

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

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

Titel: *Samhällets förmåga att hantera nödlägen – Problematisering av begreppet förmåga samt analys av förmågebeskrivning i kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor.*

Title: *The Society's ability to handle emergencies - problematization of the concept of ability as well as an analysis of how ability is described in municipal actions under the Law on the prevention of accidents.*

Författare/Author: Fredrik Nilsson

Report 5363

ISSN: 1402-3504

ISRN: LUTVDG/TVBB-5363-SE

Antal sidor/Number of pages: 89

Sökord

Förmåga, förmågebeskrivning, handlingsprogram, innehållsanalys, räddningstjänst, krisberedskap, krishantering.

Keywords

Ability, capability, describing, actions, content analysis, rescue service, emergency preparedness, crisis management.

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.

Brandteknik och Riskhantering
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

brand@brand.lth.se
<http://www.brand.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60
Telefax: 046 - 222 46 12

Department of Fire Safety Engineering and
Systems Safety
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

brand@brand.lth.se
<http://www.brand.lth.se/english>

Telephone: +46 46 222 73 60
Fax: +46 46 222 46 12

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

Flera samhällsviktiga aktörer beskriver sin förmåga, dels inom området skydd mot olyckor, dels inom krisberedskapsområdet. Kravet på att en beskrivning av förmåga ska upprättas grundas i lagstiftning inom respektive område. Räddningstjänsten beskriver sin förmåga att hantera olyckor inom kommunen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Inom krisberedskapsområdet beskriver kommuner, landsting, länsstyrelser och statliga myndigheter sin förmåga att bedriva verksamheten under en kris.

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 kriser. 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; *Krisledningsförmåga*, *Operativ förmåga* samt *Förmåga i samhällsviktig 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 krisförberedelser, till exempel vid naturkatastrofer eller terrordåd, där mycket av materialet kommer från USA. Även en del material kring förmåga inom militär verksamhet påträffades.

En stor del i studien utgörs av en innehållsanalys av de handlingsprogram som upprättas av kommuner enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Det som studerats i innehållsanalysen är den beskrivning av förmåga som skall göras enligt 3 kap. 8§. Analysen utfördes med en analysmall där frågor sammanställts i sex kategorier. Resultaten visar att det finns stora skillnader mellan hur räddningstjänsterna väljer att beskriva sin förmåga. Det finns nästan lika många typer av beskrivning som antalet handlingsprogram som analyserats. Detta är ett resultat av att det inte finns någon riktlinje för hur förmågebeskrivningen ska utformas. MSB har gett ut en vägledning för handlingsprogrammen under våren 2011. I denna beskrivs bland annat att det vid analys av förmågan inte bara bör fokuseras på organisationen, utan även resurser, uthållighet och kommunikation kan vara parametrar som har betydelse och kan användas för att analysera och beskriva förmågan. En viktig aspekt med förmågebeskrivningen är att den ska kunna användas för att informera enskilda om räddningstjänstens förmåga. För att göra det är det viktigt att förmågan beskrivs på ett sätt som är användbart för den enskilde. Det kommer att bli än viktigare att beskrivningen av förmåga är bra då det i nya BBR anges att det kan vara godtagbart att frångå ett visst brandskydd om det går att räkna med räddningstjänstens insats. Detta ska då relateras till den förmågebeskrivning som ges i handlingsprogrammen. I dagsläget beskriver många av räddningstjänsterna sin insatsförmåga genom att definiera ett antal typinsatser eller uppgifter som en styrka ska klara av att utföra själva eller med förstärkning. Utformningen av denna beskrivning är mer utformad som en målbeskrivning av vad styrkan ska klara av och inte vad det egentligen kan utföra.

En bra grund för förmågebeskrivningen är att definiera vad som menas med förmåga. På så sätt blir det tydligt för mottagaren vad som avses. I handlingsprogrammen har det inte funnits någon definition av förmågebegreppet. En grundläggande definition av förmåga är *möjlighet att utföra något som enbart beror av inre egenskaper*. Sett ur den definitionen krävs vissa faktorer för att ha förmåga att utföra en specifik uppgift. För räddningstjänstens del kan det då vara personella och materiella resurser, utbildning, erfarenhet etc. I många fall relateras det på något sätt till snabbhet och tid, till exempel hur snabbt olika områden inom kommunen kan nås av räddningstjänsten eller hur stor del av olyckorna som nås inom en viss tid. Vidare har en ny definition på förmåga just inom området kring olyckor och kriser föreslagits. Definitionen består av tre delar. De tre delarna syftar till att belysa vilken uppgift förmågan är relaterad till, hur väl uppgiften kan utföras samt en beskrivning av sammanhanget inom vilket förmågan finns. En användning av den inom räddningstjänsten skulle troligen höja nivån på förmågebeskrivningarna.

Det kan konstateras att det i ett flertal av de analyserade handlingsprogrammen är bristande kvaliteten i presentationen av de risker som kan leda till olyckor som föranleder räddningsinsats. Kopplingen mellan riskbilden och förmågebeskrivningen är bristfällig och behöver utvecklas. Vad som avses med förmåga måste tydligt definieras. Det finns stora skillnader i hur omfattande förmågebeskrivningen i handlingsprogrammen görs.

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 Brandförsvär 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 brandförsvär. 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 Lag (2003:778) och förordning (2003:779) om skydd mot olyckor	16
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 följderna 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

Idén till detta examensarbete uppkom vid diskussioner om brandförsvarets insatsförmåga hos Storstockholms brandförsvaret (SSBF). Inom SSBF ser man ett behov av att utveckla metodiken för att beskriva insatsförmåga och därmed efterfrågades en studie av hur förmåga beskrivs i samhället. Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skall räddningstjänsterna beskriva sin förmåga att genomföra räddningsinsatser mot olyckor som kan uppstå inom kommunens geografiska område. SSBF:s beskrivning av insatsförmågan återfinns i *Handlingsprogram för skydd mot olyckor som kan leda till räddningsinsats för Storstockholms brandförsvaret, 2010-2011* (Storstockholms brandförsvaret 2010). Förmågebegreppet är dock större än det som handlar om insatsförmåga inom räddningstjänsten. Ansatsen i arbetet blir därför att ta ett helhetsgrepp om förmåga för att därefter fördjupa studien kring beskrivning av förmåga inom räddningstjänsten.

Krisberedskap är ett av de områden som ligger inom samlingsbegreppet Försvar, skydd och säkerhet under Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen. ”Sambällsskydd och beredskap handlar 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, rätts säkerhet 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 *nödläge* kommit att användas, detta täcker på ett övergripande sätt in dessa händelser (Petersen & Tehler u.å.).

Vårt moderna samhälle blir allt mer sårbart i takt med att tekniken blir mer avancerad samt att användningen och beroendet av tekniken ökar (Krisberedskapsmyndigheten 2006a; Prop. 2005/06:133). Detta är numera en del av vårt samhälle och samtidigt som utvecklingen leder till nya möjligheter skapar den även nya risker och sårbarheter som kan hota vårt vardagliga liv. För att kunna hantera den ökande sårbarheten krävs att bilden av den är så korrekt som möjligt. Flertalet myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting gör idag risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt område i syfte att öka kunskapen om hur den egna organisationen kan påverkas av olika påfrestningar i samhället. I samband med dessa risk- och sårbarhetsanalyser finns också krav på att organisationen bedömer sin förmåga att hantera kriser (MSBFS 2010:6; MSBFS 2010:7). Dessa förmågebedömningar skapar sedan tillsammans en helhetsbild av landets förmåga att hantera och motstå påfrestningar.

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 skadeavhjälpande tillsammans med andra blåljusaktörer, i enklare fall kan enskilda personer hantera dem. Mer sällan uppkommer nödlägen 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 infrastrukturella störningar (Krisberedskapsmyndigheten 2005). I det akuta skedet är ofta räddningstjänsten som först agerar, men dessa skeenden kräver ett agerande av

fler aktörer än enbart räddningstjänsten. Kommunen får inom sitt geografiska ansvarsområde en viktig roll, flera kommunala förvaltningar kan komma att påverkas och det kan då vara läge att sammankalla en krisledningsnämnd som används vid sådana situationer eftersom denna har mandat att ta stora beslut vid kriser (Fredholm 2006a). Regionalt får länsstyrelserna en viktig samordnande roll. Vissa privata aktörer har också ofta en viktig roll att spela, till exempel företag som äger el- och telenät. I extremfall inträffar olyckor som påverkar hela landet i något avseende. Under de två senaste decennierna har Sverige drabbats av ett par sådana katastrofer. 1994 förliste Estlandsfärjan Estonia vilket fick följderna över stora delar av Sverige då många av landets kommuner hade invånare som omkom vid förlisningen. Liknande omfattning som Estonias förlisning fick Tsunamikatastrofen 2006 vilken även den påverkade stora delar av landet. Oavsett vilken dimension och omfattning olyckan eller nödläget har så finns det ett behov av att i förväg kunna beskriva hur samhället är förberett för att hantera dessa typer av nödlägen.

I samband med olyckorna uppkommer olika typer av behov hos den drabbade befolkningen. Fredholm (2006b) beskriver detta som behovsdomäner av olika slag, det kan vara livräddning, egendomsräddning, miljöräddning, livs- och funktionsstöd samt återskapande. För att möta dessa behov behöver samhället bidra med vissa åtgärder, dessa kan kategoriseras i tre åtgärdsdomäner; olyckor som fysiskt skeende, människan och hennes sociala sammanhang, samt hotade eller drabbade samhällliga funktioner (Fredholm 2006b). Under olyckans skeende förändras hjälpbehoven och åtgärder som krävs. För att veta om den egna organisationen har förmåga att möta dessa behov krävs att förmågan kan bedömas och beskrivas så att andra får en bild av vad som kan förväntas. Arbetet och processen att bedöma och beskriva sin förmåga blir ett verktyg för aktörerna för att få en uppfattning om på vilken nivå förmågan ligger.

På senare år har fokus i Sverige gått från ett samhälle där man många gånger haft sin tillit till räddningstjänsterna att hantera uppkomna nödlägen till att alla ska involveras i arbetet med att förebygga och hantera olyckor. Räddningstjänsternas uppdrag har breddats i takt med samhällets utveckling och lagstiftningen på området har förändrats. Lagstiftningen inom området har på senare tid gått från 1962 och 1974 års brandlagar till räddningstjänstlagen 1986 och den nuvarande lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (Hässelholms kommun 2010). I och med att lagen (2003:778) om skydd mot olyckor trädde i kraft förtydligades i mångt och mycket den enskildes ansvar för att förebygga och hantera olyckor. För att stärka samhällets handlingsförmåga och få en mer övergripande enhet skapades den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) den 1 januari 2009. I och med bildandet av denna myndighet samlades flera av samhällets enheter som hade att göra med förberedelser inför och hanterande av nödlägen. Med den nya myndigheten skulle all kunskap inom området finnas samlad hos en myndighet.

För att underlätta för den enskilde att uppfylla sitt ansvar enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är det också viktigt att myndigheter kan visa vad de är kapabla att göra, det vill säga beskriva sin förmåga att hantera nödlägen, genomföra en insats med mera. Det är därmed viktigt att dessa aktörer, som exempelvis räddningstjänsten, på ett bra sätt kan beskriva dess styrkor, svagheter och begränsningar.

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

I Sverige finns 290 kommuner (Statistiska centralbyrån 2009). Alla dessa är ålagda att upprätta handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Det görs antingen för varje kommun eller tillsammans med andra kommuner i kommunalförbund eller under civilrättsliga avtal. I detta arbete analyseras ett urval av dessa då arbetet med att analysera alla blir för omfattande.

2. Metod

I huvudsak är denna rapport deskriptiv där målet är att redogöra för hur förmågebegreppet används och hur förmåga beskrivs i samhället. Enligt Höst, Regnell och Runesson (2006) är det huvudsakliga syftet med en deskriptiv studie att ta reda på och beskriva hur något fungerar eller utförs. För att en studie skall få en hög giltighet är det viktigt att beakta dess reliabilitet, validitet och representativitet (Höst, Regnell & Runesson 2006). Hög reliabilitet uppnås genom att datainsamling och analys utförs på ett noggrant och tydligt sätt. Validitet handlar om att mäta det man faktiskt vill mäta. Representativitet är kopplat till hur urvalet görs. Genom att göra en noggrann och detaljerad beskrivning av den undersökta kontexten ökar representativiteten (Höst, Regnell & Runesson 2006).

Det första av arbetets delmoment var att genomföra en litteraturstudie. Målet med den var att försöka finna vetenskaplig litteratur kring förmågebeskrivning. Litteraturstudien är enligt Höst, Regnell och Runesson (2006) en grundbult i god vetenskaplig metodik. Litteraturstudien består av ett antal olika moment; dessa är nyckelordsbestämning, val av databaser, sökning, urval, bedömning och sammanställning (Höst, Regnell & Runesson 2006). Studien kräver en viss ämneskunskap för att sökningen ska träffa rätt. Processen kan sägas vara iterativ vilket innebär att processen återupprepas ett flertal gånger under arbetsprocessen allt eftersom djupare kunskap om ämnet erhålls. En central fråga för examensarbetet som Höst, Regnell och Runesson (2006) tar upp är om de artiklar som litteraturstudien resulterar i är framtagna i ett sammanhang som är relevant för frågeställningarna i det egna arbetet eller inte. Vikten av relevans är stor för att resultaten som nås i rapporten ska vara trovärdiga. Förutom genom litteratursökning har viss litteratur rekvirerats från personliga kontakter.

Målet med arbetets andra del var att undersöka om och i så fall hur och var krav ställs 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.

Därpå följande steg i arbetsprocessen blev att genomföra en studie av hur förmåga beskrivs. Studien är kvalitativ vilket innebär att den i huvudsak analyserar olika typer av beskrivningar (Höst, Regnell & Runesson 2006). I detta arbete inriktades studien mot de aktörer som beskriver förmåga enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Lagtextanalysen beskriver vilka krav som ställs på dessa myndigheter gällande att beskriva sin förmåga att hantera olyckor. Den analysmetod som har använts i denna rapport för att analysera hur förmåga beskrivs påminner om den Hamrin & Strömgren (2008) samt Nordström & Tonegran (2008) använde sig av i sina examensarbeten kring länsstyrelsers risk- och sårbarhetsanalyser samt kommuners krisberedskap. Studien utformades som en innehållsanalys där en analysmall skapades. Denna användes för att på ett likvärdigt sätt analysera handlingsprogrammen för räddningstjänst. Innehållsanalys har även använts vid andra liknande studier. En av dem är den studie som genomfördes av Räddningsverket i samarbete med Nationellt centrum för lärande från olyckor där en utredning av första generationens handlingsprogram genomfördes (Johansson & Svedung 2006).

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

2.1 Innehållsanalys som metod

Innehållsanalys är en typ av dokumentforskning som vanligen används inom samhällsvetenskaplig och hälsovetenskaplig forskning (May 2001). Den har dock använts som analysmetod även inom andra ämnesområden. Innehållsanalys är, enligt Hsieh & Shannon (2005), en erkänd forskningsmetod som med åren ökat i användning. Den beskrivs som en flexibel metod för att analysera texter (Hsieh & Shannon 2005).

För att genomföra innehållsanalysen behövdes en teoretisk referensram. Denna har till stor del lagts i rapportens inledande avsnitt där bland annat lagstiftning med tillhörande dokument redovisats. Enligt May (2001) består innehållsanalysen av ett antal steg, dessa är: problemformulering, genomgång av text, urvalsmetoder, tolkning och analys.

Innehållsanalysen kan genomföras antingen kvalitativt eller kvantitativt. Den senare innebär att exempelvis mönster i innehållet tas fram genom att analysera frekvensen av nyckelord eller fraser i texten, dessa kategoriseras sedan efter samhörighet (Bäck & Halvarson 1992). Därefter kan dessa resultat jämföras mot teori och utifrån det dras slutsatser om det analyserade dokumentet. Denna modell är dock inte alltid tillförlitlig då problem med reliabilitet och validitet kan förekomma beroende på hur väl kategorier etc. har valts (Bäck & Halvarson 1992). Den kvalitativa analysen ser mer till helheten i texten och innehållet används som en tolkningsgrund för förståelse (May 2001). Enligt Bäck & Halvarson (1992) är kvalitativ analys allt som inte har att göra med att räkna ord, fraser etc.

