



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

VÄGLEDNING

Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB

Del 1. Stöd för inledande planering
och fortsatt utvecklingsarbete



Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB
Del 1. Vägledning som stöd för inledande planering och fortsatt utvecklingsarbete

Detta är en del av en serie vägledningar

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Tryck: DanagårdLiTHO

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB1456 - mars 2020

ISBN: 978-91-7927-026-1



Foto: Johan Eklund

En tidig måndag morgon i mars genomförs cyberattacker mot stora el-, värme- och kraft-produktionsanläggningar, liksom mot tele- och kommunikationsoperatörer.

Viktiga länkar i stam- och regionnätet, såsom kraftledningar och transformatorstationer, förstörs genom sabotage, liksom viktiga noder i tele- och datanätet. Effekten blir att elförsörjningen och tele- och datatrafiken i hela regionen slås ut. Även betalningssystemen (både de elektroniska och kassasystemen) och ledningssystemen för flyg- och tågtrafik slås ut.¹

Vilket blir elavbrottets omedelbara konsekvenser och hur kommer detta att påverka samhället, den enskilde, offentliga och privata organisationer och, sist men inte minst, kommunens organisation för räddningstjänst?

Scenariot som beskrivs ovan kunde vara inledningen av ett angrepp på Sverige. Oavsett orsak eller hur angreppet utvecklas, exempelvis om militära mål eller samhällsviktiga funktioner angrips, kommer Sveriges samlade förmågor redan i det här skedet att ställas inför stora utmaningar.

Med anledning av det förändrade säkerhetspolitiska läget beslutade regeringen den 10 december 2015 att Försvarsmakten (FM), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och övriga berörda civila myndigheter skulle återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret.²

Som ett led i den återupptagna planeringen för totalförsvaret kommer MSB ta fram en serie vägledningar och andra anvisningar som ska syfta till att stödja länsstyrelser och kommuner i planeringsarbetet. Denna vägledning ska ses som ett första inledande stöd i planeringsarbete för räddningsinsatser under höjd beredskap.

1. Planeringsanvisningar för det civila försvaret, regeringsbeslut 2015-12-10, Ju2015/00054/SSK.

2. Planeringsanvisningar för det civila försvaret, regeringsbeslut 2015-12-10, Ju2015/00054/SSK.

Innehåll

1. Inledning	7
1.1 Mål och syfte med denna vägledning	7
1.2 Målgrupp	8
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Läsanvisning	8
2. Inriktningsmål för civilt försvar	11
2.1 MSB:s bedömning av inriktningsmålen	12
3. Roller, ansvar och lagstiftning	15
3.1 Kommunal räddningstjänst	15
3.2 Regionalt ansvar	16
3.3 Centralt ansvar	16
3.4 Bakgrund till kapitel 8 i LSO	18
3.4.1 Ansvar enligt kapitel 8	18
3.4.2 Befolkningsskydd i kapitel 8	19
3.4.3 Folk rätt och kommunens räddningstjänst	21
3.4.4 Omfördelning av resurser inom länet	22
3.5 Räddningstjänstförbund eller primärkommun under höjd beredskap	22
3.5.1 Propositionen om civilt försvar	22
3.5.2 Räddningstjänstutredningen	22
4. Funktionalitet under höjd beredskap	25
4.1 Kontinuitetshantering	25
4.2 Krigsorganisation och krigsplacering	27
4.3 Säkerhetsskydd och sekretess	27
4.3.1 Sekretess	28
4.3.2 Tillträdesskydd	28
5. Stöd i det fortsatta arbetet	31
5.1 Skydda samhällsviktig verksamhet	31
5.2 Kontinuitetshantering	33
5.3 Scenario som planeringsstöd	33
5.4 Kommande utvecklingsarbeten	33
Referenslista	37
Bilagor	39
Bilaga 1: Scenario	39
Förslag på arbetsgång	40
Bilaga 2: Bakgrund till RUHB	41
Statens ansvar för räddningstjänst i krig	41
Kommunen tar över ansvaret för räddningstjänst i krig	43
Dimensioneringsprocessen	43
Historik räddningstjänstförbund eller primärkommun	45

| Inledning

1. Inledning

Kommunens organisation för räddningstjänst är en av de viktigaste hörnstenarna i ett modernt totalförsvaret. För att den på ett effektivt sätt och med kraft ska kunna lösa sitt uppdrag vid samhällsstörningar och höjd beredskap krävs en sammanhängande planering. Denna handlar bland annat om att analysera hoten, bestämma ambitionsnivåer, inventera behovet av resurser samt utbilda och öva.

Räddningstjänstorganisationen är en del av kommunen och står under kommunstyrelsens ansvar även under höjd beredskap. Planeringen för räddningstjänst under höjd beredskap ska oavsett organisationsform ske i samverkan med kommunens ledning och övriga förvaltningar.

Den kommunala räddningstjänsten har en förmåga som är anpassad för insatser i fredstid. Räddningstjänsten är idag i princip inte dimensionerad för att hantera en krigssituation och någon planering för höjd beredskap har på grund av tidigare hotbild inte skett på många år.

Erfarenheter av inträffade händelser visar att mindre räddningstjänstorganisationer inte är dimensionerade att själva klara av medelstora och stora, komplicerade eller flera samtidigt pågående räddningstjänstinsatser. MSB ser därför att en utökad samverkan bör åstadkommas genom en reglering för kommunerna att ingå i gemensamma räddningstjänstorganisationer. Många kommuner i Sverige har också redan påbörjat, på eget initiativ, denna gemensamma samverkansgruppering.

