av beredskap som finns inom organisationen?
   Vilken typ av insatsstyrka larmas initialt? Exempelvis heltidsstyrka, delidsstyrka, räddningsvärn?

2. Beskrivs hur stora insatsstyrkor som används?
   Används 1+4 eller annat? Exempelvis flexibla enheter?

3. Beskrivs vilken typ av enheter som används? Förutbeställda enheter?
   Definition av enhet?

4. Hur beskrivs den utrustning räddningstjänsten har till sitt förfogande?
   Detaljerad beskrivning eller mer generell/övergripande? Beskrivning av specialresurser?

5. Finns det ett beroende av externa aktörer för att uppnå viss förmåga i särskilda fall? Vilken typ av resurs är verksamheten beroende av?
   Det vill säga andra aktörer än räddningstjänst. Entreprenadmaskiner, båtar etc.

6. Hur ordnas övningsverksamheten?
   Finns det beskrivning av hur många timmar personalen skall öva, typ av övningar, innehåll osv.?

7. Hur redovisas kompetens och erfarenhet för personalen?
   Utbildning, erfarenhet och liknande.

8. Hur beskrivs uthålligheten i verksamheten?
   Vid stora, omfattande och utdragna insatser finns behov av att kunna hantera dels den aktuella insatsen samt att upprätthålla beredskap för eventuella kommande insatser.

9. I LSO ställs även krav på att kommunen skall beskriva vilken förmåga och vilka resurser kommunen avser att skaffa sig, hur beskriver detta?
   Krav på detta återfinns i LSO 3 kap. 8§.

F. Larm, ledning och kommunikation

1. Hur beskrivs alarmering?
   Möjligheten för räddningstjänsten att kunna genomföra en tidig insats beror till stor del på hur snabbt denna kan larmas, samt även på vilken kompetens ledningsoperatörerna på larmcentralen har. Har räddningstjänsten egen larmcentral, vilken larmoperatör används?, används förlarm?

2. Hur beskrivs förmåga att upprätta stab och ledning vid behov?

3. Hur beskrivs ledning och ledningsstruktur inom verksamheten?
   Exempelvis ledningsnivåer, ledningssamverkan etc.