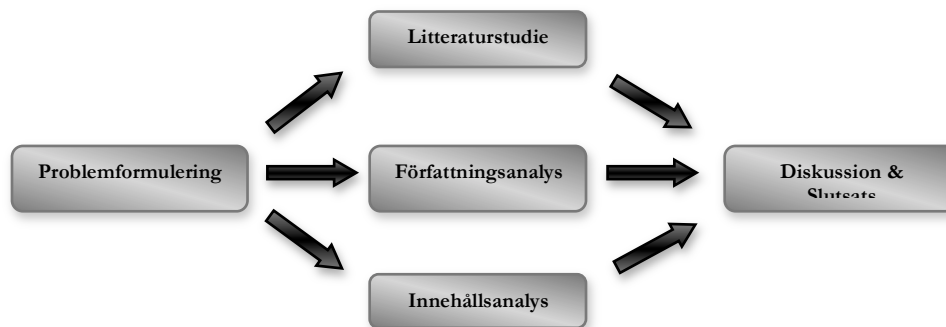
May (2001) poängterar att metoden behandlar bara själva produkten och inte processen som lett fram till produkten. En nackdel med en kvantitativ innehållsanalys är att den kan missa ord och fraser som är av stor vikt för innehållet men som kanske bara förekommer enstaka gånger i texten. Det är därför viktigt att någon typ av kvalitativ analys genomförs. Vidare menar May (2001) att det inte är nödvändigt att helt skilja på kvantitativa och kvalitativa analyser, det kan vara av intresse att utnyttja dem båda för att få ut så mycket som möjligt av analysen.

I denna rapport har en kvalitativ innehållsanalys utförts. Inom den kvalitativa innehållsanalysen finns tre metoder, dessa är konventionell, direkt och sammanfattande (Hsieh & Shannon 2005). Enkelt kan skillnaden mellan dem sägas vara hur det inledande arbetet ser ut. Den konventionella metoden används då lite teori finns inom området och analysmallen utformas efterhand som analysen utförs medan den direkta metoden grundas på någon typ av teori eller tidigare forskning inom området som används som en grund för bedömningen. Den summerande metoden skiljer sig från de andra genom att den istället för att analysera texten som helhet analyserar användning av ord etc. (Hsieh & Shannon 2005).

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 or 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 innebär 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

Det första momentet innebar att sökning efter svensk litteratur gjordes. Målet med denna sökning var att se vad som publicerats i Sverige inom området för förmågebedömning och förmågebeskrivning. Sökningen inleddes med att välja ett antal databaser att genomföra sökningen i. Därefter bestämdes sökord och sökfraser, dessa redovisas i *tabell 1*. Det inledande urvalet genomfördes så att artiklar med en titel som bedömdes relevant för studien valdes ut. Bedömningen gjordes utifrån vilket ämnesområde artikeln ansågs tillhöra. I kolumnen under databasens namn i *tabell 1* anges det totala antalet sökträffar och till höger om denna, med fetmarkerad text, anges det antal artiklar som valts ut som relevanta för att studera vidare.

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 artikelns titel.

	Libris webb ¹		Artikelsök ²		Libris Uppsök ³	
Förmåga	1238	13	491	7	976	-
Samhällets förmåga	8	7	1	0	25	0
Insatsförmåga	0	0	2	0	0	0
Förmåga nödläge	0	0	0	0	0	0
Förmåga räddningstjänst	6	0	2	0	2	2
Förmågebedömning/bedöma förmåga	5	0	1	0	25	0
Beskriva förmåga	21	0	1	0	125	0
Risk- och sårbarhetsanalys förmåga	0	0	0	0	1	0
Krishanteringsförmåga	2	1	3	0	1	0
Krisledningsförmåga	0	0	0	0	0	0
Operativ förmåga	2	0	2	0	1	0

Efter urval utifrån titel lästes därefter artikelns 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 sökning⁴ samt sökning på Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps

¹ <http://libris.kb.se/>

² <http://sob.btj.se/sb/FrontServlet?jump=asok>

³ <http://uppsok.libris.kb.se/sru/uppsok>

⁴ http://www.google.com.au/advanced_search

hemsida⁵. På myndighetens hemsida kunde en stor del litteratur kring samhällets krishanteringsförmåga återfinnas. Mycket av denna litteratur är framtagen av Krisberedskapsmyndigheten vilken var en av de myndigheter som ersattes av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2009-01-01.

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 krissituationer⁶ (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 denna 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 gallringen 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 artikelns 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. Tillvägagångssättet därefter var att läsa artiklarnas 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.

⁵ <http://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/>

⁶ Emergency capacity assessment methods.

Tabell 2. Sökresultat för internationell sökning. Antal sökträffar i a-kolumnen. I b-kolumnen till höger om a-kolumnen anges antalet relevanta artiklar bedömt utifrån artikelns titel.

	1a	1b	2a	2b	3a	3b	4a	4b	5a	5b	6a	6b
Academic Search Complete⁷	239775	-	76	3	443	0	6	0	2	0	35	1
EMERALD⁸	57275	-	425	8	46	0	93	0	219	6	718	5
ICONDA⁹	15561	-	3	0	36	0	65	5	9	1	53	2
JSTOR¹⁰	575440	-	1089	6	58	1	28	0	35	0	157	0
The Civil Engineering Database¹¹	97	0	0	*	1	0	0	*	0	*	0	*
The Engineering Village¹²	957897	-	138	0	372	14	48	1	16	0	409	4
The Web of Science¹³	>100000	-	67	0	548	13	127	3	2	0	22	1
Transport Database¹⁴	25882	-	14	0	115	0	433	4	46	0	489	6

^{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

⁷<http://ehis.ebscohost.com/ehost/search?vid=1&hid=101&sid=bc2dc08-ee58-48f6-9d259434c1b3c12f%40sessionmgr114>

⁸ <http://www.emeraldinsight.com/>

⁹ <http://ovidsp.ovid.com/autologin>

¹⁰ <http://www.jstor.org/>

¹¹ <http://cedb.asce.org/>

¹² <http://www.engineeringvillage2.org/>

¹³ <http://isiknowledge.com/wos>

¹⁴ <http://ovidsp.ovid.com/autologin>

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

Gallringen 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 titelurval. 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

I databasen ingår fem andra databaser. Sökning i dessa gav 17 relevanta träffar. Dock är flera av dessa konferensartiklar vilka inte funnits att tillgå. De har därmed utelämnats. Utöver dessa valdes en artikel ut.

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 gallringen av dessa titlar visade det sig att merparten av de dokument som är av intresse utgivits 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 runt om 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 krissituationer, organisation av kris- och katastrofverksamhet samt vissa modeller för förmåge-

bedömning och liknande. Sökningen i de vetenskapliga databaserna genererade 26 artiklar vilka lästes i fulltext.

Litteraturstudien visar på att forskningen kring begreppet förmåga är begränsad. Sökresultaten är inte speciellt breda eller omfattande vilket kan tyda på att relativt lite forskning är gjord inom området. Detta indikeras även vid diskussion med forskare inom risk- och sårbarhetsområdet¹⁵. Även Kaldal (2010) påpekar att sökresultaten vid hennes litteraturstudie var begränsade. Huvuddelen av de resultat som verkade någorlunda intressanta vid den första gallringen i föreliggande studie behandlar emergency preparedness (fritt översatt: krisberedskap) och vissa teoretiska modeller för att bedöma förmåga för samhällets krishantering. Flera av artiklarna är amerikanska och riktar fokus mot händelser som föranleds av terrorverksamhet och hur samhället hanterar dessa. Det förekommer även en hel del konferensartiklar av kinesiskt ursprung. Dessa har dock inte behandlats i någon större utsträckning då innehållet och kvaliteten på artiklarna upplevts som bristfälligt.

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. Författningsstudien beskriver lagrummet 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 stort 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 kemikalieolyckor
- Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

De förarbeten som studeras är:

- Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*. Stockholm 2006.
- Ds 2009:47 *Reformen skydd mot olyckor*. Stockholm 2009.
- Prop. 1985/86:170 *Regeringens proposition om räddningstjänstlag, m.m.* Stockholm 1986.
- Prop. 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Stockholm 2003.

¹⁶ Magnus Wallin, Storstockholms Brandförsvär.

- Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*. Harpsund 2006.
- Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Stockholm 2008.
- SOU 2002:10 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Räddningstjänstlagutredningen, Forsvarsdepartementet. Stockholm 2002.

Utöver dessa har även vissa föreskrifter och motsvarande, som berör området, studerats.

4.1 Lag (2003:778) och förordning (2003:779) om skydd mot olyckor

Lagen trädde i kraft den 1 januari 2004 och ersatte då räddningstjänstlagen (1986:1102), RåL. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor förkortas vanligen LSO och kommer även förkortas så vidare i rapporten. Tanken med den nya lagen var att den skulle göra räddningstjänstlagstiftningen mer modern och mindre detaljinriktad (Hjert 2004). Den tidigare RåL speglade inte räddningstjänsternas verksamhetsområde fullt ut vilket skulle förtydligas med nya lagen. Även ansvarsfördelningen mellan enskilda och det offentliga skulle tydliggöras (SOU 2002:10). Syftet var i grunden att den nya lagstiftningen skulle ge förutsättningar för en bättre förmåga i samhället för förebyggande arbete samt att förbättra förmågan att hantera situationer som kan leda till räddningsinsatser. För att nå upp till detta formulerades nationella mål vilka sedan bryts ner till lokala verksamhetsmål i kommunerna. Målen tillsammans med kommunala och statliga handlingsprogram blir de stora verktygen att använda för att förbättra förmågan vid förebyggande verksamhet och räddningsinsats (Hermelin, Schnell & Dryselius 2004).

Lagen berör alla olyckor men inriktas huvudsakligen mot olyckor som kan föranleda räddningsinsats där liv, egendom eller miljö hotas. Den förtydligar också ansvarsfrågan mellan enskilda, kommun och stat. Med enskild avses inte bara fysiska personer utan även juridiska personer som bedriver verksamhet som kan medföra skada (Hermelin, Schnell & Dryselius 2004).

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.”

För att kunna motivera att skyddet är likvärdigt och tillfredsställande finns ett behov av att kunna utläsa hur räddningstjänstens förmåga att hantera räddningsinsatser ser ut. Dock finns vissa problem med beskrivningen likvärdig och tillfredsställande (Hjert 2004). Det är inte klart för alla vad detta egentligen betyder. Enligt slutbetänkande *Reformerad räddningstjänstlagstiftning* (SOU 2002:10) kan likvärdigt skydd tolkas som: ”att medborgarna i hela landet skall vara tillförsäkrade lika behandling i det offentliga åtagandet att dem ett skydd mot olyckor”. Ett annat förslag till tolkning av likvärdigt skydd är att ett tillfredsställande skydd mot olyckor uppnås i förhållande till den lokala riskbilden och

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.”

Krav på effektiva räddningsinsatser är inte något nytt för LSO. Beskrivning av tid och effektivitet fanns redan i brandlagen och brandstadgan (SOU 2002:10). I Räl fanns en målsättning om att en räddningsinsats av samhällets räddningstjänst skulle påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (SOU 2002:10). I propositionen till Räl (Prop. 1985/86:170) nämns att räddningsorganen skall hålla en hög beredskap samt att verksamheten skall planeras och organiseras så att målet uppfylls. I förarbeten till Räl definierades tre faktorer för att en räddningsinsats skulle vara effektiv; de var insattid, bemanning samt utbildning. Dessa tre faktorer är inte längre tillräckliga för en god effektivitet (SOU 2002:10). Hänsyn bör tas till den lokala riskbilden för att se vilka typer av räddningsinsatser som kan vara aktuella och vilka resurser som krävs för att hantera dem. Enligt betänkande SOU 2002:10 karaktäriseras en effektiv räddningstjänst av ”hög tillgänglighet och god insatsförmåga”. Följande punkter anges som faktorer som kan bidra till detta:

- Bra initiering 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.

Tanken med de nationella målen är att de lokalt ska brytas ner till säkerhets- och prestationsmål som kommunerna kan arbeta efter. Med säkerhetsmål avses exempelvis *Vilken effekt eller vilket resultat vill vi uppnå för säkerheten hos medborgaren?* och för prestationsmål kan nämnas *Vilka prestationer, aktiviteter och åtgärder ska kommunen utföra för att nå säkerhetsmålen?* samt *Vilken förmåga har eller avser kommunen att skaffa sig för att utföra räddningsinsatser?* (Hjert 2004). Målen skall sedan redovisas i handlingsprogram enligt 3 kap. 3 & 8 §§, ett för förebyggande verksamhet och ett för räddningstjänstverksamhet. § 8 lyder:

”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 prestationsförmåga och beslut om strategiska investeringar som till exempel materiel och brandstationer (SOU 2002:10; Prop. 2002/03:119). I lagtexten anges att

kommunen skall redovisa vilka resurser man har och avser att skaffa sig för att hantera räddningsinsatser (SFS 2003:778). Med resurser avser propositionen både materiella och personella resurser (Prop. 2002/03:119). Det bör även anges hur samverkan med andra kommuner och myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska ske.

Före handlingsprogrammen fanns räddningstjänstplaner som skulle upprättas enligt Räl. Där var detaljeringskraven högre och i planen skulle bland annat insatstider, kompetens, utrustning, bemanning och övningar redovisas. Det var ett antal mätbara prestationskrav, men inga samlade prestationsmål fanns (SOU 2002:10). Även i brandstadgan före Räl fanns en skyldighet för kommunen att upprätta en brandordning samt krav på vad den skulle innehålla (Prop. 2002/03:119). Vid införandet av LSO minskades detaljregleringen och möjligheten att ställa upp prestationsmål gav ökade möjligheter till lokal anpassning av verksamheten. De lokala förutsättningarna kan då ligga till grund för bemanning, utrustning, övningar, körtider och så vidare (SOU 2002:10).

I och med LSO förtydligades ansvaret mellan enskilda och det offentliga. Enligt *Reformerad räddningstjänstlagstiftning* (SOU 2002:10) ska var och en vidta skäligen 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 hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan kan klara av en olycksituation”* (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.”

Enligt 3 kap. 7 § bygger indelningen av kommunal och statlig räddningstjänst på att allt som inte fastställs i 4 kap 1-6 §§ är att likställas med kommunal räddningstjänst (SFS 2003:778). Grunden för den statliga räddningstjänsten är att den ska ansvara för de räddningsinsatser där det inte kan förväntas att enskilda kommuner har möjlighet att ingripa, exempelvis då det handlar om insatser där speciell utrustning eller personal krävs (Ds 2009:47). Statlig räddningstjänst utförs i fallen *fjällräddningstjänst* samt *efterforskning av försvunna personer i andra fall* av Polisen, för *miljöräddningstjänst till sjöss* av Kustbevakningen och för *sjö- och flygräddningstjänst* av Sjöfartsverket. Efterforskning av personer i andra fall betyder att efterforska personer som försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa (Prop. 2002/03:119). Länsstyrelserna svarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Den statliga räddningstjänsten omfattas också av krav på att upprätta handlingsprogram där de bland annat skall ange vilken förmåga och resurser som finns för att genomföra räddningsinsatser (SFS 2003:789).

Enligt 3 kap. 6§ i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor skall kommunerna upprätta en plan för räddningsinsatser. Detta skall göras för verksamheter som omfattas av den högre kravnivån i Sevesolagstiftningen samt för riskanläggningar enligt förordningen (2008:722) om utvinningsavfall. Se vidare *avsnitt 4.2* för krav enligt Sevesolagstiftningen.

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 brandförsvaret har en sammanställning av bland annat brandlagstiftning gjorts, följande är ett sammandrag ur det dokumentet (Internt arbetsdokument, Mats Sundbom).

För omkring 150 år sedan började arbetet med att stifta mer specifika brandlagar. Behovet uppkom till följd av ett antal allvarliga stadsbränder under den senare hälften av 1800-talet. 1874 antogs Sveriges första brandstadga vilken gällde för alla städer. Denna ställde krav på en brandordning i städerna där det tydligt skulle framgå hur man skulle agera vid en eldsvåda, hur utlarmning av brandstyrkan skulle ske samt hur vattentillförsel skulle tryggas vid brand. Denna brandstadga ersattes 1923 av en ny brandstadga då kraven höjdes och brandväsendet skulle organiseras så att de gav en tillfredsställande trygghet. Här tillkom även krav för landsortskommunerna att ordna med ett brandväsende. 1944 övergick ansvaret för brandkåren från städerna till kommunerna. Detta skedde då den nya brandlagen med tillhörande brandstadga tillkom samma år. Ett brandförsvaret av betydande storlek skulle hållas inom kommunen. I och med denna lag tillkom ansvar för den enskilde att förebygga bränder samt att tillhandahålla utrustning för släckning av brand. 1962 års brandlag och stadga ersatte 1944 års brandlag och stadga. Kraven blev mer specifika, brandstadgan ställer krav på att verksamheten organiseras, bland annat så att utryckning kan ske inom godtagbar tid. Detta definierades i en norm av Statens brandinspektion som insatstid på 10, 20 eller 30 minuter beroende på typ av bebyggelse. Något som till viss del fortfarande finns kvar i beskrivning av insatstider. Begreppet räddningstjänst började användas i brandlagen som trädde i kraft 1974, detta innebar ett större ansvar att arbeta med olyckor för att rädda liv, hälsa och miljö. 1987 trädde räddningstjänstlagen i kraft, krav på brandstyrkan tillkom och kommunerna skulle upprätta en räddningstjänstplan. Räddningstjänstlagen ersattes av den nuvarande lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 1 januari 2004.