Kommunerna ska i sitt ledningssystem ständigt upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten. Det kan till exempel röra sig om att flera kommuner i samverkan har en ledningscentral som är bemannad dygnet runt.

MSB bedömer även att behovet av inriktning och samordning gör sig särskilt starkt gällande i räddningstjänstverksamheten eftersom samverkan måste ske regionalt och nationellt samt med många olika aktörer i brådskande situationer. Även i den brandförebyggande verksamheten finns ett behov av inriktning och samordning. Statens tillsyn är också en viktig del av en fungerande målstyrning.

1.1 Mål och syfte med denna vägledning

Det övergripande och långsiktiga målet med MSB:s vägledningsarbete är att bidra till att kommunens organisation för räddningstjänst ska kunna genomföra effektiva och samordnade insatser vid höjd beredskap. Syftet med denna vägledning är dels att beskriva bakgrunden till den lagstiftning som ligger till grund för räddningstjänst under höjd beredskap, dels att ge de ingångsvärden som är nödvändiga för att kunna påbörja arbetet med kontinuitetshandling av egen verksamhet inför höjd beredskap.

1.2 Målgrupp

Vägledningen vänder sig till kommunens organisation för räddningstjänst som har till uppgift att planera och organisera för räddningstjänst under höjd beredskap.

1.3 Avgränsningar

Vägledningen tar sin utgångspunkt i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) samt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO).

MSB:s ståndpunkt är att räddningstjänst begreppsmässigt inte ingår i befolkningskyddet, däremot är kommunens förmåga att genomföra räddningsinsatser av mycket stor betydelse för skyddet av civilbefolkningen och civil egendom under höjd beredskap. Denna vägledning tar upp befolkningskydd i kapitel 3, Roller, ansvar och lagstiftning.

Vägledningen kommer därför inte att närmare beröra kommunens ansvar enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), och inte heller kommuners och länsstyrelser roll utifrån det geografiska områdesansvaret.

1.4 Läsanvisning

Det är viktigt att konstatera att innehållet i denna vägledning inte omfattas av sekretess utan ska hanteras som en öppen handling. Däremot kommer troligen de flesta planer och andra åtgärder som målgruppen tar fram med stöd av vägledningen att omfattas av sekretess och hanteras enligt gällande regelverk.

Denna vägledning är uppbyggd i följande fem delar plus referenser och bilagor:

- **Inledning:** I denna del återfinns målgrupp och avgränsningar. Här finns också en översiktlig beskrivning över vägen framåt och fortsatt utveckling.
- **Inriktningsmål för civilt försvar:** I avsnittet beskrivs regeringens inriktningsmål för civilt försvar med utgångspunkt i den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016–2020. Avsnittet tar även upp delar av de ambitionsnivåer som beskrivs i Försvarsberedningens rapport ”Motståndskraft”.
- **Roller, ansvar och lagstiftning:** I denna del beskrivs framförallt innehållet i 8 kap. LSO. Här beskrivs även bakgrunden till framförallt 2§ och dess innehåll. Här beskrivs i några fall även de förväntningar som ställs på kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap. Även roller och ansvar tas upp i detta kapitel.
- **Funktionalitet under höjd beredskap:** Denna del innehåller ett resonemang kring behovet av att upprätthålla insatsförmågan samt behovet av att kontinuitetshandera sin verksamhet. Här ska noteras att det finns behov av att ha kontinuitetshandert i två plan: dels den kontinuitetshandert som krävs för att kommunens räddningstjänst självständigt ska kunna verka vid alla former av samhällsstörningar, dels samhällets samlade kontinuitetshandert för att kunna upprätthålla en förmåga vid samhällsstörningar. I detta kapitel berörs även behoven av krigsplaceringar, sekretess och säkerhetsskydd.

- **Stöd i det fortsatta arbetet:** I detta avsnitt finns det hänvisningar till de vägledningarna som kan användas som ett stöd i det inledande utvecklingsarbetet med planering av räddningstjänst under höjd beredskap. Som nämnts är detta ett område som kontinuerligt utvecklas vilket gör det viktigt att kontrollera att den information som anges är aktuell, via msb.se.
- **Referenser:** Här finns en lista av relevanta dokument, utredningar och andra vägledningarna som är av intresse i detta sammanhang. Även här kan noteras att detta är ett levande dokument och att information kan förändras eller tillkomma.
- **Bilagor:** Till vägledningen finns också två bilagor. I bilaga 1 beskrivs det scenario som är avsett att användas som ett planeringsstöd. I bilagan beskrivs scenariotövergripande både vad gäller innehåll och tänkt användning. I bilaga 2 finns en historisk beskrivning av tidigare utvecklingsarbeten kopplat till "räddningstjänst under höjd beredskap". Denna historik ska ses som en bakgrund till den nu återupptagna planeringen för civilt försvar.



Inriktningsmål för civilt försvar

2. Inriktningsmål för civilt försvar

Planeringsarbetet för räddningsinsatser under höjd beredskap har i princip legat nere sedan tidigt 2000-tal, samtidigt som stora delar av det civila försvaret avvecklades och Försvarsmakten reducerades.

Sverige behöver återupprätta ett modernt totalförsvar för att kunna hantera de utmaningar och hot som följer av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Det innebär bland annat en ny planering för hela totalförsvaret, det vill säga både det militära och det civila försvaret.³

Enligt regeringens försvarspolitiska inriktning är totalförsvar den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar.⁴ Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation.