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

Hantering av kriser och extraordinära händelser sker på olika nivåer i samhället beroende på dess omfattning. Främst är det kommunerna som hanterar dem på den lokala nivån, länsstyrelser samordnar regionalt och vid stora kriser regeringen på central nivå. Efter händelser i och utanför vårt lands gränser som påverkat samhället och medborgarna har ett antal utredningar utrett den lagstiftning som finns i Sverige inom kris- och säkerhetsområdet. Utredningarna har bidragit till ett antal förändringar som syftade till att förbättra förmågan att hantera dessa händelser. De händelser som avses är sådana som påverkar samhällets säkerhet och skadar dess funktionalitet samt där enskilda inte har förutsättningar för att själva hantera händelsen (Prop. 2005/06:133). Utredningarna behandlar den svenska krisberedskapen på olika sätt. Enligt (Prop. 2007/08:92) menas med krisberedskap ”förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och

efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer". 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 samhället 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 krissituationer 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 krissituationer 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 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."

När det gäller krishantering i samhället är hanteringen på lokal nivå viktig. Hanteringen ska bygga på det som kallas ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret. Ansvarsprincipen säger att den som är ansvarig för en verksamhet i normalläge även är ansvarig för verksamheten under en kris. Det geografiska områdesansvaret innebär att till exempel kommunen är ansvarig för verksamheten inom kommunens gränser, motsvarande gäller för länsstyrelserna inom länet och regeringen för nationen (Prop. 2007/08:92). Två andra viktiga principer är närhetsprincipen och likhetsprincipen. Den första säger att krisen skall hanteras av dem som är närmast berörda och ansvariga, den andra säger att en verksamhet under en kris ska fungera på liknande sätt som under normala förhållanden, i den mån det är möjligt.

Vid en studie av lagtexter inom detta område kan det konstateras att risk- och sårbarhetsanalyser är ett centralt begrepp. Bland annat skall kommunerna genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för den verksamhet som måste upprätthållas under en extraordinär händelse inom kommunens geografiska område samt verka för samordning av förberedelser hos olika aktörer (Prop. 2005/06:133). Utredningen föreslår vidare att rapportering av krisberedskapsläget sker till regional och central nivå. Även på regional och central nivå skall risk- och sårbarhetsanalyser genomföras. I Prop. 2007/08:92 påpekas att det är viktigt att de håller en god kvalitet och är jämförbara och enhetliga. För att underlätta detta tog Krisberedskapsmyndigheten fram mallar för risk- och sårbarhetsanalyserna samt förmågebedömningen. Idag har MSB utgivit föreskrifter som styr hur risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras

samt den förmågebedömning som skall tas fram (MSBFS 2010:6; MSBFS 2010:7).

Vid händelser som drabbar flera kommuner spelar länsstyrelsen en viktig roll som samordningsansvarig. För detta arbete är det viktigt att man strävar efter en gemensam lägesbild för att på ett effektivt sätt utnyttja de tillgängliga resurserna. Vidare har de även en stödjande roll mot kommunerna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning, planering med mera. Propositionen menar vidare att myndigheter som är viktiga för samhällets funktion måste ha förmåga att driva sin verksamhet även under extraordinära situationer (Prop. 2005/06:133). För att klara detta skall sårbarheter identifieras och åtgärder vidtas för att minska dessa.

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"*. Det är en viktig slutsats som dras i Prop. 2005/06:133.

Vid större händelser är det viktigt att samverkan mellan olika aktörer kan ske. Strukturer för detta måste på förhand utarbetas. Förmågan att genomföra komplexa och sektorövergripande insatser är viktig för att minska konsekvenserna för samhället. Det sektorövergripande agerandet måste utvecklas menar utredningen Ds 2006:1, för att förmågan att leda och samordna insatser vid akuta kriser ska vara så bra som möjligt.

Många åtgärder föreslås inom krissystemet, alla i linje med att förbättra förmågan att hantera kriser och extraordinära händelser. I Prop. 2005/06:133 berör man gränstrakten mellan de lagar som reglerar händelser av extraordinär karaktär och LSO. Man menar där att det inte går att fastslå exakt när samhällets resurser skall sättas in eftersom varje situation är unik. För att hanteringen skall göras så smidig som möjligt vid en kris är det viktigt att ansvarsfrågan mellan det allmänna och individen är tydlig. *"Det allmänna bär huvudansvaret för den nationella säkerheten men enskilda individer och företag har självklart också ett ansvar och därmed en viktig roll i krisberedskapsarbetet"* (Prop. 2007/08:92).

4.4 Sammanfattning av författningsanalys

Det huvudsakliga målet med författningsanalysen har varit att klargöra vilka lagliga krav som ställs på att förmåga skall beskrivas. Som en del har det även ingått att studera de förarbeten som legat till grund för de analyserade lagtexterna. I LSO ställs krav på att kommunerna ska beskriva vilka risker för olyckor som kan leda till räddningsinsats som finns i kommunen samt sin förmåga att hantera olyckorna. Effektivitet och tid har länge varit en del av förmågebeskrivning inom räddningstjänsten. Förr låg nivån på att beskriva insatstid, bemanning och utbildning. I förarbeten till LSO nämns att tillgänglighet och insatsförmåga karaktäriserar en effektiv räddningstjänst. För att uppnå detta är det viktigt med faktorer som till exempel resurser, övning, erfarenhet, uthållighet och styrkeuppbyggnad. Eftersom andra behöver veta vad exempelvis räddningstjänsten kan göra är det viktigt att

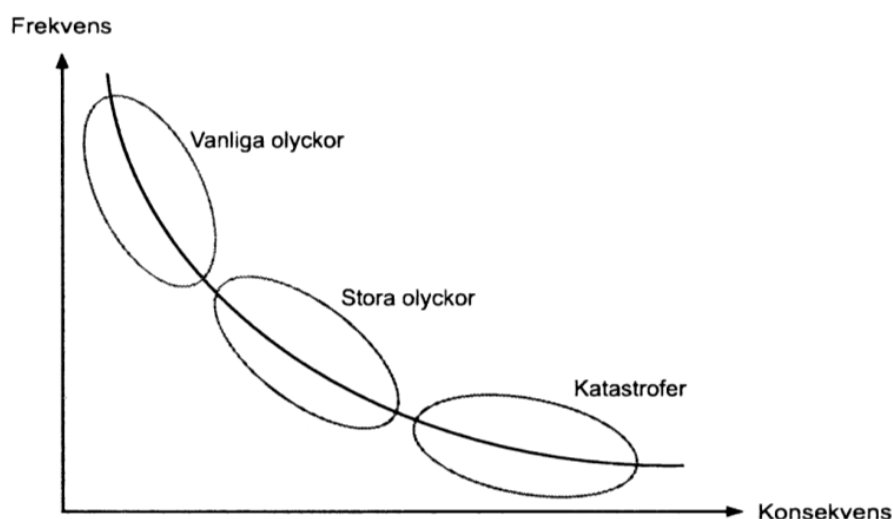
förmågan kan beskrivas, till exempel för enskilda då de ska vidta sina åtgärder för skydd mot olyckor.

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

Under det senaste årtiondet har regleringen för hur olyckor och kriser hanteras i Sverige förändrats. Detta har till stor del skett i och med att lagstiftningen som reglerar dessa områden har förändrats. Det finns naturligtvis flera orsaker till att dessa förändringar har skett och att nya lagstiftningar har kommit till. Som nämnts tidigare under det inledande avsnittet har Sverige drabbats av flera krishändelser som påverkat samhället på olika sätt. Arbetet med krishantering tog sin början i samband med den bussolycka i Måbodalen i Norge i slutet av 1980-talet där 12 barn samt tre vuxna från Kista omkom. Detta påverkade det svenska samhället starkt och behovet av rutiner för att hantera dessa händelsetyper väcktes. Socialstyrelsen tog efter denna händelse fram allmänna råd kring organisering av psykiskt, psykiatriskt och socialt stöd för att bättre kunna möta de drabbades behov (Nieminen Kristofersson 2002).

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



Figur 2. Förhållande mellan vardagshändelser och extraordinära händelser.

Mot figuren kan de lagrum som reglerar olycks- och krishantering i Sverige kopplas. Vardagshändelser med konsekvenser som inte berör samhället i stort kan sägas vara typiska händelser som hanteras av räddningstjänsten. Dessa typer av händelser återfinns till vänster i figuren. De faller då under lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Händelser som inte inträffar speciellt ofta, men som däremot får en betydande påverkan och konsekvens i samhället är de händelser som benämns extraordinära. Exakt vad som avses med en extraordinär händelse beskrivs i *avsnitt 6.2*. Sådana händelser återfinns i den högra delen av *figur 2*. Dessa hanteras i lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

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 händelsers frekvens. På

ena sidan av skalan finns vanligt förekommande händelser och på den andra sidan händelser av extraordinär karaktär enligt *figur 2* ovan. Olyckor är sådana som förekommer mer frekvent där samhällets resurser i normalläget är tillräckliga och dimensionerade för att kunna hantera händelsen. Olyckorna är plötsliga och oavsiktliga och drabbar ett fåtal människor. Kriser å andra sidan är händelser som inte kan hanteras med en normal resurssituation och organisation samt att de vanligen är oväntade. De kräver samordnade insatser från flera aktörer för att kunna lösas (MSB 2010). Definitionsmässigt kan en kris sägas vara *"en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och botar grundläggande värden och funktioner"* (Prop. 2007/08:92). Dock är det inte helt svart eller vitt utan det finns en gråzon mellan begreppen (MSB 2010). Det kan vara så att en olycka med tiden kan utvecklas till att bli en kris eller en extraordinär händelse.

Området kring att analysera och beskriva sin förmåga är relativt nytt. Inte minst märks detta vid sökning av material kring området. Därmed inte sagt att det inte är viktigt. Forskning inom området att beskriva förmåga, speciellt i samband med nödlägen och kriser i samhället pågår, bland annat på avdelningen för brandteknik och riskhantering vid Lunds Tekniska Högskola. Här bedrivs även forskning inom området för risk- och sårbarhetsanalyser, i dagsläget inom FRIVA vilket är ett forskningsprogram som syftar till att bygga upp en nationell kompetens inom området för risk- och sårbarhetsanalys som grund för samhällets krisberedskap (Johansson 2010). Inom FRIVA-projektet har även ett antal examensarbeten genomförts. Flera av dessa har syftat till att undersöka hur risk- och sårbarhetsanalyser används inom kommuner och landsting, de berör delvis förmåga vid kriser och nödlägen.

6. Förmågebeskrivning i samhället

Begreppet förmåga används på många håll i samhället. Inte minst är det ett viktigt begrepp för de aktörer som tillhandahåller hjälpinsatser vid nödlägen. Krav på att ordna med sådana insatser finns på vissa aktörer i samhället enligt ett antal lagar inom olycks- och krisområdet som beskrivits i *avsnitt 4*. Vad förmågan består i och vilken typ av förmåga som skall beskrivas skiljer mellan de olika aktörerna. I denna rapport behandlas huvudsakligen två områden där förmåga beskrivs. Det ena är kopplat till LSO där kommuner beskriver sin förmåga att hantera olyckor inom respektive område. Det andra är krisberedskapssystemet i samhället där förmåga beskrivs i samband med genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyser.

Vad en beskrivning av förmåga innefattar varierar beroende på vem förmågan avser och vilken händelse förmågebeskrivningen avser. För en kommun kan det vara av intresse att beskriva hur räddningstjänsten kan hantera olyckor som, med tanke på den lokala riskbilden, kan väntas uppstå inom kommunens geografiska område. För en statlig myndighet kan en beskrivning av hur väl verksamheten är rustad för att hantera allvarliga påfrestningar vara intressant. Att jämföra förmågebeskrivningarna från de två områdena kan vara svårt eftersom de behandlar två delvis skilda områden. Däremot är det av intresse att undersöka hur aktörer inom samma verksamhetsområde beskriver sin förmåga. En analys av detta genomförs i en innehållsanalys av handlingsprogram enligt LSO i *avsnitt 7*. Där analyseras beskrivning av förmåga hos ett 50-tal kommuner runtom i landet.

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 enbart 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, kunnsighet och skicklighet*.

Varför är det då så att förmåga kan tyckas klart för de flesta men att det rent definitionsmässigt inte är det? Så som bland andra Dekker och Hollnagel (2004) samt Kaldal (2010) berört finns det något som kallas ”folk models”. Någon bra svensk översättning av detta begrepp har inte funnits. Begreppet handlar om användning av vanliga ord och uttryck. Enligt Dekker och Hollnagel (2004) har användaren en intuitiv förståelse för vilken betydelse begreppet har utifrån erfarenheter etc. och använder det i tron om att även andra har samma uppfattning om ordets betydelse. I förlängningen blir begreppet så inarbetat att man inte längre vågar fråga vilken innebörd det har (Dekker & Hollnagel 2004). Detta leder till att definitioner saknas i sammanhang där de hade varit nödvändiga, detta påpekar Kaldal (2010) där de flesta modeller för att bedöma förmåga i hennes studie saknade en definition av förmåga. Vanligen definieras denna typ av ord och uttryck med synonymer till dem (Dekker & Hollnagel 2004).

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 taktiska enheternas och förstahandspersonernas 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 hjälpbehov hos drabbade beskrivas med termerna larm, tid, resurser och förmåga. Med detta menar han förutsättningar för att larva vid nödläge, tiden räddningstjänsten behöver för att agera på skadepplatsen, vilka resurser som finns att tillgå för att hantera olyckan och slutligen vilken förmåga räddningstjänsten har för att hantera händelsen.

En ansats till att skapa en väl fungerande definition av förmåga har gjorts i (Jönsson, Abrahamsson & Johansson u.å.) eftersom författarna menar att en sådan definition saknas. Definitionen består av tre delar likt definitionen av risk som Kaplan och Garrick (1981) definierat, vilken lyder *Vad kan hända? Hur sannolikt är det? samt Vilka konsekvenser kan det få?*. I definition av förmåga handlar de tre delarna om vilken uppgift eller funktion förmågan är relaterad till, hur väl uppgiften kan utföras samt en beskrivning av sammanhanget inom vilket förmågan finns. Definitionen inriktas mot *”emergency response organizations”*. Definitionen ska vara en hjälp till att analysera förmågan och syftar inte till att bedöma hur bra den är. Författarna påpekar att det är viktigt att relatera förmågan till vilken uppgift som skall utföras och inte beskriva förmågan generellt. Förmågan att hantera en viss uppgift kan då beskrivas med en tripplett med frågorna:

- 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

Det finns i dagsläget ett antal aktörer inom olycks- och krisområdet som är ålagda enligt lag att beskriva sin förmåga. Först kan nämnas kravet enligt LSO där landets kommuner åläggs att i ett handlingsprogram för räddningstjänst bland annat beskriva vilka risker för olyckor som finns inom kommunen som kan föranleda en räddningsinsats samt vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra dessa räddningsinsatser. Detta krav återfinns i 3 kap. 8 §. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är ansvarig myndighet inom området skydd mot olyckor och har föreskriftsrätt inom detsamma. För förmågebeskrivningen finns i dagsläget inga modeller¹⁷. MSB har givit ut en vägledning för kommunala handlingsprogram, i denna finns förslag till hur beskrivningen av förmåga kan struktureras (MSB 2011). Det är upp till kommunerna själva att avgöra hur detaljerad och omfattande beskrivningen skall göras och bedömningen genomförs av ansvarig länsstyrelse. Enligt FSO skall även de aktörer som ansvarar för statlig räddningstjänst beskriva sin förmåga att hantera olyckor i ett program för räddningstjänsten.

Det andra området där förmåga skall bedömas och beskrivas är inom det svenska krisberedskapssystemet. Kommuner och landsting såväl som statliga myndigheter skall genomföra risk- och sårbarhetsanalyser i syfte att undersöka om det finns händelser som kan påverka den egna verksamheten. Processen syftar till att stärka sin egen och samhällets krisberedskap (SFS 2006:544; SFS 2006:942). Analyserna används i sin tur för att bedöma samhällets förmåga att hantera dessa typer av händelser. För att skapa

¹⁷ Telefonsamtal Anders Axelsson, MSB.

en större jämförbarhet mellan olika aktörers risk- och sårbarhetsanalyser har MSB tagit fram föreskrifter för området. Det kan annars vara svårt att sammanställa och jämföra analyser om de inte är uppbyggda på ett liknande sätt. I föreskrifterna som finns för dels kommuner och landsting dels för statliga myndigheter om hur risk och sårbarhetsanalyserna skall genomföras står även att förmågan att hantera de sårbarheter och risker som analysen tar fram skall beskrivas. Det anges dessutom för vilka indikatorer förmågan skall bedömas (MSBFS 2010:6; MSBFS 2010:7). I lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap definieras begreppet extraordinär händelse enligt följande i lagens 1 kap 4 §:

”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.”

För kommuner och landsting gäller att en risk- och sårbarhetsanalys skall genomföras en gång per mandatperiod (MSBFS 2010:6). Syftet med risk- och sårbarhetsanalysen för kommunen och landstinget är att minska sårbarheten i samhället samt att öka förmågan att hantera kriser (Krisberedskapsmyndigheten 2006a). Inom detta arbete skall risker och sårbarheter i kommunen granskas samt den egna förmågan och vilka samverkansbehov som finns. Risk- och sårbarhetsanalysen ligger sedan till grund för den plan som skall upprättas för hur extraordinära händelser skall hanteras (SFS 2006:544). Kommunen gör analysen inom sitt geografiska områdesansvar enligt 2 kap. 7 § (SFS 2006:544) och där måste externa aktörer involveras för att kunna fastställa beroendeförhållanden.

På samma sätt som för kommuner och landsting skall även statliga myndigheter genomföra risk- och sårbarhetsanalyser med förmågebedömning enligt ett antal givna indikatorer på förmåga. Dessa analyser skall dock genomföras på årlig basis (MSBFS 2010:7). Analysen skall syfta till att *”analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området”* (SFS 2006:942).

6.3 Förmågebeskrivning inom kommuner, landsting och statliga myndigheter

Som nämndes 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.å.). 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 fyrgradiga 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.

Att förmågan är i huvudsak **god men har vissa brister** innebär att samhällsservice i viss mån åsidosätts för att prioritera mer akut verksamhet. Det kan exempelvis handla om att vissa operationer på sjukhusen ställs in eller att person- och godstransporter blir kraftigt försenade. Myndigheten (och sektorn) har inte tillräckligt med resurser för att lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. För de som drabbas framstår det som att samhället inte lever upp till sina åtaganden.

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.

En av avsikterna med risk- och sårbarhetsanalyserna och tillhörande förmågebedömningar är att de skall utgöra ett underlag för förmågebedömning hos en högre administrativ nivå. Analyserna aggregeras från lokal nivå till central nivå via regional nivå. I Samhällets krisberedskapsförmåga (2008) påvisas de problem som funnits med sammanställningen av förmågebedömningar. I rapporten påpekas att bedömningarna högre upp ofta bygger på bristfällig information från de lägre nivåerna vilket försämrar kvaliteten på den totala analysen. Den totala bedömningen av förmåga i samhället blir en generaliserad bild av ett antal andra aktörers förmåga (MSB 2008).

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 föräntledas av de risker som identifieras inom kommunen i samband med kommunens riskanalys, exempel på typiska risker inom kommunen är brand, trafikolycka 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 uthållig verksamheten är, det vill säga om man kan hantera en olycka som är utdragen i tid eller flera samtidigt olyckor.

En olycka är aldrig en annan lik, mycket kan vara gemensamt men det finns alltid faktorer som är specifika för den aktuella olyckan. Utgången av en olycka påverkas inte bara av olyckssituationen i sig, det finns även ett flertal faktorer inom räddningstjänsten som påverkar förmågan att hantera olycksskeendet. Som exempel kan nämnas vilken utbildning, erfarenhet, och fysisk status personalen har eller vilken utrustning som finns att tillgå för räddningstjänsten. Erfarenheten hos personalen är en grund för den verksamhet som räddningstjänsten bedriver (Svensson 2010). Dock är det en faktor som är mycket svår att beakta vid beskrivning av förmåga. Det bästa

kan många gånger vara att ange den utbildningsnivå personalen har. Hur väl en händelse hanteras påverkas således till stor del av hur kunskaperna 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.).

Vid beskrivning av förmåga och insatsförmåga används ofta begreppet enhet. En taktisk enhet byggs upp av fyra komponenter, dessa är fordon, bemanning, materiel och kompetens (Björnberg & Melin 2003). Rätt kombination av dessa ger goda möjligheter för att kunna leverera en insats med rätt insatsförmåga. Inom svensk räddningstjänst är en typisk taktisk enhet en släckbil med ett befäl och fyra brandmän (Björnberg & Melin 2003) men det finns andra typer, exempelvis flexibla, mindre enheter med 1-2 brandmän. Hur insatsförmågan för en enhet ser ut beror bland annat på vilken typ av uppgift den ska hantera och vilka andra enheter som finns på plats. Tillsammans kan två enheter få en högre insatsförmåga än vad summan av dem var för sig ger (Andersson et al. u.å.). I förstudien av Andersson et al. (u.å.) har en kunskapsöversikt gjorts för att kartlägga hur insatsförmåga kan beskrivas. Det visar sig dock att stora förenklingar får göras för att kvantifiera insatsförmågan. Även om olika enheter kan användas i modellerna, exempelvis släckbilar och stegbilar, går det inte att ta riktig hänsyn till vilken förmåga de olika enheterna har att hantera en specifik händelse. De flesta modellerna handlar istället om att beräkna vilken täckningsgrad som kan uppnås. Flera av modellerna som undersökts i studien behandlar insatstid. En av modellerna, FSEC-modellen, kopplar det förväntade antalet dödsfall för en viss olyckstyp mot den tid det tar för räddningstjänsten att ta sig till olycksplatsen för att på så sätt kunna mäta effekten av att snabbt ta sig till olycksplatsen. Flera räddningstjänster arbetar idag med mindre enheter som snabbare kan ta sig till en olycksplats för att göra en första skadebegränsande insats och därefter ansluta till andra enheter.

Förmågan att hantera olyckor inom kommunal räddningstjänst kan beskrivas utifrån ett antal faktorer.¹⁸ Exempel på sådana faktorer är vilka resurser som räddningstjänsten förfogar över, dels materiella resurser men även personella. Vilka verktyg och materiel som finns tillgängliga påverkar insatsförmågan och därmed även utfallet av insatsen, det vill säga insatsresultatet. Vilken typ av materiel som räddningstjänsten har till sitt förfogande bör vara styrt av den riskbild som råder i kommunen för att ha en bra förutsättning för att kunna hantera de olyckor som kan tänkas uppkomma. För att förmågan att hantera olyckorna skall vara god krävs att det hos personalen finns en god kunskap om bland annat utrustningen. Naturligtvis är personalens totala kompetens och erfarenheter av betydelse för förmågan, inte bara kunskap om materiel. En annan faktor av betydelse är snabbhet. Det kan ses som en viktig aspekt för att uppfylla det nationella målet om att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att insatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (SFS 2003:778). Ett snabbt ingripande är ofta av stor vikt, speciellt då människoliv står på spel. Vid andra typer av olyckor kan det däremot vara mer betydelsefullt att hinna förbereda insatsen än att snabbt nå olycksplatsen (Svensson 2010). En faktor som ofta nämns i samband med snabbhet är insatstid. Denna är av olika stor betydelse beroende på typ av olycka. Insatstid berörs längre fram i detta avsnitt.

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

Effektivitet är något som kan sägas ligga nära området kring förmåga¹⁹. Utfallet av en insats genomförd av räddningstjänsten ger ett mått på hur effektiv den var. Det finns många olika sätt att mäta denna effektivitet på. Den kan mätas genom hur snabbt temperaturen i ett brandrum sänks vid invändig släckning, omfattning av skadad egendom eller hur mycket en insats kostar (Svensson 2010).

En annan aspekt kring effektivitet och snabbhet handlar om placering av brandstationer. Genom en genomtänkt placering av stationen eller enheterna utifrån den riskbild som råder inom kommunen kan förmågan att genomföra snabba och effektiva insatser förbättras. För att optimera effektiviteten inom räddningstjänsten kan simuleringsmodeller användas. I Andersson och Särdaqvist (u.å.) beskrivs en metod för analys av enhetslokalisering. Modellen ger möjlighet att analysera kombinationer av olika enheter och samtidigt olyckor in i uppbyggnadsfasen av olycksskedet. Fyra typer av bränder i byggnader samt fyra typer av trafikolyckor kan simuleras. Modellen söker finna de bästa platserna att lokalisera enheter på där insattiden kan minimeras. Axelsson, Dahlgren och Harrie (2009) tar ett steg längre och frångår tanken om att enheter skall vara lokaliserade på en specifik plats. Här föreslås att styrkorna kan delas upp och bemanna enheter som rör sig inom ett område där andra arbetsuppgifter kan utföras i väntan på larm. En anledning till att studera ”rörliga enheter” var införandet av LSO där ett av de nationella målen tar upp att räddningstjänst skall kunna utföras på ett effektivt sätt (Axelsson, Dahlgren & Harrie 2009). Genom att dela styrkor och låta dem röra sig inom ett område menar författarna att personalen utnyttjas mer effektivt, eftersom personalen är den största kostnaden inom räddningstjänsten kan detta göra att resurser används på ett mer effektivt sätt. På detta sätt kan insattiderna förkortas (Axelsson, Dahlgren & Harrie 2009; Andersson et al. u.å.).

Enheter med mindre bemanning kan dock inte hantera alla typer av insatser själva, i många fall kan dock en första insats genomföras för att påverka skadeutvecklingen. Svensson (2010) för ett intressant resonemang kring antal man i personalen och personalens kompetens. Han menar att olika situationer kräver olika kombinationer. 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.

Det mått på effektivitet och förmåga för räddningstjänstens som troligen funnits längst är insattiden. I Statens Brandinspektions Meddelande 1963:3 definieras insattiden som *”den tid, som förflyter från det ögonblick brandstyrkan börjar alarmeras till dess styrkan påbörjar det egentliga räddnings- eller släckningsarbetet på brandplatsen”*. Insattiden är summan av anspänningstid, körtid samt angreppstid. I detta meddelande införs de tidskategorier som fortfarande lever kvar i vissa räddningstjänsters förmågebeskrivningar. Utifrån erfarenhet och med hänsyn till ekonomiska faktorer införs tre bebyggelsekategorier: Grupp I, Grupp II samt Grupp III.

Grupp I Äldre, brandfarlig stadsbebyggelse; koncentrerad stadscentrum-bebyggelse 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.

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.

Enligt meddelandet bör insattiden inte överstiga 5-10 minuter för Grupp I, 10-20 minuter för Grupp II och för Grupp III inte överstiga 20-30 minuter. Tiderna och bebyggelsegrupper återkommer i Meddelande från Räddningsverket 1987:5. Där har dock definitionen på vad som ingår i respektive grupp utvecklats och tiderna har satts till 10, 20 respektive 30 minuter. Numera används ofta begreppet normal insattid, vanligen vid projektering av nya byggnader och liknande. Det står i BBR kapitel fem att normal insattid för räddningstjänsten vid fönsterutrymning kan sägas vara 10 minuter och för friliggande flerfamiljshus i tre våningar kan 20 minuter vara godtagbart (Boverket 2008).

Att använda tidsbegreppet som ett mått på effektiviteten vid en insats menar Svensson (2010) inte är tillräckligt för att spegla den komplexitet som en insats präglas av. Det finns naturligtvis fler parametrar än vad som presenterats här som i vissa händelser kan utpekas som betydelsefulla för insatsresultatet.

Eftersom räddningstjänsten bekostas av skattemedel är det viktigt att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt (Andersson, Lundgren, Wellving & Axelsson 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 räddningstjänsten

I detta avsnitt genomförs en djupare analys av hur kommunala räddningstjänster beskriver sin förmåga att hantera uppkomna olyckor inom kommunens ansvarsområde. 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 handlingsprogrammet?

I författningsstudien redovisas att ett av de nationella målen betonar att räddningsinsatserna ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Viktiga kategorier för en effektiv räddningstjänstverksamhet är utbildning, övning, utrustning, ledning och samverkan (Hjert 2004). Effektivitet har, som belysts tidigare, en stor betydelse för hur bra förmågan att hantera olyckor blir. Dessa aspekter kommer därmed att beaktas vid analysen av handlingsprogrammen. Även hur tider och tidsaspekter redovisas, studeras i analysen. Längre insatstider till olika bebyggelse typer angivits som 10, 20 och 30 minuter. Andra bedömningsgrunder bör ersätta dessa för att planeringen av räddningstjänsten ska bli mer flexibel och mer inriktad mot avsedda resultat med insatserna (Hermelin, Schnell & Dryselius 2004).

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.”

Eftersom det i den litteraturstudie som genomförts tidigare i detta arbete visat sig att forskning och teori inom området med beskrivning av förmåga är begränsad kommer den konventionella metoden för innehållsanalys att användas. Följande är sammanfattat från Hsieh & Shannon (2005). Den konventionella metoden används för att beskriva fenomen eller företeelser, vanligen använd då lite teori och forskningslitteratur finns inom ämnet. Kategorier för bedömning av materialet tas fram genom själva datamaterialet vid studien av det, detta benämns ”induktivt kategoriframtagande”. Materialet läses i sin helhet och därefter väljs ord, fraser etc. ut som är viktiga för materialet. Dessa kategoriseras och används vid framtagandet av en analysmall. I studiens diskussionsavsnitt kan resultat från analysen knytas mot den teori som kan tänkas finnas inom området. Här kan också poängteras hur denna kunskap bidrar till området. En svårighet med denna konventionella analysform är att göra analysen heltäckande och genomgående så att inte information som är viktig förbigås. Genom att skapa en analysmall som kan användas på alla texter i undersökningen ökar analysens trovärdighet och dess validitet samt gör den mer vetenskaplig.

7.1 Val av kommuner

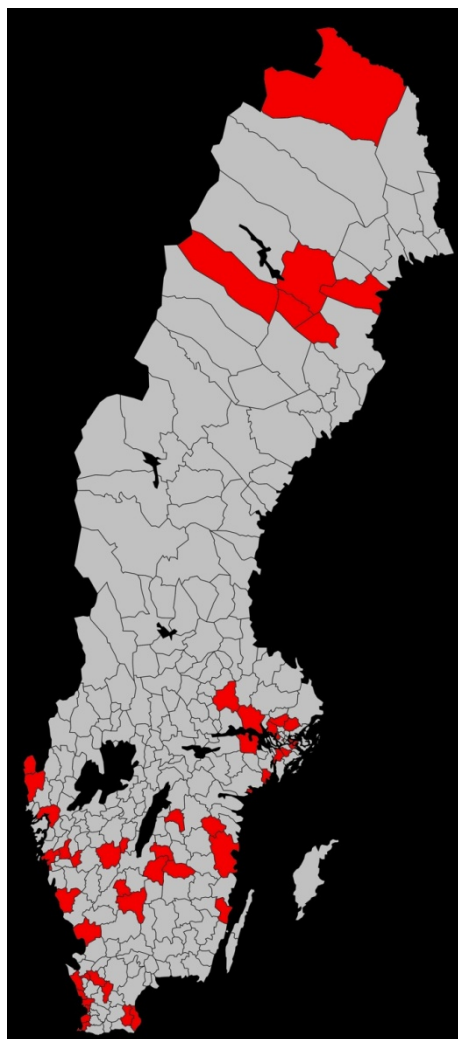
För att analysera hur förmåga att hantera olyckor som kan uppstå inom kommunen beskrivs, har ett antal kommuner valts ut. Värde av att analysera beskrivningen av förmåga för landets samtliga kommuner hade varit stort, dock är det inte möjligt att genomföra inom ramen för detta arbete. Därför har istället ett antal kommuner valts ut till analysen. För att kunna få en bra uppfattning om hur förmågebeskrivningarna ser ut hos landets kommuner spelar det en viss roll hur kommunerna väljs ut. Vid Karlstad Universitet har ett antal liknande studier genomförts för att studera hur handlingsprogrammets utveckling sett ut sedan införandet av LSO. Vid dessa studier har 50 kommuner valts ut för att representera landets samtliga kommuner, allt från kommuner på landsbygden till kommuner i storstäder. Detta speglar då skillnader i faktorer som demografi och varierande kommunala resurser. En av studierna genomfördes som en innehållsanalys (datoranalys). Som en del i studien analyserades även förmågebeskrivningen i handlingsprogrammen (Johansson & Svedung 2006). I föreliggande studie används samma urval av kommuner. Anledningen till att samma urval av kommuner används i denna studie är med förhoppningen om att kunna relatera till den tidigare studien och se om någon förändring skett.