Det civila försvarets verksamhet bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer. Det civila försvarets mål är att

- skydda befolkningen
- säkerställa samhällsviktiga funktioner
- ge stöd till Försvarsmakten.

Regeringen anser att planeringen för det civila försvaret bör återupptas och genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida samhällsstörningar som höjd beredskap. Helhetssynen gäller också vilka aktörer som bör delta i planeringen. Planeringen bör därför ske i samverkan mellan statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, regioner, frivilligorganisationer, det privata näringslivet med flera som är berörda. Planeringsarbetet bör utgå från att förmågan att kunna hantera fredstida samhällsstörningar är grund för den grundläggande förmåga som ska uppnås för att även kunna hantera krigssituationer. Strukturer och processer som används inom det fredstida arbetet bör så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret.⁵

Enligt Försvarsberedningens rapport ”Motståndskraft” är totalförsvarets viktigaste uppgift att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige.⁶ Ett väpnat angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande. Om Sverige blir angripen ska Försvarsmakten, med stöd av övriga totalförsvaret, försvara

3. www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/forsvarspolitisk-inriktning-2016-2020/

4. Försvarspolitisk inriktning 2016–2020. Regeringen, prop. 2014/15:109.

5. Försvarspolitisk inriktning 2016–2020. Regeringen, prop. 2014/15:109.

6. Motståndskraft. Försvarsberedningen, Ds 2017:66.

Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet.

Civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård. De viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas, till exempel besluts- och ledningsförmåga, transporter, det finansiella systemet, sjukvård, IT och elektroniska kommunikationer.

I fredstid är det civila försvaret den verksamhet som genomförs i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret syftar bland annat till att göra samhället motståndskraftigt för att kunna hantera och minska skadeverkningarna av ett väpnat angrepp.

Även om samtliga kommuner och respektive organisation för räddningstjänst har ett eget ansvar för att bidra till Sveriges försvar är det de förberedelser som genomförs i samverkan som gör oss starka och skapar motståndskraft.

2.1 MSB:s bedömning av inriktningsmålen

MSB bedömer att kommunal räddningstjänst behöver både materiella och personella förstärkningar för att ytterst kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp. För att kunna uppnå en rimlig nivå i slutet av kommande försvarsbeslut behöver svensk räddningstjänst primärt förstärkas enligt följande principer:

- Nationella förstärkningsresurser för höjd beredskap ska utvecklas och baseras på redan befintliga lokala och regionala resurser.
- Inledningsvis ska kommuner, i militärstrategiskt viktiga områden (material, fordon och personal) förstärkas. Dimensioneringen ska bygga på lokala och regionala risk- och hotbedömningar.

Utvecklingen av regionala räddnings- och undsättningsstyrkor, som bör bygga på framtida indelningen av räddningstjänstregioner.

MSB bedömer att de områden som bedöms vara militärstrategiskt viktiga i ett inledande skede bör ha prioritet även när det gäller anpassningen av förmågorna inom kommunal räddningstjänst. Kommunerna i de utpekade länen bör få medel så att räddningstjänsterna i slutet av kommande försvarsperioden är dimensionerade för att kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp.

Utöver dessa materiella förstärkningar behöver även personella förstärkningar göras. Kostnaderna för detta kommer variera stort beroende på hur de kommunala räddningstjänsterna ska få mer personal under höjd beredskap samt om personalen redan är utbildad eller ska krigsplaceras utan utbildning. MSB bedömer också att dagens SMO- och GRIB-utbildning ger dagens brandmän en bra grund för att kunna ingå i en framtida krigsorganisation.

MSB ser vidare behov av regionala förstärkningsresurser som inte knyts till en viss kommun utan placeras där behoven är som störst. Större räddningstjänstförbund eller de framtida räddningsregionerna bör kunna fungera som bas för de regionala förstärkningsresurserna. Ett tjugotal räddnings- och undsättningsstyrkor bör byggas upp.

I ett kommande planeringsarbete för räddningstjänsten krävs scenarier och målsättningar för att kunna bedöma behovet av materiella resurser, utbildning och övning.



Roller, ansvar och lagstiftning

3. Roller, ansvar och lagstiftning

I den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016–2020 anger regeringen att planeringsarbetet bör utgå från förmågan att hantera samhällsstörningar i fred, vilket ska ge en grundläggande förmåga att hantera händelser under höjd beredskap.⁷ De processer som används inom ramen för lagen om skydd mot olyckor (LSO) i fred bör därför så långt möjligt även användas i planeringen av räddningstjänst under höjd beredskap.

3.1 Kommunal räddningstjänst

Lagen om skydd mot olyckor anger **två nationella mål**. Det första målet är att människors liv och hälsa samt egendom och miljö ska ges ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med hänsyn tagen till lokala förhållanden. Det andra målet är att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Detta gäller för såväl fred som vid höjd beredskap.

På samma sätt som i fred har kommunen förutsättningar att anpassa verksamheten utifrån bedömd hotbild. Detta eftersom LSO även under höjd beredskap utgår från att det förekommer lokala variationer samt variationer i den förmåga som kan komma att krävas för att hantera hoten.

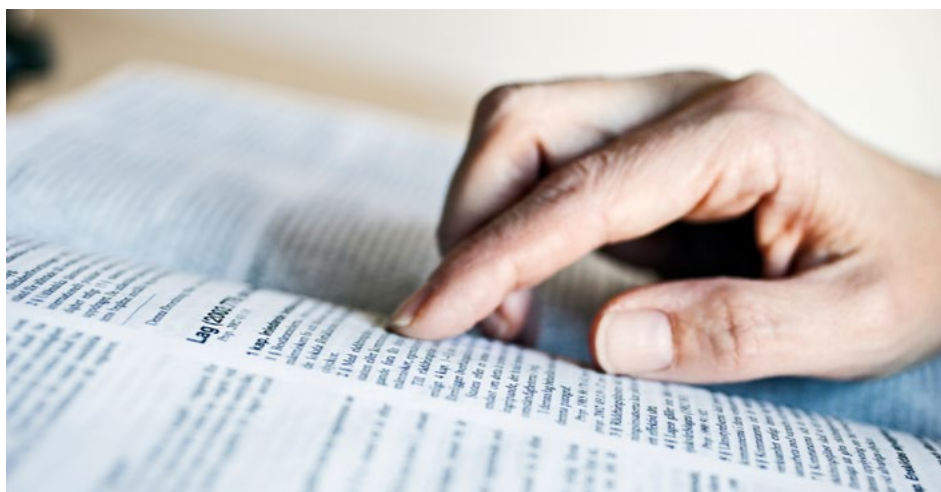


Foto: Johan Eklund

7. Motståndskraft. Försvarsberedningen, Ds 2017:66.

Den enskilde förväntas

- ta ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom
- i första hand själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckor
- om denne bedriver ”farlig verksamhet”, i skälig omfattning också hålla eller bekosta beredskap för att hindra eller begränsa skador vid en olycka.

3.2 Regionalt ansvar

Länsstyrelsen är länets högsta civila totalförsvarsmyndighet och ska under höjd beredskap bland annat verka för att myndigheter och organisationer samordnar sin verksamhet med det militära försvaret. Länsstyrelsen ansvarar för att tillgångar i länet fördelas och utnyttjas på bästa sätt och kan då också meddela föreskrifter för kommuner. Om förbindelsen med regeringen avbryts får länsstyrelsen agera självständigt.

Länsstyrelsens fredstida uppgifter, skyldigheter och mandat kvarstår så länge de är förenliga med länsstyrelsens särskilda uppgifter under höjd beredskap. Det finns dock skäl att anta att vissa delar kommer att nedprioriteras till följd av totalförsvsanssträngningarna. I vilken mån länsstyrelsen tvingas till sådana nedprioriteringar kommer att bero på situationen, variera över tid samt mellan olika delar av landet.

Enligt LSO och FSO får länsstyrelsen vid höjd beredskap föreskriva om undantag från behörighetskraven på räddningsledare i kommunal räddningstjänst samt besluta om användning av personal inom kommunal organisation för räddningstjänst för uppgifter som inte berör den egna kommunen.

Kommunerna ska vid samhällsstörningar lämna aktuell lägesbild till länsstyrelsen. Under höjd beredskap är det av särskild vikt att denna även innehåller en redogörelse för räddningstjänst och befolkningsskydd avseende bland annat konsekvenser av pågående händelser, aktuell personell och materiell status samt i vilken mån resurser är bundna vid pågående händelser.

När det gäller förfogandelagstiftning har länsstyrelsen en stor roll både som beslutande och som samordnande myndighet. Detta kommer att utvecklas ytterligare i senare vägledningar.

3.3 Centralt ansvar

Vid höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna i första hand fokusera sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Om det är möjligt ska även den fredstida verksamheten upprätthållas i normal omfattning.

Flera av de myndigheter som bedriver statlig räddningstjänst får tillkommande uppgifter under höjd beredskap. Det finns därför skäl att anta att vissa fredstida uppgifter måste nedprioriteras till följd av totalförsvanssträngningarna. I vilken mån centrala myndigheter tvingas till sådana nedprioriteringar kommer att bero på situationen, variera över tid samt mellan olika delar av landet.

För Polismyndigheten omfattar de tillkommande uppgifterna bland annat bevakning av skyddsobjekt och att stödja Försvarmaktens mobilisering med trafikdirigering och bevakning. Polismyndigheten har också en viktig och omfattande del i gränsövervakningen.

Delar av Kustbevakningens personal och materiel ställs till Försvarsmaktens förfogande för övervakning, transporter och andra uppgifter.

En av MSB:s huvuduppgifter rör civilt försvar. Myndigheten ska bland annat företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Tillsammans med Försvarsmakten ska MSB åstadkomma en sammanhängande planering för totalförsvaret.

MSB ska praktiskt och åtgärdsinriktat stödja aktörer i arbetet med att genomföra den politiska inriktningen inom området, samt inom ramen för sina särskilda ansvarsområden ansvara för att planera och driva förmågeutveckling för höjd beredskap. Utvecklingsområden inom MSB:s särskilda ansvar är bland annat:

- befolkningsskydd
- räddningstjänst under höjd beredskap
- informationssäkerhet på alla nivåer i samhället
- mediernas beredskapsplanering
- säkra kommunikationer
- verka för inriktning och samordning och kunna bidra med materiella och personella förstärkningsresurser.

Myndigheten ska verka för inriktning och samordning av de åtgärder som vidtas av aktörer på nationell nivå, verka för en effektiv användning av samhällets resurser och företräda det civila försvaret i frågor om avvägningar mellan civila och militära behov.