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 rekvidera 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:

Aneby, Arvidsjaur, Bollebygd, Botkyrka, Eksjö, Enköping, Gnosjö, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Höör, Järfälla, Kiruna, Klippan, Kävlinge, Landskrona, Lerum, Lidingö, Lomma, Malmö, Malå, Mjölby, Mullsjö, Mönsterås, Nacka, Norsjö, Nässjö, Oxelösund, Piteå, Sala, Sigtuna, Simrishamn, Sorsele, Strängnäs, Strömstad, Sundbyberg, Tanum, Tomelilla, Trosa, Uddevalla, Ulricehamn, Upplands-Bro, Vallentuna, Varberg, Vellinge, Värnamo, Västervik, Åstorp samt Åtvidaberg.

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



Figur 3. Geografisk placering av de kommuner som analyseras i studien.

bildat räddningstjänstförbund. I dessa fall upprättas handlingsprogrammet för den operativa verksamheten gemensamt för de ingående kommunerna. Detta gör att det faktiska antalet handlingsprogram som analyseras inte kommer att vara 50. Det faktiska antalet program som analyseras är 29 program för enskilda kommuner och tio program för räddningstjänstförbund eller andra samverkansformer. Program har kunnat rekvideras från samtliga kommuner förutom Mönsterås kommun.

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.

Viktiga aspekter för ett bra angrepp på skadeplats är tillgänglighet, resurser, ledning, utbildning, övning, erfarenhet, styrkeuppbyggnad, uthållighet och insatsplanering (SOU 2002:10). Dessa aspekter är således intressanta att beakta i studien av handlingsprogrammen. Vidare i samma betänkande poängteras snabbhet som en viktig parameter för effektiviteten. I RåL kunde snabbheten i vissa fall tolkas som en parameter skild från effektiviteten vilket gjorde att fokus lades på en förstainsats under kort tid och att räddningstjänstens förmåga och möjligheter kom i andra hand (SOU 2002:10). Insattid, bemanning och utbildning var kraven för effektiv räddningstjänst i förarbetena till RåL. Betänkandet menar att det inte längre räcker med de tre faktorerna för att beskriva räddningstjänstens effektivitet, istället bör ”fler och mer komplexa riktlinjer” beaktas.

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 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).

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 förekommande i beskrivningarna är användandet av riskmiljöer och beskrivning av olyckstyper för varje riskmiljö.

Vellinge kommun presenterar 11 olika riskmiljöer med 24 händelsetyper. För varje riskmiljö redovisas fakta och statistik. Väntevärde för antal döda och skadade presenteras i en 6 gradig skala och dess katastrofpotential på en tregradig skala, bedömningen är gjord för varje händelsetyp men en sammanvägning görs för varje riskmiljö och denna presenteras sedan i en riskmatris. Tre prioriterade riskmiljöer redovisas, trafikolyckor, bostadsbränder och drunkningsolyckor.

Även Storstockholms brandförsvaret beskriver riskbilden där olyckor som kan föranleda räddningsinsats kan uppstå med riskmiljöer. Storstockholms brandförsvaret ska förbereda insatser mot följande olyckor i respektive riskmiljö (avgränsat till de olyckor som föranleder räddningsinsats): **Bostadsmiljö:** Brand, Farligt ämne (främst stadsgas), Ras och kollapsade byggnader. **Trafikmiljö:** Olycka med personbil. Farligt gods på vägar, järnvägar och till sjöss. Olycka med stora fordon/farkoster (vägtrafik, spårtrafik, sjöfart och luftfart). **Arbetsplatser:** Brand, Farliga ämnen, Personolyckor, Ras och kollapsade byggnader. **Vård, omsorg och utbildning:** Brand, Farliga ämnen. **Publika lokaler och offentlig miljö:** Brand, Farliga ämnen, Personolycka/hot om hoppning. Olyckor på is och i vatten. Händelser med många skadade. Olja i vattendrag. Ras och kollapsade byggnader.

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 tioårsperioden. Fyra dimensionerande typolyckor används och för dessa beskrivs förmågan, olyckorna är trafikolycka, brand i bostad, sjukvårdslarm samt drunkningsolycka. 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.

I storstadsområdena finns aspekten kring koncentrerad stadsbebyggelse med sluten kvartersbebyggelse och allmänt förtätad bebyggelse av bostäder, kontor och affärer. Räddningstjänsten Storgöteborg beskriver dessa områden som platser där olyckor kan inträffa som kräver räddningsinsats. Storstockholms brandförsvaret nämner att speciellt känsliga är undermarksanläggningar och samlingslokaler. Risk för stora olyckor i trafiksystemen där det kan bli många skadade. Terroråd då huvudstaden är det troligaste målet. Kulturbyggnader etc., ofta med sämre brandskydd, exempelvis Gamla stan.

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 bostadsbränder. De anger skadeutfall med antal händelser per år och beskriver ekonomiskt skadeutfall samt skadeutfall för liv (anges med Bushpoäng).

Enköping-Håbo har skattat sannolikhet och konsekvens för ett antal större olyckor i kombination med statistik. Egendom har värderats i kronor och liv i skadepoäng. Intressant här är att även förmågan att hantera olyckorna som tas upp har skattats mellan 1-5. Möjligheten till snabb insats och kommunens resurser har vägts samman. Riskbilden redovisas i en riskmatris.

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 brandförsvarfsförbund beskriver den lokala riskbilden för varje medlemskommun. SÖRF redovisar vilka de vanligaste olyckstyperna är för varje medlemskommun.

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 utförts bidrar detta till dess tyngd.

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 rekvirerat 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 uthållighet)”. 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. Beskrivs 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?

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 riskbilden 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? 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.

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? Beskriv den i kvantitativa eller kvalitativa termer?

Är förmågebeskrivningen kvantitativ utgår den troligen från en modell.

Merparten av förmågebeskrivningarna är kvalitativa där det vanligaste är att beskriva ett antal insattstyper en räddningsstyrka ska klara av att genomföra själva eller med förstärkning. 35 av handlingsprogrammen bedöms ha en kvalitativ beskrivning. Förmågebeskrivningen är vanligen utformad som en målbeskrivning av vad som skall klaras av. Vissa av räddningstjänsterna sätter upp prestationsmål där en viss nivå skall uppnås för att förmågan ska vara uppnådd. Målsättningar om att snabbt komma till olycksplatsen med personal för att bryta skadeutvecklingen. Målbeskrivningarna ger inte en bild av den faktiska förmågan, utan ger istället en bild av vad man avser att klara av.

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 uppbyggnad av stora räddningsinsatser. Kravet gäller insats som successivt ökar till att omfatta cirka 20 räddningsenheter á 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.

	N1	N5	N10	N20	N30
Liv	Varning samt livräddning vid enstaka fall	Livräddning av enstaka personer	Livräddning av flera personer	Omfattande livräddning	Livräddning vid stor skadeplats'
Egendom	Inledande skadebegränsningar	Enkel skadebegränsningar	Normal skadebegränsningar	Omfattande skadebegräns-	Omfattande skadebegränsningningar med uthållighet
Miljö	Riskbedömning	Enkel begränsning av miljöskada	Normal begränsning av miljöskada	Omfattande begränsning miljöskada	Omfattande begränsning av miljöskada med uthållighet

Figur 4. Omfattning av varje nivå för liv, egendom och miljö (Höglandets räddningstjänstförbund).

Riskmiljö	Insats med första- handsperson N1 (min)	Insats med N5 (min)	Insats med N10 (min)	Insats med N20 (min)	Insats med N30 (min)
Industri brand	7	15	20 ²	20	30
Industri					
kemikalieutsläpp	10	15	20	-	30
Brand i bostad	7	15 ¹	20	30	45
Brand i allmän byggnad	7	15 ¹	20 ²	20	30
Brand i annan byggnad	7	15 ¹	20 ²	20	30
Kemikalieutsläpp i					
annan byggnad	10	18	20	-	30
Brand i fordon	7	15	20	-	-
Brand i skog och mark	22	30	35	45	55
Trafikolycka	7	15	20	30	30
Kemikalieutsläpp					
från trafik	7	18	20	-	-
Drunkningsolycka	7	15	20	20	-

Figur 5. Figuren anger efter vilken tid en insats måste vara på plats (Höglandets räddningstjänstförbund).

I Helsingborg anges räddningskårernas uppgifter och förmåga i tabell med en, två eller tre enheter med tillhörande ledningsnivå N1-N3. För varje typinsats beskrivs om det behövs en, två eller tre enheter. Det kan exempelvis vara lägenhetsbrand med rökdykarinsats. Förmåga för heltidsstyrkor, deltidstyrkor och ledning anges i punktlister där typer av insatser anges, exempelvis akut omhändertagande vid fastklämning vid ex. trafikolyckor.

Mjölby anger mål om täckningsgrad där en viss procent av befolkningen skall nå inom en given tid, mer om täckningsgrad kommer längre fram i analysen. Mullsjö 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: **Bemanning:** 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.

Uppgift	Halmstad Styrka 10	Halmstad Styrka 11	Oskarström Styrka 12	Getinge Styrka 13	Harplinge Styrka 14	Simlångsd. Styrka 15	Halmstad Styrka 17
Anspänningstid	90 sek	7 min	5 min	5 min	Ingen brdskp	5 min	90 sek ***
Automatiskt brandlam	A	A	A	A	A	A	A
Rökdykarinsats normal risk	A	A	A	A	A **	B	B
Rökdykarinsats hög risk	B	B	B	B	B	B	B
Lägenhetsbrand hus 1-4 vån	A	A	A	A	A **	B	B
Lägenhetsbrand hus > 4 vån	A	A	A	A	A **	B	B
Begränsning av industribrand	A	A	A	A	A **	B	B
Begränsning av brand i lantgårdsbyggnad	A	A	A	A	A **	B	B
Första insats skogsbrand	A	A	A	A	A	A	B
Spillbrand 300 m ²	A	B	B	B	B	B	B
Bilbrand	A	A	A	A	A	A	A
Första insats trafikolycka	A	A	A	A	A	A	A
Losstagning av fastklämd (1-2 pers)	A	A	C	C	C	C	C
Flyg/Järnvägsolycka	B	B	B	B	B	B	B
Rasolycka	B	B	B	B	B	B	B
Första insats mot farliga ämnen	A	A	A	A	A	A	A
Kemdykning	A	C	C	C	C	C	B
Ytlivräddning	A	A	A	A	A	A	A
Vattendykning	A *	C	C	C	C	C	C
Oskadliggöra gasflaskor	A	C	C	C	C	C	C

A Resurser för ingripande utan hjälp annat än vid omfattande olycka.
 B Resurser för ingripande med hjälp från annan/andra styrkor.
 C Resurser för ingripande med hjälp av specialutrustning från Halmstad.

* Då ej styrka 10 har annan insats.

** Då styrkan uppfyller AFS för rökdykning

*** Under 2009 införs en dagstyrka med huvudsaklig placering i centralortens västra delar. Styrkan skall vara aktiv totalt 200 mantimmar per vecka fördelade på enheter om minst 2 personal åt gången.

Figur 6. Räddningstjänsten Halmstads operativa förmåga.

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

Inom Storstockholms brandförsvaret är respektive styrka dimensionerad för att hantera olyckor av begränsad storlek, exempelvis lägenhetsbränder, trafikolyckor och drunkningstillbud. 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 förmågebekrivningen. 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 påpekar 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 påpekar att de har svårt att göra inträngning vid en brand i långa järnvägstunnlar. 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, inrätta styrka med kort anspänningstid, införa FIP. Snabbare fordon, nya vägar, kortare angreppstid genom insatsplanering, lokalkännedom och utpekande larmsystem.

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

Faktorer kan vara sådana som årstid, väglag, sjukdomsbortfall och liknande.

Begränsningar vid utdragna och stora händelser nämns, de senare främst i initialskedet. Flera samtidiga larm påverkar 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 samhället. 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 upprätthållas.

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).

Förtätning och förhindrande av fordonstrafik i städerna medför problem för räddningstjänsten att ta sig fram. Vid reparation av höjdfordon upprätthåller kommunerna höjdfordonsberedskap åt varandra, insatstiden kan då uppgå till 25-30 min. (Enköping-Håbo).

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).

Övergripande mål anges som effektmål, prestationsmål och liknande. Utöver dessa anges det ibland andra mål som arbetet kan fokuseras mot. Några exempel ges här.

För Gnosjö anges att vid trafikolycka, få skadade till vård inom gyllene timmen. Kunna med räddningsenhet vara på plats inom 15 min på vägavsnitt med mer än 1500 fordonsrörelser per dygn. Kunna med specialenhet losstagning vara på plats inom 20 minuter på vägavsnitt med högre trafikintensitet än 4000 fordonsrörelser per dygn. Vid industribrand för att rädda stora värden och arbetstillfällen: Kunna bygga upp och leda räddningsarbetet vid en stor händelse med insats motsvarande nivå 30 inom 25 min. Kunna rökdyka i två timmar på två tåter inom 30 minuter i det fall rökdykning bedöms som enda tillgängliga släckmetod. Kunna med lättskum inom 30 minuter släcka lokaler upp till 600 kbm volym samt skumfylla lokaler upp till 6000 kbm. Vid bostadsbrand: kunna angripa invändig brand inom 10 min i orter med mer än 900 invånare, kunna samtidigt livrädda invändigt och utvändigt inom 20 min. Vid kemolycka: kunna livrädda inom 10 min i orter med mer än 900 invånare, kunna angripa och påbörja åtgärd mot ett utflöde inom 25 min i orter med mer än 900 invånare, i övriga delar ska åtgärden kunna ske inom 45 min. Kunna bygga upp och leda en insats motsvarande nivå 30 inom 45 min. Insatsen ska kunna fortgå i två timmar.

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

Styrkorna ska vara övade och utrustade för att i samarbete med sjukvård uppfylla den gyllene timmen vid trafikolyckor (Helsingborg). Motsvarande gäller för Klippans kommun, Sorsele kommun, Värnamo kommun och Åstorps kommun.

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 räddningstjänsterna, 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 räddningsstyrkan 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. Tvåstationsinsats ska kunna påbörjas 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 losstagning av fastklämda vid trafikolyckor påbörjas i hela kommunen inom 20 min. Invändig släckinsats genom rökdykning i hela kommunen inom 20 min. Livräddande och begränsande insats vid kemikalieutsläpp genom kemdykning 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 kemikalieolyckor, bränder och trafikolyckor.

Helsingborgs brandförsvaret beskriver för sina hel- och deltidstyrkor följande: För heltidsstyrkorna **beskrivs att de självständigt** ska kunna utföra: invändig livräddning med rökdykarinsats, sådan insats skall kunna göras mot normal bostadsbebyggelse inom staden. Utvändig livräddning med hjälp av stegmateriel eller höjdfordon. Invändig släckning och livräddningsinsats i, i övrigt okomplicerad bebyggelse t.ex. mindre industrier. Enklare kemdykarinsats i mindre omfattning. Ytlivräddning i hamnar och strandnära vatten. Akut omhändertagande vid fastklämning vid exempelvis trafikolyckor. Losstagnation med akut omhändertagande vid fastklämning. **I samverkan:** samtidig ut- och invändig släckning samt invändig livräddning mot all bostadsbebyggelse inom staden. Livräddning med vattendykarinsats i hamnar och strandnära vatten. Losstagnation. Kvalificerad livräddningsinsats i industrier, publika lokaler. Begränsning av brand i stora industrier. Avgränsning av bränder i stora upplag. Kvalificerad räddning med kemdykarinsats. Oljeskadebekämpning i vatten och på land. Släckning av cistern i oljehamnen. **Deltidsstyrkor:** utvändig släckning. Utvändig livräddning med hjälp av stegmateriel. Akut omhändertagande av fastklämd vid trafikolycka. **I samverkan:** utvändig släckning med samtidig invändig livräddning med rökdykarinsats i normal bostadsbebyggelse. Invändig släckinsats i mindre och okomplicerade industrier. Förbereda för losstagnation med akut omhändertagande vid fastklämning vid exempelvis trafikolyckor. Släckning av skogs- och gräsbränder. Oljeskadebekämpning i mindre omfattning på land och i vatten.