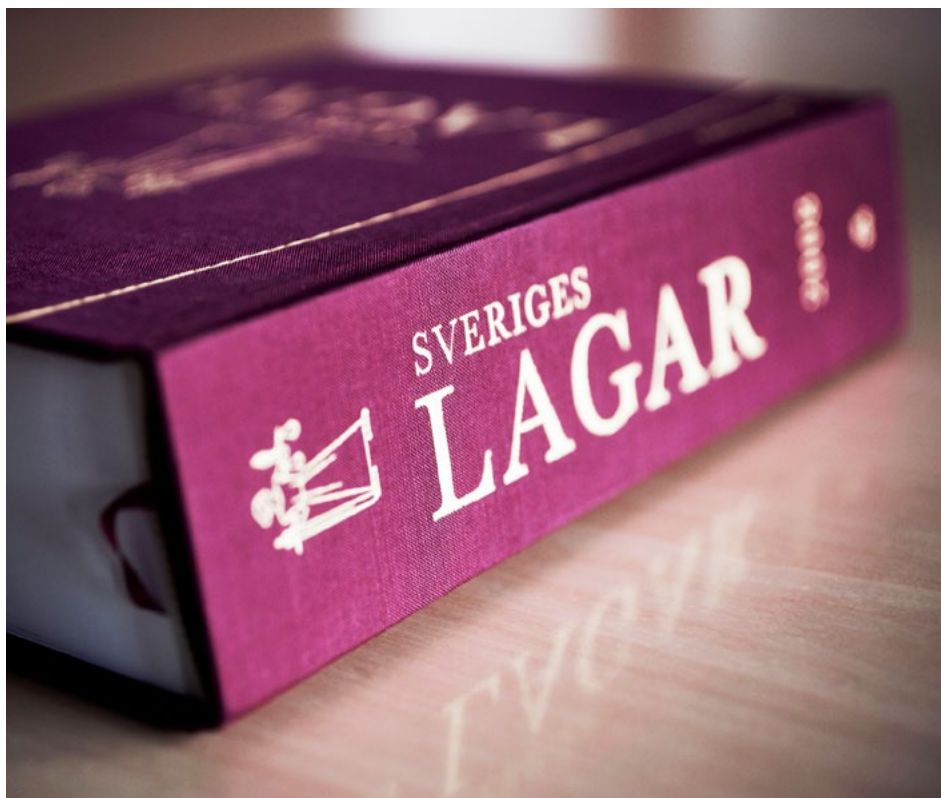


Foto: Johan Eklund

3.4 Bakgrund till kapitel 8 i LSO

När kommunen övertog statens ansvar för räddningstjänst under höjd beredskap år 1995 delades civilförsvsverksamheterna från dåvarande civilförsvarslag⁸ upp i begreppen ”befolkningsskydd”, de skadeförebyggande åtgärderna, samt ”räddningstjänst”, de skadeavhjälpande åtgärderna, se bilaga 2.⁹ De verksamheter som avsåg räddningstjänst infördes i dåvarande räddningstjänstlag¹⁰ och de verksamheter som avsåg befolkningsskydd infördes i den då nya lagen om civilt försvar.¹¹

De verksamheter som avser ”befolkningsskydd” och ”räddningstjänst” utgår ursprungligen från begreppet ”civilförsvaret” i tilläggsprotokoll I till 1949 års Genève-konventioner. Där beskrivs de som de ”civilförsvarsuppgifter”¹² som omfattas av ett folkrättsligt skydd för den personal som genomför uppgifterna.¹³

Bland de folkrättsligt skyddade civilförsvsverksamheter (totalt 15 verksamheter) som anges i artikel 61 i tilläggsprotokollen till 1949 års Genève-konventioner beskrivs bland annat följande ”skadeavhjälpande åtgärder”:

- räddning
- brandsläckning
- spårning och utmärkning av farliga områden¹⁴
- sanering och liknande skyddsåtgärder.

När lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) trädde i kraft 2004 överfördes ”civilförsvarsuppgifterna” från räddningstjänstlagen till 8 kap. LSO.¹⁵

3.4.1 Ansvar enligt kapitel 8

Enligt 8 kap. 2§ LSO ska kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, i syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig, utöver vad som i övrigt framgår av lagen, ansvara för upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden. Kommunens organisation för räddningstjänst ska även kunna genomföra indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel samt kunna vidta kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf ska kunna fullgöras.

I 2§ LSO har begreppen ”upptäckande” och ”indikering” ersatt tilläggsprotokollets ursprungliga begrepp ”spårning” (från engelskans detection).

I kapitel 8 har även de skadeavhjälpande åtgärder som kan kopplas till skydd mot angrepp med kemiska stridsmedel och kärnvapen preciserats till ”indikering och sanering”.

8. Civilförsvarslag (1960:74), 1 kap. 1§.

9. Lag om civilt försvar. Prop. 1994/95:7.

10. Se 65§.

11. Lag (1994:1729) om civilt försvar. Se 1 kap. 2§.

12. Svensk manual i humanitär rätt. SOU 2010:72, p. 339.

13. Lag om civilt försvar. Prop. 1994/95:7.

14. Svensk manual i humanitär rätt. SOU 2010:72, p. 339.

15. 8 kap. 2§.

Begreppet ”röjning” i LSO är ytterligare ett kompletterande begrepp till artikel 61. Begreppet kan ges en bred tolkning men i denna vägledning omfattar begreppet i första hand åtgärder som kan kopplas till röjning av rasmassor och hantering av oexploderad ammunition samt till röjning av framryckningsvägar till och i anslutning till skadeområden.