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 styrkeuppbyggnad i nivåer upp till en samlad insats som består av de taktiska enheter som krävs för att ha förmåga att klara en dimensionerande olycka. Räddningsenhet (R) 4-5 pers, Vattenenhet (V) 1-2 pers, Höjdenhet (H) 1-2 pers, Ledningsenhet (L) 1 pers, Specialenhet (SE) 1-3 pers, Förstainsatsperson (F) ingår i andra enheter i senare läge. För varje tätort beskrivs den genomsnittliga framkörningstiden för respektive larmnivå, det vill säga Nivå 1, 5, 10, 20, 30. Vad de olika nivåerna innebär vid insats kan utläsas i *figur 4*.

Tätorter	Insats med Nivå 1 (minuter)	Insats med Nivå 5 (minuter)	Insats med Nivå 10 (minuter)	Insats med Nivå 20 (minuter)	Insats med Nivå 30 (minuter)
Ingående taktiska enheter	F	R (SE)	RR V/H L (SE)	RRR VV H LL (SE)	RRRR HH VV LLL (SE)
Värnamo	6	10	21	31	< 45
Bredaryd	6	10	24	40	< 45
Bor	6	12	19	28	< 45
Rydaholm	6	10	34	40	< 45

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

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.

Södra Älvsborgs räddningstjänst beskriver att räddningstjänsten skall klara **Med egna resurser**: Trafikolycka med ett flertal skadade och fastklämda. Brand i villa med behov av livräddning och släckning. Brand i lägenhet med behov av livräddning och släckning, utvändig livräddning ska kunna genomföras upp till åtta våningar (23m) där så krävs. Brand i skola, vårdinrättning, hotell, publik lokal, industri eller lantgård med behov av begränsad livräddning och släckning. Brand utomhus. Järnvägsolycka (inklusive skyddsjordning) eller flygolycka med begränsat antal skadade och fastklämda med samtidigt vårdbehov. Ytlivräddning i vatten och undsättning i svårtillgänglig terräng. Livräddande och begränsande insatser i samband med brand i eller utsläpp av kemikalier (farliga ämnen), uppgiften avser begränsade volymer, begränsad utbredning och begränsat antal skadade, inte sanering vid utsläpp. Avtalstagande med vattendykare åt Borås stad, transport i väglös terräng, bärhjälp vid sjuktransporter, sanerings- och restvärdesuppdrag samt sjukvårdsuppgifter i väntan på ambulans. Djurräddning. Livräddande uppgifter i samband med ras, skred eller fall. Medverkan vid samhällsstörningar och extraordinära händelser. Åtgärder som är att hänföra till räddningstjänst vid stormskador, översvämningar eller höga flöden. **Samverkan vid stora olyckor**: Järnvägsolycka med ett större antal omkomna, skadade och fastklämda. Flygolycka med ett större antal omkomna, skadade och fastklämda. Omfattande/långvarig räddningstjänst vid utsläpp av farligt ämne eller klimatrelaterade olyckor. Omfattande brand i större byggnadskomplex eller i kvarter i tätort. Omfattande miljöskada som påverkar skyddsområde för vatten. Insats vid CBRNE-händelse. Indikeringsuppgifter i delar av SÄRF:s område vid kärnteknisk olycka i Ringhals.

Första enheten ska klara trafikolycka, bränder i mindre omfattning och undersökning av röklukt, 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 distrikt inom området. Förstärkningsenheter för att hantera komplicerad rökdykning

samt komplicerad räddning ska finnas i Malmö- och Lundområdet. Vidare beskriver de för omfattande insatser: **Komplicerad keminsats:** Genomföra insats vid olycka alternativt miljöskada med farliga ämnen med krav på särskild kompetens för teknisk insats, indikering och ledning samt med användning av särskild teknisk utrustning. **Komplicerad räddning:** Genomföra insats vid olycka på väg, järnväg eller i anläggning med krav på särskild kompetens samt med användning av specialutrustning. **Komplicerad brandsläckning:** Genomföra storskalig släckinsats vid bränder i depåområden och riskanläggningar med användning av särskild utrustning för släckning och vattenförsörjning. Genomföra insats i komplexa anläggningar som citytunneln, Turning Torso och andra riskobjekt. Genomföra komplicerad rökdykarinsats för eftersökning och livräddning i undermarksanläggningar och tunnlar. Beskjutning av brandutsatta gasflaskor. **Räddningsdykning:** Genomföra räddningsdykning i hamnområde, kustnära vatten och sjöar. **Räddning Hög höjd:** Genomföra kvalificerade insatser för livräddning och brandsläckning på hög höjd med användning av specialutrustning. **Oljebekämpning:** Genomföra begränsningsinsats i hamnar, strandnära vatten, sjöar och vattendrag. **Vatteneheter:** Tillgodose behov av vattentillgång vid insatser i områden med begränsad fast vattenförsörjning. **Djurlivräddning:** Genomföra djurlivräddande insatser vid olyckor med djur och boskap. **Understöd:** Genomföra akut restvärdesräddande insatser. Svara för depå- och materialförsörjning vid omfattande händelser.

Förmågan beskrivs för varje riskmiljö som redovisats av Storstockholms brandförsvaret. Förmågan beskrivs som en ambition där lokala variationer utifrån riskbild kan förekomma. **Förmåga att genomföra räddningsinsatser i bostäder. Förmåga att genomföra räddningsinsatser i trafikmiljön. Förmåga att genomföra räddningsinsatser på arbetsplatser. Förmåga att genomföra räddningsinsatser i anläggningar för vård, omsorg och utbildning. Förmåga att genomföra räddningsinsatser i det offentliga rummet, i publika lokaler och på allmän plats.** För att ta ett exempel är det skrivet på följande sätt för **Förmåga att genomföra räddningsinsatser i bostäder.** Brand i lägenhet eller villa. Först anländande styrka ska, i de fall de är 7 man, kunna genomföra både utvändig och invändig räddningsinsats. Vid åtkomst från farbar väg ska utvändig räddningsinsats kunna genomföras samtidigt som det invändiga angreppet. I bland annat Stockholms innerstad finns bebyggelse där utvändigt angrepp måste ske via utskjutsstege och i många fall på svåråtkomliga innergårdar. Innan förstärkning anlant står valet i dessa situationer mellan utvändig räddningsinsats eller invändigt angrepp. I de fall styrkan är färre än 7 man uppstår alltid valsituationen innan förstärkning anlant. Person i fara. Först anländande styrka ska kunna vidta adekvata åtgärder för att undsätta personer som hamnat i akuta nödlägen, som t.ex. fastklämning, fallolyckor eller person fast på otillgänglig plats. Farliga ämnen, stadsgas. Först anländande styrka ska kunna indikera förekomst av gas, samt påbörja livräddande insatser.

9. Beskrivs förmågan att hantera mer komplicerade olyckor?

Exempelvis svarare keminsatser eller andra krävande typer av insatser.

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 kemikalieutsläpp, större bränder i oljeprodukter, komplicerade trafikolyckor, drunkningsolyckor, olyckor i anläggningar med långa inträngningsvägar för rökdykare (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 förband utarbetade riktlinjer för samverkan kan gynna en räddningsinsats effektivitet.

Många av räddningstjänsterna ingår i samverkansavtal av något slag, till exempel RäddSamE, RäddSamF, Skåne Nordväst med flera. Samverkan kring befälsberedskap är relativt vanligt, speciellt när det gäller högre befälsberedskap. Avtal om gränsöverskridande räddningstjänst, insats av närmaste styrka oavsett kommungräns. Några beskriver samverkan med industriräddningstjänst och dylikt.

Kiruna beskriver sin samverkan med andra aktörer enligt följande. Samverkan med fjällräddningstjänst i fjällområdet. Narviks räddningstjänst på E10 för trafikolyckor. Enontekiö kommun Finland, räddningstjänsthjälp från Finland och i Finland med Karesouando räddningsvärn. Pajala, räddningstjänsthjälp från Pajala till Masugnsbyn.

Strängnäs samverkar på följande sätt. Avtal med Enköping-Håbo om ömsesidig hjälp vid trafikolyckor på Rv55 samt att Strängnäs gör förstainsats vid brand/olycka på Arnö. Avtal med Eskilstuna om RCB och ömsesidig hjälp vid trafikolycka på E20 och vid järnvägsolyckor. Förstainsats i vissa områden. Avtal med Flen om ömsesidig hjälp vid trafikolyckor på Rv55 och vid järnvägsolyckor. Strängnäs gör förstainsats i vissa områden i Flen. Avtal med Sörmlandskustens räddningstjänst om att Strängnäs gör förstainsats i vissa områden i Gnesta. Avtal med Södertörn om ömsesidig hjälp vid trafikolyckor på E20 samt vid järnvägs- och sjöolyckor.

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

Främst inom räddningsområde syd. Samverkan om regionala resurser och strategisk ledning sker även med räddningsområde nordväst och nordöst. Samverkan sker bland annat genom gemensam uppbyggnad av stabs- och ledningsresurser. Regional kemberedskap och ledningsstöd. Överenskommelse om gemensam räddningstjänst på Öresundsbron. Samarbetsavtal med Köpenhamns Brandväsen. Gemensam RCB i område syd. Gränslös samverkan (Räddningstjänsten Syd).

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 brand- och bogserbåtsberedskap. Avtal med SMC.

11. Hur beskrivs förmågan att utföra uppdrag som inte är räddningstjänst.

Detta kan vara IVPA (I Väntan På Ambulans), hissöppning eller liknande trygghetsskapande 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.

Täckningsgraden beskrivs i 36 av de 39 analyserade handlingsprogrammen. Den anges ej för Gnosjö. Kiruna beskriver enbart att man ska ha en god yttäckning för att inom rimlig tid komma fram till alla tänkbara olycksplatser. Norsjö har endast insatstidkarta på brandstationen i Norsjö, det vill säga inte någon redovisad i handlingsprogrammet. För alla övriga kommuner som ingår i studien redovisas täckningsgraden på något sätt.

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)?

Den absolut vanligaste modellen för att ange täckningsgraden är att ange insatstiden inom kommunen eller förbundet. Insatstiden är tiden från insatsstyrkan alarmeras till räddningsarbetet påbörjas (Hermelin, Schnell & Dryselius 2004). Aneby skriver att i vissa fall är insatstiderna längre, exempelvis till friliggande objekt, där ska då byggnadstekniska åtgärder eller andra förebyggande åtgärder vidtas. Vissa av kommunerna kopplar vissa uppgifter till tiden 10 minuter, Helsingborg beskriver att inom den direkta tätorten skall en insatsstyrka kunna påbörja en rökdykarinsats inom 10 minuter och en utvändigt höjdfordonsinsats från förstärkande station skall kunna utföras inom 15 minuter.

Flera av kommunerna anger täckningsgraden grafiskt, där insatstiden 10, 20 och 30 minuter markeras. En annan modell där insatstiden används beskrivs genom att en viss andel av kommunens invånare ska nås av en livräddande styrka inom 10, 20 respektive 30 minuter. Strömstad beskriver täckningsgraden grafiskt med insatstider markerade och kopplade till bebyggelse typer I, II och III. Arvidsjaur använder fortfarande bebyggelse typer grupp I, II och III. Även Strängnäs använder bebyggelsegrupper. Strängnäs beskriver att det finns objekt där angreppstiden blir längre till följd av att anläggningarna är stora eller har en komplicerad verksamhetsstruktur.

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 brandförsvaret 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 riskbild. Som räddningsstyrka avses i normalfallet räddningsfordon komplett med personal från brandförsvaret utrustade för släck och livräddningsinsatser. Skulle annat fordon från brandförsvaret anlända först till olycksplatsen räknas det som första räddningsfordon om personalen gjort en faktisk räddningsinsats. Som normala förhållanden räknas inte om det råder svåra väderleksförhållanden, trafikstörningar, stort personalförlust 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 räddningsstyrka larmas ut från brandstation eller via sambandsmedel tills den första räddningsstyrkan är framme på olycksplatsen.”

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

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

Merparten av kommunerna och förbunden har lämnat beskrivningen av bebyggelse typer. De fem som använder sig av bebyggelse typer är Arvidsjaur, Malå, Strängnäs, Strömstad och Tanums kommuner. Dock används fortfarande insatstidsgrupperna 10, 20 och 30 minuter av många räddningstjänster för att beskriva hur snabbt en insats kan inledas.

4. Redovisas anspänningstid för räddningstjänstens enheter?

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

För de flesta enskilda räddningstjänsterna anges anspänningstiden, däremot anges den enbart för ett fåtal av räddningstjänstförbunden. I de fall den anges är det vanligen 90 sekunder för heltidsstyrkorna och mellan 5-10 minuter för deltidstyrkorna. Högre befäl har vanligen antingen 90 sekunders anspänningstid 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 farlig verksamhet, Seveso-klassad verksamhet eller dyläkt.

Helsingborg beskriver i sitt handlingsprogram att två verksamheter i den högre kravnivån enligt Sevesolagstiftningen finns inom deras område, för dem finns plan för räddningsinsats där åtgärder beskrivs, larmning och andra resurser. Dock ingen speciell förmågebeskrivning. Kiruna beskriver att de har 5 stycken 2:4-anläggningar där två av dem bekostar en utökad beredskap hos räddningstjänsten. Ingen beskrivning av förmåga på de enskilda anläggningarna. Piteå beskriver på samma sätt. Även flera andra kommuner beskriver att det finns 2:4-verksamhet inom deras område, men ingen beskrivning av insatsförmåga vid dem ges.

Räddningstjänsten Enköping-Håbo har tre stycken 2:4-anläggningar, för en av dessa beskriver de sin förmåga. Inom området finns även Skokloster slott vilket är ett riksintresse. Vid detta finns ett räddningsvärn för att kunna göra en tidig insats. Förmåga vid insats på slottet har även beskrivits.

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 lokalisering i Kiruna tätort, säsongstyrda 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 kompliceras 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 beläggningen 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 brandförsvaret beskriver att beredskap utöver det normala ska upprättas vid tillfällena 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, deltidstyrka, 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, SBBF 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?

Hur räddningsstyrkorna är ordnade varierar mellan landets kommuner. Vilken typ av räddningsstyrka som larmas i första skedet varierar bland annat beroende på kommunens storlek och riskbild. Normalt är enheterna dimensionerade utifrån en normal riskbild i kommunen. Med enhet avses en organisatorisk del bestående av en eller flera människor som med hjälp av utrustning har en viss förmåga att genomföra åtgärder gentemot en eller flera typer av olycksförlopp (Svensson, Cedergårdh, Mårtensson & Winnberg 2005). Exempelvis taktiska enheter, ledningsenheter etc.

Den definition som återkommer i handlingsprogrammen är den som bland annat Åtvidaberg beskriver. Taktiska enheter, en enhet som utgörs av fordon, bemanning, materiel och kompetens. Inom räddningstjänsten Storgöteborg utgörs en enhet av personal, kompetens, fordon och utrustning. Varje olyckas specifika karaktär ställer krav på att enheterna organiseras för att uppnå effektiva räddningsinsatser.

Aneby ger exempel på taktiska enheter som används, räddningsenhet, vattenenhet, specialenhet och ledningsenhet. Även Eksjö ger exempel, FIP-enhet, räddningsenhet, vattenenhet, höjdenhet, ledningsenhet och specialenhet.

Mjölby beskriver i sitt handlingsprogram att en taktisk enhet består av ett antal personer med viss kompetens, fordon och materiel. De ger exempel på taktiska enheter, **Ledningsenhet**: ledningsfordon med ett brandbefäl som är stabsutbildad.

Räddningsenhet: Släckbil med ett befäl och fyra brandmän utrustade för rökdykarinsatser. **Höjdenhet**: Stegfordon med två brandmän som kan utföra livräddning upp tom 8e våningen. **Vattenenhet**: Tankbil med två brandmän och minst 6 kbm vatten. **Skärsläckarenhet**: Fordon med två brandmän och skärsläckarutrustning för släckning med högt tryck alternativt håltagning.

4. Hur beskrivs den utrustning räddningstjänsten har till sitt förfogande?

Detaljerad 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 införskaffas”.

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.

Västervik beskriver i kategorier den utrustning som finns. T.ex. för Västervik station: Vilka enheter som finns på stationen, R5, R4V/V/H, L, SU. Därefter särskild utrustning på stationen: Kemutrustning (nivå 2), Vattenlivräddning, Större skuminsats, Losstagning, Skärgårdsräddning, Restvärdesräddning, Terrängfordon.

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. Entreprenadmaskiner, båtar etc.

Ja, vid farligt godsolyckor nämns 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 övningsstimmar 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 faktiskt behov och kvalitetssäkras. Inriktningen av övningarna styrs 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 övningstimmar 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. Vilken utbildning som krävs varierar däremot mellan de olika räddningstjänsterna. 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 ska vara erfarna. Västervik ställer krav på att personal i räddningsstyrkan minst ska ha genomgått 80 timmars introduktionsutbildning.

Anges 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 skyddsobjekt 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 hantera 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 räddningstjänsterna beskriver att verksamheten är dimensionerad för en eller två samtidiga händelser. Vid större händelser måste resurser rekvireras genom samverkan eller genom att ledig personal kallas in.

Syftet med samverkansorganet (RäddSam Halland) är dels att kunna kraftsamla 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 samtidigt 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 samtidigt 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 uppnås 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 samtidigt larm inom Höglandets 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 utvärdig livräddning, rökdykningsförmåga och trafikolycka ska dock återställas till normal servicenivå inom område 20 och 40 (Höglandets 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?

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

Förstahandsperson på deltidskärer, kartstöd i fordon, positionering av fordon, styrning av trafikljus (Halmstad).

Små bilar för att korta ner insatstider i vissa områden (Lomma). Motsvarande i Sorsele, räddningstjänsten ämnar inköpa en mindre, snabb insatsbil till Sorsele räddningskår för att förkorta insatstiderna till kommunens ytterområden.

Man vill utöka heltidsstyrkan i Strängnäs med en man. Utveckla övningsanläggningen så att fler moment kan övas. Anslutning till RAKEL skall genomföras. Verksamheten skall kontinuerligt anpassas så att utrustning finns för att hantera de aktuella insatstyperna enligt handlingsprogrammet (Strängnäs).

Metoder för släckning av bränder inomhus eller vid dolda bränder (ex. skärsläckare, övertrycksventilation, IR, släckmedel) för att snabbt kunna bryta ett pågående brandförlopp 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 står för utlarmning. SOS verkställer förlarm. Personalen larmas då till stationen för att förbereda utryckning. Under intervju väljer operatören larmplan och verkställer utlarmning enligt denna (Aneby).

SOS Malmö tar emot 112-samtal, medlyssning för operatör i Helsingborgs stads larmcentral. Larmar under tiden ut lämpliga 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 räddningscentralers ledningsoperatörer med rätt resurs utifrån den hjälpsökandes behov (Storstockholms brandförsvaret).

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. Befälsresurser 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 brandförsvaret).

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 samtidiga larm eller vid långvariga insatser. Särskild larmplan för utlarmning av stabspersonal finns hos SOS (Strängnäs).

3. Hur beskrivs ledning och ledningsstruktur inom verksamheten?

Exempelvis ledningsnivåer, ledningssamverkan etc.

Mest förekommande är en beskrivning av vilka ledningsnivåer som finns inom verksamheten. Beskrivning av vilka befälsnivåer som är gemensam med andra räddningstjänster, till exempel brandingenjörsberedskap. Vanligast förekommande är beskrivningen om fyra ledningsnivåer. Höör beskriver fyra nivåer: N1 ledning av enskild enhet, N2 samordning mellan enskilda enheter (2-5 enheter, grupper.) N3 operativ ledning (Ledning av flera sektorer/geografiska eller funktionsrelaterade). N4 Strategisk/normativ ledning.

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

Det ska finnas ledningsförmåga att kunna bygga upp och underhålla insatser av olika storlek. Normativ och strategisk ledning utövas av RCB. Operativ ledning av lokal räddningsledare. Större och komplicerade olyckor kommunövergripande befälsfunktion (Sala).

Verkställande chef på Lindvreten som upprätthåller RC-funktionen. Ledningsdoktrinen bygger på grunder för ledning. Insatsledning utövas av insatschef och uppgiftsledning eller sektorledning utövas oftast av en styrkeledare. I regionen finns fyra insatsledningsenheter, en av dem i Attunda på Upplands Väsby station. Dessutom finns en insatsledningsenhet som leder vid mycket omfattande eller komplicerade insatser (Brandkåren Attunda).

Ledningsförmågan kan delas in i två huvuddelar, yttre (operativ) ledning på skadeplats och inre ledning (strategisk) normalt från ledningscentral på Hyllie brandstation. Yttre handlar om uppgiftsledning eller insatsledning. Den inre om systemledning. RSYD deltar i gemensam räddningschefsbereidskap för område Syd. RSYD ska ha förmåga att i varje distrikt självständigt leda händelser av rutinkaraktär. 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 ledningsstöd, både yttre och inre ledning (Räddningstjänsten Syd).

7.4 Sammanfattning och reflektion kring kommunala förmågebeskrivningar

Analysen av förmågebeskrivning i handlingsprogrammen består av sex grupper av frågor, dessa är: *Generellt, Riskanalys, Beskrivning av förmåga, Tillgänglighet och snabbhet, Personella och materiella resurser samt Larm, ledning och kommunikation.* Hur väl genomarbetad riskanalysen är tycks variera. Det verkar inte som att den uppdateras regelbundet av alla. En av kommunerna (Mullsjö) nämner att riskanalysen gjordes 1993. Dock är den översedd någon gång och kompletterad med en grovanalys. En grafisk presentation av risker i området vore intressant, där olyckor, täckningsförmåga och liknande kan anges. Olyckorna beskrivs av många som typolyckor, till exempel brand i byggnad, brand ej i byggnad, trafikolyckor och drunkning. I vissa fall används riskmiljöer inom vilka olika typer av olyckor beskrivs. Presentationen varierar från listor över risker, riskmatriser, grafisk redovisning etc. Det är ovanligt att det finns en beskrivning över hur riskanalysen tagits fram, möjligen till följd av att det endast är en sammanfattad bild av riskerna i kommunen som återges i handlingsprogrammet.

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.

8. Diskussion

Förmåga att hantera nödlägen beskrivs av flera samhällsviktiga aktörer. Ordet används i varierande sammanhang och på olika nivåer. Det kan vara förmåga på person-, kommun-, landstings-, länsstyrelse- eller nationell nivå. Det kan också handla om brandmännens fysiska förmåga, myndigheters förmåga, samhällets förmåga, räddningstjänstens förmåga och så vidare. Ett av de viktigaste syftena med att beskriva förmåga är att andra i samhället ska förstå hur och i vilken utsträckning en viss aktör klarar att utföra vissa uppgifter. Inom områdena krishantering och skydd mot olyckor spelar förmågebeskrivningen som de samhällsviktiga aktörerna gör en viktig roll för den enskilde. I fallet med kommunernas beskrivning av förmåga att hantera de olyckor som kan uppstå inom kommunens område är det troligt att förmågan inte ser likadan ut i hela området. Vissa personer eller företag kanske finns långt från brandstationen vilket i sin tur kan betyda att de behöver vidta andra åtgärder för att uppnå ett fullgott skydd, exempelvis brandtekniska åtgärder i byggnader. Information om rådande förmåga är därmed viktig, så pass viktig att det i LSO föreskrivs att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst skall se till att allmänheten informeras om vilken förmåga som finns för att genomföra räddningsinsatser, 1 kap. 7§. Genom informationen kan den enskilde bidra till sin egen säkerhet och förmåga, vilket i sin tur troligen underlättar de räddningsinsatser samhället bistår med.

Handlingsprogrammen som upprättas enligt LSO beskriver den lokala räddningstjänstens förmåga att hantera olyckor i kommunen. Studien i denna rapport visar att sätten att beskriva förmågan i de studerade kommunerna skiljer sig åt. Då RåL gällde upprättade kommunerna en räddningstjänstplan för verksamheten. Planerna var deskriptiva och de beskrivningar som gavs i dem var relativt introverta och mest riktade mot den egna organisationen där resurser räknades upp, insatstider, anspänningstider, storlek på styrkor och så vidare beskrevs. I Björnberg & Melin (2003) beskrivs 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"*. Att använda tidsbegreppet som ett mått på effektiviteten vid en insats menar Svensson (2010) inte är tillräckligt för att spegla den komplexitet som en insats präglas av. Användning av tidsbegrepp bör successivt ersättas av andra faktorer som i högre grad utgår ifrån det avsedda resultatet med insatsen, d.v.s. ett för invånarna tillfredsställande skydd. Efter studien kan det konstateras att många av de parametrar som fanns i räddningstjänstplanen också finns med i handlingsprogrammen. Dessa parametrar är troligen inte speciellt intressanta för den enskilde då denne ska planera och organisera sitt skydd. Beskrivningen av förmågan i handlingsprogrammen måste vara mer fokuserade på den tänkta mottagaren. Ett uppräknande av resurser, personal, insatstider och så vidare är egentligen ingen beskrivning av förmågan, Svensson²⁰ menar att en fara med detta är att man tror att man beskriver förmågan att genomföra räddningsinsatser. Egentligen säger det inget om förmågan på olycksplatsen, vilket är det väsentliga. I många av handlingsprogrammen är förmågan beskriven som uppgifter varje styrka ska kunna utföra själva eller med förstärkning. Följaktligen kommer frågan, är det ambitionsnivån på förmågan som ska redovisas, eller är det den faktiska förmågan?

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

²⁰ Dr. Stefan Svensson, MSB Revinge, diskussionsmöte 2011-01-11.

exempel vara att kunna utföra invändig och utvändig släckning samtidigt eller att kunna stoppa eller begränsa utflöde av normala kemikalier och sanera efteråt. Beskrivningen är mer av en målbild av vad som skall klaras av än vad som egentligen kan utföras. Förmågan att kunna hantera ett utflöde av en kemikalie kanske istället borde skattas/bedömas med hjälp av en modell och därefter beskrivas och på motsvarande sätt för övriga olyckor räddningstjänsten hanterar. På så sätt skulle en samlad bild av räddningstjänstens förmåga att hantera kommunens olyckor kunna sammanställas. Som Kaldal (2010) menar vore det i många fall bra att ha en helhetsmodell för att bedöma förmågan. Men det finns också problem med en sådan modell, hur kan en övergripande modell ta hänsyn till alla faktorer som påverkar förmågan? Där förmågan behöver kommuniceras vore det naturligtvis av stort värde att kunna sätta en siffra på hur bra förmågan är. Detta skulle till exempel inom räddningstjänsten kunna användas mot de kontaktytor där en beskrivning av den egna förmågan behövs. Dock måste det vara tydligt vad varje klass eller nivå betyder. Vad innebär det att förmågan är 8 på en 10-gradig skala? Det kan många gånger vara bättre att istället för att sätta en siffra på hur bra förmågan är beskriva vad som verksamheten egentligen förmår att göra under den aktuella situationen eller tydligt beskriva vad siffran eller nivån på förmågan betyder.

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 beskriver att vi har?* samt *Var/när brister förmågan?*

Något som inte beskrivs i någon större utsträckning i handlingsprogrammen är faktorer som påverkar förmågan till insats. Om man tar ett exempel med brand i byggnad spelar det naturligtvis roll hur bemanning, utrustning och erfarenheter hos insatsstyrkan ser ut. Dessa, tillsammans med andra faktorer kring resurser mm., spelar roll för insatsresultatet. Men det finns även andra aspekter som påverkar resultatet. Byggnadens brandtekniska utförande har stor inverkan på insatsresultatet. Brandväggar, brandceller, stigarledning, brandhissar och så vidare påverkar hur bra insatsresultatet blir. Samma resonemang kan föras kring vilken typ av objekt insatsen skall genomföras i. Det kan vara så att räddningstjänsten har en god förmåga att genomföra insats i ”normal” bostadsbebyggelse, det vill säga villor och lägenhetshus, men att förmågan är helt annorlunda om insatsen ska genomföras högt upp i en hög byggnad. Är objektet komplext kommer angreppstiden inte alltid vara en minut, så som den kanske är vid många ”vanliga” objekt. För att förbättra insatsmöjligheterna på speciella objekt är det viktigt att räddningstjänsten finns med i plan- och byggskedet för att kunna påverka lösningar i och utformning av objekt och områden.

Vissa av de kommuner som ingår i studien har genomfört en analys av hur verksamheten påverkas av sjukdomsbortfall. 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 sjukdomsbortfall påverkar verksamheten kan vara en viktig aspekt för att veta hur uthålligheten ser ut i en sådan situation. De andra faktorerna som nämndes är viktiga som beslutsunderlag vid förändring av bemanning och resurssituation. 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 gånger en full styrka behövs, till exempel vid rökdykning, kan det vara så

att insatsen fördröjs till följd av att alla inte kommit fram till platsen. Arbetsmiljöreger sätter gränser för vad som kan utföras i samband med räddningstjänst, exempelvis kan inte en förstahandsperson själv gå in i ett utrymme med tät brandrök innan erforderligt antal brandmän finns tillgängliga. Det kan vara så att om en person kommer tidigt och en annan senare så blir vinsten i tid inte speciellt stor. Dock kan det i vissa fall, exempelvis vid drunkningstillbud, trafikolycka eller bostadsbrand, vara bra att få dit en person tidigt. Den lokala riskbilden ska vara styrande för vilken typ av organisation som är mest lämplig. Att arbeta med mindre enheter ställer också nya krav på de som bemannar dem. Nya metoder och lösningar blir nödvändiga för att nå ett gott resultat. Kanske kan den personal som finns på plats vid en brand där rökdykning normalt skulle använts ändra förutsättningarna, till exempel genom att använda en fläkt för att skapa en bättre miljö och därmed undvika inträngande i tät brandrök (= rökdykning).

Dr. Stefan Svensson påpekar att det kanske är så att förmågan måste definieras i ett sammanhang, vilket kan tyckas enkelt. Ett sätt att möta detta kan vara att applicera mer av scenariobeskrivning på olycksriskerna och förmågebeskrivningen. Genom att beskriva olycksriskerna och förmågan på detta sätt kan det vara enklare och tydligare för den enskilde att förstå vad räddningstjänstens förmåga egentligen innebär och att man därmed också får ett bättre medborgarfokus med en ökad öppenhet kring vad man klarar av och inte. För vanliga olyckor som räddningstjänsten hanterar bör insatsförmågan och hur denna varierar inom området kunna beskrivas med scenariobeskrivning. Den tripplett som beskrevs i *avsnitt 6.1* är en bra utgångspunkt för att ta fram scenariobeskrivningar och för att se hur förmågan kan påverkas.

Personalens kompetens och erfarenhet framhålls som en viktig faktor för förmågan. Erfarenheten hos personalen är en grund för den verksamhet som räddningstjänsten bedriver (Svensson 2010). I handlingsprogrammen beskrivs kompetensen vanligen i form av vilken utbildning de olika yrkeskategorierna har. Däremot är beskrivning av erfarenhet svårare, av naturliga skäl. Erfarenheten hos personalen kommer naturligt att variera mellan olika kommuner till följd av att riskbilden varierar mellan landets kommuner och därmed även antalet räddningsinsatser som utförs samt typen av dem. Erfarenheten och kompetensen kan naturligtvis utvecklas, övningsverksamheten bidrar till att förbättra och utveckla förmågan.

Det ingår inte i denna rapport att göra en avvägning av huruvida beskrivningen av förmåga i handlingsprogrammen uppfyller lagens krav eller inte. MSB's nya vägledning för kommunala handlingsprogram enligt LSO beskriver att det vid analys av räddningstjänstens förmåga inte enbart bör fokuseras på organisationen, utan att till exempel resurser, uthållighet och kommunikation är parametrar som påverkar kapaciteten och kan användas för att analysera och beskriva förmågan. Beskrivningen av resurserna bör kopplas till riskbilden (MSB 2011). Det betänkande och den proposition som ligger till grund för lagtexten i LSO beskriver att snabbhet, utbildning, övning, utrustning, ledning och samverkan är parametrar som påverkar räddningstjänstens effektivitet. Även fler faktorer beskrivs, se *avsnitt 4.1*. Många av dessa parametrar beskrivs i handlingsprogrammen, men frågan är vilken nytta andra än räddningstjänsten har av den beskrivningen. För den enskilde behöver troligen förmågan beskrivas på ett mer konkret sätt för att det ska vara tydligare vad räddningstjänsten klarar och inte klarar. Kanske behöver förmågan beskrivas olika beroende på mottagare? Möjligen kan beskrivningarna ses över av kommunikatörer för att göra beskrivningen mer användarvänlig.

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

vad den tidigare varit. I den nya BBR, avsnitt 5:13 skrivs: ”Om räddningstjänsten har en tillräcklig insatstid och tillräcklig insatsförmåga får delar av det skydd som ingår i det byggnadstekniska brandskyddet ersättas, under de förutsättningar som framgår i avsnitt 5:323”. Det allmänna rådet till 5:13 anger att: ”Bedömningen av räddningstjänstens insatstid och insatsförmåga bör baseras på det kommunala handlingsprogram som upprättas enligt 3 kap. 8§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.” Vidare skrivs det i det allmänna rådet till 5:721 att ”Om utrymning förutsätts ske med maskinstege eller hävare, bör avståndet från gatan eller räddningsvägen till husväggen vara högst 9 meter. Annat avstånd kan framgå av kommunens handlingsprogram.” Det kommer således att finnas ett ökat behov av förmågebeskrivningar som verkligen beskriver den befintliga förmågan hos räddningstjänsten.