Att kunna vidta ”kompletterande åtgärder” för att uppgifterna enligt LSO och 2§ ska kunna fullföljas ska tolkas¹⁶ som den verksamhet som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag enligt kraven i LSO, exempelvis planering och organisering.¹⁷

För att på ett systematiskt sätt utveckla den förmåga som kan komma att krävas för räddningstjänst under höjd beredskap behöver dimensionerande scenarier utvecklas och preciseras i ett första steg, ett arbete som just nu är inne i sin slutfas.

Med scenarier som grund kan sedan förmågenivåer lokalt, regionalt och nationellt och ambitionsnivåer fastställas. Arbetet med att utveckla vägledningar med förmågebeskrivningar kopplat till exempelvis räddning, röjning, indikering och sanering kommer att genomföras under perioden 2020–2022.

3.4.2 Befolkningsskydd i kapitel 8

Enligt 8 kap. 2§ ska även kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap delta i åtgärder för första hjälpen och transport av skadade samt för befolkningsskydd.

Enligt Genève-konventionernas definition av civilförsvaret, och den uppräknade av de humanitära uppgifterna som syftar till att skydda civilbefolkningen, kan begreppet ”befolkningsskydd” tolkas som följande åtgärder:

- varning
- utrymning
- tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum
- sjukvård, inbegripet första hjälpen och religiöst stöd
- förläggning och bispisning av nödställda
- räddningshjälp med att återställa och upprätthålla ordningen i krisdrabbade områden
- räddningsarbete med att återställa oumbärliga allmänna anläggningar till funktionsdugligt skick
- akut omhändertagande av döda kroppar.

När begreppet ”civilförsvaret” delades in i ”befolkningsskydd” och ”räddningstjänst” i samband med kommunens övertagande år 1995 var tanken att de båda begreppen skulle kunna användas separat eller tillsammans efter behov.¹⁸

16. Enligt artikel 61.

17. Svensk manual i humanitär rätt. SOU 2010:72, p. 339.

18. Prop. 1994/95:7, lag om civilt försvaret.



Foto: Claes-Håkan Carlsson

Flera av de verksamheter som kan tolkas in under begreppet befolkningsskydd kommer att ligga inom ramen för primärkommunens ansvar. I det kommande planeringsarbetet kommer det att vara viktigt att överväga vilka delar av befolkningsskyddet som primärkommunen i sin helhet ska ansvara för och vilka delar som kommunens räddningstjänstorganisation ska medverka i eller ansvara för.

Mer att läsa om befolkningsskydd finns i ”Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden”¹⁹ och i ”Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar”.²⁰ I den senare redovisas, i ett samlat koncept, ett utkast på möjliga befolkningsskydds- och räddningstjänstuppgifter (se kapitel 4).

19. MSB, 2017, dnr 2017-695.

20. FOI, 2017, Memo 6121.

3.4.3 Folkrätt och kommunens räddningstjänst

3.4.3.1 Kombattant

Med undantag för exempelvis Försvarsmaktens sjukvårds- och sjuvårdspersonal avser begreppet kombattant alla medlemmar hos en parts väpnade styrkor. Kombattanter, förutsatt att de inte är satt ur stridbart skick, är militära mål och får anfallas, även om de inte deltar i direkt fientliga aktiviteter.²¹

Till kombattanter räknas

- Försvarsmaktens personal (med undantag för sjukvårds- och sjuvårdspersonal)
- poliser
- skyddsvakter
- tullpersonal
- medlemmar av en organiserad motståndsrörelse.

Kustbevakningens kombattantstatus regleras särskilt.

3.4.3.2 Civila

De personer som inte är medlemmar av de väpnade styrkorna är civila. Med undantag för civila som deltar i fientliga aktiviteter får civila som en allmän regel inte anfallas.

3.4.3.3 Civil civilförsvarspersonal

Civila civilförsvarsorganisationer med personal är skyddade och får inte anfallas.

Enligt Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) tillhör kommunens organisation för räddningstjänst kategorin civilförsvarspersonal, tillsammans med dem som genomför uppgifter inom befolkningsskyddet. De personer som på anmodan av en räddningsledare deltar i räddningstjänst räknas också som civilförsvarspersonal, vilket även inkluderar uppgifter som utförs enligt 8 kap. 2§ LSO.

”Civilförsvaret” innefattar att:²²

- fullgöra alla eller några av de humanitära uppgifter som syftar till att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer
- hjälpa den civila befolkningen att övervinna de direkta följderna av fientligheter eller katastrofer
- tillgodose nödvändiga förutsättningar för den civila befolkningens överlevnad.

21. Svensk manual i humanitär rätt. SOU 2010:72, sidan 54.

22. Svensk manual i humanitär rätt. SOU 2010:72, sidan 69.

För att upprätthålla sitt skydd som civilförsvarsorganisation får inte de åtgärder som genomförs vara skadliga för motparten. Enligt en svensk manual i humanitär rätt beskrivs några av de omständigheter som betraktas som icke skadliga för motparten (direkt citerat), bland annat följande:²³

- fullgörande av civilförsvarsuppgifter som tillfälligtvis kan vara till nytta för skadad eller sårad militär personal, särskilt sådana som försatts ur stridbart skick
- civilförsvarsuppgifter som genomförs under ledning eller kontroll av militära myndigheter
- att civil civilförsvarspersonal samarbetar med militär personal när de fullgör civilförsvarsuppgifter
- att viss militär personal är anknuten till civila civilförsvarsorganisationer.