Tanken inledningsvis i analyskedet var att kunna göra en jämförelse mellan denna studie och Räddningsverkets studie av de kommunala handlingsprogrammen. Den gamla analysen visade sig dock vara relativt ”tunn” på området som har att göra med förmåga till räddningsinsats. Frekvensen av vissa ord och fraser har sökts och dessa redovisas i den rapporten. Vanliga ord var Angreppstid, Anspänningstid, Insatstid, Körtid och Minut. Ord som har att göra med personal och bemanning var frekvent förekommande. Godtagbar tid, Kompetens, Utbildning och Utrustning var andra ord som frekvent förekom. Rapporten belyser bland annat följande vanligt förekommande skrivelser ”förmåga till insats med utgångspunkt från någon form av typhändelse” samt ”nästan alla program redogör för insatstider och tillgång till personal i olika kategorier och deras utbildning, kompetens och övningsbehov”. Det visar sig svårt att kunna göra en vettig jämförelse mellan analyserna då studierna lagts upp på olika sätt. Räddningsverkets studie redovisar förmågeavsnittet med ett antal för området relevanta ord samt hur ofta de förekommer i handlingsprogrammets förmågebeskrivning.

Några intressanta frågor lyfts i MSB (2008). *Vilka krav allmänheten ställer på samhället vid en kris? Vilka konsekvenser är vi beredda att acceptera vid en kris? samt Vad är tillräcklig förmåga?* Vilken förmåga som kan uppnås beror för exempelvis räddningstjänsternas del mycket på den politiska ambitionsnivån och därigenom de ekonomiska resurserna.

När förmågan skall bedömas inom krisberedskapssystemet används scenarier, förmågan bedöms för scenariot efter aktuella indikatorer i en fyrgradig skala. Dock är den skala de använder till viss del intetsägande, det vill 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 models”, 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!

I Samhällets krisberedskapsförmåga (2008) ges förslag till att grundläggande säkerhetsnivåer, GSN, skall vidareutvecklas. Detta skulle kunna underlätta bedömningen av samhällets förmåga då det blir tydligare vilken förmåga som bör finnas. Bristen på sådana nivåer medför att varken samhällsviktiga verksamheter eller allmänheten vet vilken verksamhet som borde kunna upprätthållas vid en kris. Genom att ha sådana nivåer blir det enklare att bedöma förmågan i samhället.

8.1 Fortsatt arbete

Studien av förmåga och förmågebeskrivningarna har visat att det finns ett fortsatt behov av utveckling och forskning inom området. Räddningstjänsternas förmågebeskrivning skulle kunna utvecklas genom att någon typ av modell kunde användas för att bestämma och beskriva förmågan. Framtagandet av en sådan modell kan ses som en direkt fortsättning på detta arbete. MSB bör kunna ha en samordnande roll i det arbetet. Vikten av att aktören definierar vad denne menar med förmåga är central, detta för att öka tydligheten. Här skulle en utredning av hur tripletten för att beskriva förmåga kunna genomföras för att ta fram förslag till hur den kan utnyttjas. Tydligheten är även viktig för beskrivningen av de olyckor som kan uppstå, genom att använda scenariobeskrivningar bör beskrivningen bli bättre.

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 enbart 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 meningsfull 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?

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Här ställs krav på att kommunen skall beskriva förmågan att hantera de olyckor som föranleder räddningsinsats i kommunen.

I förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ställs krav på att statliga myndigheter ska utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida kriser, motsvarande står att finna i förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Att förmågan skall beskrivas ställs det krav på i två föreskrifter från MSB, nämligen MSBFS 2010:6 samt MSBFS 2010:7.

- 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.

Förmågebeskrivningen ska vara en lägesbeskrivning av beredskapen hos räddningstjänsten eller myndigheten. Bland de kommunala handlingsprogram som studerats finns många exempel på hur förmåga att kan beskrivas. Dock finns det vissa brister.

- ✓ 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

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

11. Referenser

- Andersson, T., Lundgren, J., Wellving, A. & Axelsson, A. (u.å.) *OPERA Optimerad och effektiv resursanvändning vid räddningstjänst – En förstudie*. Avd. för Kommunikations- och Transportsystem vid Linköpings Universitet & SRAu Räddningsverket.
- Andersson, T. & Särdaqvist, S. (u.å.) *Planning for effective use of fire and rescue service resources*. Linköping University & Swedish Rescue Services Agency.
- Björnberg, F. & Melin, G. (2003). *Att beställa och utforma räddningsinsatser med Jönköping som exempel*. Karlstad: Räddningsverket.
- Boverket. (2008). *Regelsamling för byggande, BBR 2008*. Karlskrona: Boverket.
- Bäck, H. & Halvarson, A. (1992) *Metodbok – projekt och utredningar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Dahlgren, A., Harrie, L. & Axelsson, A. (2009). Planning rescue services with non-stationary rescue units. *Fire Technology*, vol. 45, ss. 239-255.
- Dekker, S. & Hollnagel, E. (2004) Human factors and folk models. *Cogn Tech Work*, vol. 6, ss. 79-86.
- Fredholm, L. (2006a). *Inför framtiden*. I Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red.) *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket, ss. 309-319.
- Fredholm, L. (2006b). *Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor*. I Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red.) *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket, ss. 13-30.
- Försvarsdepartementet. (2010). *Krisberedskap*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/12083> [2010-11-15]
- Hamrin, I. & Strömberg, M. (2008). *Regional risk- och krishantering – en studie av samtliga länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser*. Lund: Lunds Universitet (Rapport 5246).
- Harbom, S. (2006). *Ledning vid olika samhälleliga kristillstånd*. I Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red.) *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket, ss. 77-112.
- Hermelin, J., Schnell, G. & Dryselius, H. (2004). *Lagen om skydd mot olyckor – beskrivningar & kommentarer*. Stockholm: Brandskyddsföreningens Service AB.
- Hjert, C. (2004). *Samhällskriser och olyckor. Lag om skydd mot olyckor – en juridisk handbok*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Hsieh, F-H. & Shannon, S. E. (2005) Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, vol. 15, ss. 1277-1288.
- Hässleholms kommun. (2010). *Lagar och ansvarsförhållanden i det svenska brandväsendets historia*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.hassleholm.se/2835> [2010-10-12]

- Höst, M., Regnell, B. & Runesson, P. (2006). *Att genomföra examensarbete*. Danmark: Studentlitteratur.
- Information Rosenbad. (2008). *Lagstiftningsprocessen, från initiativ till beslut*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/1522> [2010-07-10]
- Johansson, A. & Svedung, I. (2006). *Lärdomar från första generationens handlingsprogram enligt LSO*. Karlskoga: Räddningsverket, Nationellt centrum för lärande från olyckor i samarbete med Karlstad Universitet. (NCO 2006:8). Tillgänglig: <http://www2.msb.se/Shopping/pdf/22459.pdf> [2010-10-15]
- Johansson, H. (2010). *FRIVA*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.friva.lucram.lu.se/> [2010-10-14]
- Johansson, H. & Jönsson, H. (2007). *Metoder för risk- och sårbarhetsanalys ur ett systemperspektiv*. LUCRAM. Lund: Lunds Universitet (Rapport 1010).
- Jönsson, H., Abrahamsson, M. & Johansson, H. (u.å.) *An operational definition of emergency response capabilities*. Lund: Lunds Universitet.
- Kaldal, S. (2010). *Assessing emergency capacity – emergencies in Iceland's search and rescue region*. Lund: Lunds Universitet (Rapport 5322).
- Kaplan, S. & Garrick, B. J. (1981). On The Quantitative Definition of Risk. *Risk Analysis*, vol. 1, nr. 1, ss. 11-27.
- Krisberedskapsmyndigheten. (u.å.). *Förmågebedömning – så här gör du*. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www2.msb.se/upload/Publikationsservice/KBM/Ovrigt/formagebedomning_sa_har_gor_du.pdf [2010-09-30]
- Krisberedskapsmyndigheten (2005). *Krishantering i stormens spår – sammanställning av myndigheternas erfarenheter*. Dnr: 0257/2005.
- Krisberedskapsmyndigheten. (2006a). *Risk- och sårbarhetsanalyser. Vägledning för kommuner och landsting*. (KBM:s utbildningsserie 2006:2).
- Krisberedskapsmyndigheten. (2006b). *Risk- och sårbarhetsanalyser. Vägledning för statliga myndigheter*. (KBM:s utbildningsserie 2006:4).
- Lunds Universitets Bibliotek. (2010). *Databaser och ämnesresurser*. Tillgänglig: <http://elin.lub.lu.se/elin?func=loadTempl&templ=databasesResources&lang=se> [2010-09-15]
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2008). *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/25605.pdf> [2011-01-25].
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2009). *Statistik och analys. Räddningstjänst i siffror 2009*. [Elektronisk] Rapport. Tillgänglig: http://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Publikationer/MSB/0185_10_Raddningstjansten_i_siffror_2009.pdf [2010-10-10]

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2010). *Olyckor & kriser 2009/2010*. [Elektronisk]
Tillgänglig: <http://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/25542.pdf> [2010-10-10]
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. (2011). *Vägledning för kommunala handlingsprogram*. [Elektronisk] Tillgänglig:
http://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Publikationer/MSB/MSB246_Vagledning_for_Kommunala_handlingsprogram.pdf [2011-04-23]
- Nationalencyklopedin* (u.å.). Förmåga. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.ne.se/sve/formaga> [2010-11-15]
- Nieminen Kristofersson, T. (2002). *Krisgrupper och spontant stöd: om insatser efter branden i Göteborg 1998*. Diss. Lund: Socialhögskolan Lunds universitet.
- Nordström, H. & Tonegran, D. (2008). *Kommunal krisberedskap i Skåne – Inventering av sju skånska kommuners dokumenterade krisberedskap*. Lund: Lunds Universitet (Rapport 5266).
- Norstedts (u.å.). Förmåga. [Elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.ord.se/oversattning/engelska/?s=f%C3%B6rm%C3%A5ga&l=SVEENIG> [2010-12-06]
- May, T. (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Petersen, K. & Tehler, H. (u.å.). *Kunskapsöversikt inom områdena "Skydd mot olyckor", "Krisberedskap" och "Civilt försvar" från LUCRAM*. [Elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Forskning/Kunskapsoversikt/Risk-%20och%20s%C3%A5rbarhetsanalys.pdf> [2010-11-16]
- Statistiska centralbyrån. (2009) *Län och kommuner*. [Elektronisk]. Tillgänglig:
http://www.scb.se/Pages/List_257263.aspx [2011-06-04]
- Storstockholms brandförsvär. (2010). *Handlingsprogram för skydd mot olyckor som kan leda till räddningsinsats för Storstockholms brandförsvär. 2010-2011*. Tillgänglig:
http://www.storstockholm.brand.se/web/Interna_Styrdokument_1.aspx [2010-09-30]
- Svensson, S. (Red.), Cedergårdh, E., Mårtensson, O. & Winnberg, T. (2005). *Taktik, Ledning, Ledarskap*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Svensson, S. (2010). Quantifying efficiency in fire fighting operations. *Interflam 2010. 12th international fire science & engineering conference*. ss. 893-903. Nottingham 2010.

11.1 Offentliga dokument

- Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*. Stockholm 2006.
- Ds 2009:47 *Reformen skydd mot olyckor*. Stockholm 2009.
- Meddelande från Räddningsverket 1987:5. Stockholm 1987.
- Prop. 1985/86:170 *Regeringens proposition om räddningstjänstlag, m.m.* Stockholm 1986.

Prop. 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Stockholm 2003.

Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*. Harpsund 2006.

Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Stockholm 2008.

SOU 2002:10 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Räddningstjänstlagutredningen, Forsvarsdepartementet. Stockholm 2002.

Statens Brandinspektion Meddelande 1963:3. Stockholm 1963.

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

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 2010:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

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

11.3 Handlingsprogram

Aneby kommun. Handlingsprogram Skydd mot olyckor. Antaget 2010-02-22.

Arvidsjaur kommun. Handlingsprogram för räddningstjänst. Antaget 2010.

Eksjö kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Antaget 2008-04-24.

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

Halmstad kommun. Handlingsprogram för räddningstjänst. 2007-12-19.

Helsingborgs stad. Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Mars 2007.

Höörs kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Antaget 2005-01-26.

Kiruna kommun. Handlingsprogram för skydd mot olyckor. Antaget 2006-04-24.

Klippans kommun. Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst samt plan för extraordinära händelser. Antaget 2008-10-21.

Landskrona kommun. Landskrona stads handlingsprogram för skydd mot olyckor. Antaget 2009-10-29.

Lomma kommun. Handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor. Antaget april 2010.

Malå kommun. Handlingsprogram för räddningstjänsten och förebyggande verksamhet i Malå kommun enligt lagen om skydd mot olyckor. Fastställt 2006-03-13.

Mjölby kommun. Handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor. Antaget 2008-12-09.

Mullsjö kommun. För ett säkrare och tryggare samhälle. Antaget 2008-12-16.

Norsjö kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. 2005-10-10.

Oxelösund. Tillägg till Oxelösunds kommuns handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser. Fastställt 2008-10-09.

Piteå kommun.

Sala kommun. Handlingsprogram för skydd mot olyckor i Sala kommun. Beslutat 2009-02-26.

Sorsele kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Utan datum.

Strängnäs kommun. Handlingsprogram för räddningstjänst. Beslutat 2010-02-10.

Strömstads kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Antaget 2007-09-13.

Tanums kommun. Handlingsprogram för skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser. 2005-01-01.

Trosa kommun. För en säkrare och tryggare kommun. 2008-11-26.

Uddevalla kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. 2007-2010.

Varbergs kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. 2008-2011.

Vellinge kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Antaget 2008-04-23.

Värnamo kommun. Handlingsprogram räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor. Antaget 2005-10-27.

Västerviks kommun. Handlingsprogram för skydd och säkerhet i Västerviks kommun. Beslutat 2008-09-25.

Åstorps kommun. Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst, samt plan för extraordinära händelser. 2008-06-16.

Åtvidabergs kommun. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. 2007-1010.

Brandkåren Attunda. Handlingsprogram. 2009-2010.

Höglandets räddningstjänstförbund. Program för skydd och säkerhet. 2008-02-20.

Räddningstjänsten Enköping-Håbo. Handlingsprogram för lagen om skydd mot olyckor. 2008-01-01.

Räddningstjänsten Storgöteborg. Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. 2007-2011.

Räddningstjänsten Syd. Handlingsprogram – Skydd mot olyckor. 2008-2010.

Storstockholms brandförsvaret. Handlingsprogram för skydd mot olyckor som kan leda till räddningsinsats. 2010-2011.

Södertörns brandförsvarfsförbund. Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Beslutat 2008-04-18.

Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund. Handlingsprogram för skydd mot olyckor. 2008.

Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund. Handlingsprogram 2008-2011.

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 belå 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 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.

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 angränsning. Har även känslighets- och osäkerhetsanalys bidrar detta till dess tyngd.

C. Beskrivning av förmåga

1. Beskrivs 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 beaktas 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.

11. Hur beskrivs förmågan att utföra uppdrag som inte är räddningstjänst.

Detta kan vara IVPA (I Väntan På Ambulans), hissöppning 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 bebyggelse typer (Grupp I, II och III) eller motsvarande? Annat bättre system?

Tidigare har bebyggelse typer i kommunerna definierats och till dessa har insattiden beskrivits som 10, 20 och 30 minuter. Detta användes i de räddningstjänstplaner som upprättades enligt Räl.

4. Redovisas anspänningstid för räddningstjänstens enheter?

Intressant med tanke på att insatser skall genomföras inom godtagbar tid enligt LSO. Anspänningstiden 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 farlig verksamhet, Seveso-klassad verksamhet 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, deltidstyrka, räddningsvärn?

2. Beskrivs hur stora insatsstyrkor som används?

Används 1+4 eller annat? Exempelvis flexibla enheter?

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

Hur räddningsstyrkorna är ordnade varierar mellan landets kommuner. Vilken typ av räddningsstyrka som larmas i första skedet varierar bland annat beroende på kommunens storlek och riskbild. Normalt är enheterna dimensionerade utifrån en normal riskbild i kommunen. Med enhet avses en organisatorisk del bestående av en eller flera människor som med hjälp av utrustning har en viss förmåga att genomföra åtgärder gentemot en eller flera typer av olycksförlopp (Svensson, Cedergårdh, Mårtensson & Winnberg 2005). Exempelvis taktiska enheter, ledningsenheter etc.

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 beskrivs 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, ledningsamverkan etc.