3.4.4 Omfördelning av resurser inom länet

Enligt 8 kap. 4§ LSO och 8 kap. 3§ FSO får regeringen, under höjd beredskap, eller länsstyrelsen besluta att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen. Om detta sker bör länsstyrelsen eller den myndighet som har bemyndigande enligt LSO ta hänsyn till de konsekvenser detta medför för den kommun där räddningstjänsten tas i anspråk. Exempelvis kan det innebära svårigheter vid pågående insatser att bedriva en ändamålsenlig räddningstjänst.

3.5 Räddningstjänstförbund eller primärkommun under höjd beredskap

I anslutning till den återupptagna planeringen för höjd beredskap har frågor väckts kring hur kommunerna ska hantera räddningstjänstförbund i förhållande till primärkommunen.

3.5.1 Propositionen om civilt försvar

Regeringen bedömde redan år 1994 att det fanns stora fördelar med att behålla en fredstida fungerande räddningstjänst som grund för räddningstjänst under höjd beredskap.²⁴ Regeringen ansåg att det därför borde finnas en möjlighet för kommunerna att även under höjd beredskap samordna räddningstjänsten i kommunförbund.²⁵ I propositionen till lagen om civilt försvar 1994 skriver regeringen att ”Erfarenheter visar att en samverkan mellan två eller flera kommuner, mellan skilda landsting eller mellan en kommun och ett landsting kan medföra rationella och från samhällsekonomisk synpunkt fördelaktigare lösningar än om varje kommun och landsting själv skall svara för att verksamheten genomförs”. För mer bakgrund, se bilaga 2, Historik räddningstjänstförbund eller primärkommun.

23. Svensk manual i humanitär rätt. SOU 2010:72, sida 70–71.

24. Prop. 1994/95:7, lag om civilt försvar.

25. Prop. 1994/95:7, lag om civilt försvar.

3.5.2 Räddningstjänstutredningen

I utredningen om en effektivare kommunal räddningstjänst år 2017²⁶ hade regeringen i direktiven till utredningen uttalat att det var av stor vikt att samverkan mellan kommunerna förstärktes och utvecklades samt blev mer sammanhållen och enhetlig för att en effektiv räddningstjänst skulle kunna bedrivas med hög kvalitet i hela landet. En sådan utveckling var enligt regeringen av särskild betydelse för räddningstjänstverksamheten. Samverkan kunde exempelvis ske genom att kommuner bedrev räddningstjänst i större gemensamma organisationer. Utredningen hänvisar till den tidigare skogsbrandutredningen²⁷ där erfarenheterna av skogsbranden i Västmanland år 2014 visade på att mindre räddningstjänstorganisationer relativt snabbt kunde få problem med ledning, resurser och uthållighet.

Utredningen hänvisar också till att det finns svårigheter för de flesta kommuner att utan tillräckligt utvecklad samverkan upprätthålla resurser, kompetens och ledning vid omfattande händelser.²⁸

Räddningstjänstens förmåga att hantera olyckor och kriser kan antas öka med större räddningstjänstorganisationer som kommunalförbund, men samtidigt påpekar utredningen att även räddningstjänstorganisationer med en utvecklad samverkan med andra kan hantera stora insatser.

Tidigare utredningar såväl som nutida analyser visar på att det finns stora fördelar med att behålla räddningstjänstförbunden i sin nuvarande form inför höjd beredskap. Det är dock viktigt att primärkommuner och räddningstjänstförbund, som tidigare nämnts, för en dialog om ansvarsfördelning mellan befolknings-skyddsuppgifter och räddningstjänstsuppgifter.

26. En effektivare kommunal räddningstjänst. SOU 2018:54.

27. Skogsbrandutredningens slutredovisning, (Fö 2014:02), s. 103.

28. MSB, UB Lägesanalys, december 2016: Del 2 – Räddningstjänstanalyt, s. 14–15.



**Funktionalitet
under höjd
beredskap**

4. Funktionalitet under höjd beredskap

Enligt Försvarsberedningen är det av stor vikt att samhällsviktiga funktioner, till exempel elförsörjningen, telenäten, väg- och järnvägsnäten, sjö- och flygtransporter, finansiella tjänster och sjukvård, kan upprätthållas i tillräcklig omfattning även under krig.

En av förutsättningarna för att kunna värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är att ansvariga aktörer har planerat för kontinuitet och robusthet, exempelvis genom att ha planerat för hur verksamheten ska kunna bedrivas vid störningar och avbrott. Ett robust samhälle som kan hantera olika former av olyckor och extraordinära händelser i fred har bra förberedelse för att hantera händelser även under höjd beredskap.

4.1 Kontinuitetshantering

MSB kommer under de kommande åren att fortsätta utvecklingsarbetet och leverera stöd, baserat på aktuell hotbild, som underlag för kommunernas planering av räddningstjänst under höjd beredskap.

Som ett första steg rekommenderar MSB att kommunens organisation för räddningstjänst, inom ramen för vad som är rimligt, utvecklar arbetet med kontinuitets-



Foto: Johan Eklund

hantering. Kommunens organisation för räddningstjänst bör som ett första steg, i det återupptagna arbetet med att bedriva räddningstjänst under höjd beredskap, påbörja planeringen för hur verksamheten ska kunna upprätthållas vid exempelvis strömavbrott, bränslebrist, kommunikationssvårigheter och personalbrist.

Det finns också behov av kontinuitetshantering i två plan:

- den kontinuitetshantering som krävs för att kommunens organisation för räddningstjänst ska kunna verka vid alla former av störningar
- den kontinuitetshantering som avser samhällets samlade förmåga att kunna verka vid samhällsstörningar, extraordinära händelser och höjd beredskap.

Planeringen bör vara utformad så att beredskapssystemet så långt som möjligt kan ses som ett sammanhängande system för att förebygga och hantera olyckor, kriser, krig och krigsfara.

Planeringen bör ta sin utgångspunkt i förmågan att kunna genomföra räddningsinsatser vid samhällsstörningar och i sin helhet samordnas med övriga kommunala beredskapsförberedelser, enligt de krav som uttrycks i 3 kap. LEH.

En viktig förberedelse är att se till att identifierade samhällsviktiga verksamheter, såsom räddningstjänst, arbetar med kontinuitetshantering.²⁹

Kontinuitetshantering handlar om att planera för att kunna upprätthålla verksamhet och processer för att skapa en nödvändig förmåga till funktionalitet, oavsett vad som inträffar. Kommunen ska förutom att säkerställa funktionalitet i vardagen samt inför och under extraordinära händelser även säkerställa funktionaliteten i den organisation som bedriver räddningstjänst vid höjd beredskap.

Exempel på områden som behöver säkerställas genom kontinuitetshantering är

- personalförsörjning, vilket kan innebära
 - reserv- och ersättningspersonal
 - barnomsorg för att säkerställa insatspersonalens tillgänglighet
 - förläggning av insatspersonal
 - personaltransporter till tjänstgöringsplatsen
- tillgång till livsmedel, inklusive dricksvatten
- tillgång till släckvatten och andra nödvändiga släckmedel
- tillgång till drivmedel
- radiokommunikation
- elförsörjning inklusive reservkraft
- kritiska reservdelar och förbrukningsvaror
- behov av annan kritisk utrustning som kan behövas för att genomföra speciella insatser, exempelvis vid sök och räddning.

Dessa punkter måste ställas i relation till motsvarande planering för kommunens andra relevanta verksamheter och på lämpligt sätt beskrivas i det kommunala handlingsprogrammet för räddningstjänst enligt 3 kap. 8§ LSO. Dessa uppgifter kan innehålla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och ska hanteras utifrån säkerhetsskyddslagens regelverk. Här är det viktigt att ta hänsyn till behovet av sekretess.

29. Se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallets-funktionalitet/>

4.2 Krigsorganisation och krigsplacering

Kommuner (vilket även inkluderar räddningstjänstorganisationen) ska vid höjd beredskap enligt vidta de särskilda åtgärder som krävs.³⁰ Speciellt gäller detta frågor som planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser, som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Kommunerna ska enligt 4§ FEH ha de planer som behövs för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap, med information om bland annat krigsorganisation och vilken personal som ska tjänstgöra i organisationen.

Som ett stöd i kommunernas arbetet med detta har MSB tagit fram en vägledning tillsammans med representanter för kommuner och regioner, länsstyrelser, Försvarmakten, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Socialstyrelsen och SKR. Länsstyrelserna ska dessutom stödja kommunerna i arbetet.³¹

Utöver kommunernas möjlighet att krigsplacera personal finns även vid höjd beredskap möjligheten att använda tjänsteplikten enligt 6 kap. 1§ LSO för vissa ändamål.

4.3 Säkerhetsskydd och sekretess

Säkerhetsskydd, vilket även inkluderar sekretess och signalskydd, handlar om att skydda verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. Kommunens uppgifter, vilket även inkluderar organisationen för räddningstjänst, regleras i 3 kap. 15§ LEH och säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Här står bland annat följande:

- Kommunen ska ha en säkerhetsskyddschef, vilket är en förutsättning för att kommunerna ska kunna samverka med länsstyrelsen och Försvarmakten om totalförsvarsfrågor.
- Kommunen ska ha rutiner och materiel (säkerhetsskåp med mera) för att kunna hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet, utan att de röjs, ändras eller förstörs.
- Kommunen ska ha etablerat en process för säkerhetsskyddsanalys samt vidta säkerhetsskyddsåtgärder kopplat till denna analys.
- När så erfordras ska kommunen säkerhetskontrollera personal i säkerhetsklasser.
- Kommunen ska säkerhetsklassificera information.

Som stöd i detta arbete har Säkerhetspolisen tagit fram en vägledning för kommuners arbete med säkerhetsskyddsanalys.³² Länsstyrelsen bör dessutom stödja kommunens arbete med säkerhetsskydd.

30. 7§ lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

31. Rätt person på rätt plats – kommuner: vägledning för krigsorganisation och krigsplacering, MSB1400 – augusti 2019.

32. Vägledning i säkerhetsskydd – Säkerhetsskyddsanalys (2019) <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.7acd465e16b4e0e54c650/1560777315922/Vagledning-Sakerhetsskyddsanalys.pdf>

4.3.1 Sekretess

Under arbetet med framtagandet av planer med mera för exempelvis kontinuitets- hantering kommer ett antal av dessa dokument att behöva beläggas med sekretess och hanteras i enlighet med de regler som finns kring detta.

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen. Den innebär att allmänheten, ofta enskilda individer och företrädare för media, har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Man har också rätt att begära ut allmänna handlingar anonymt, och handlingarna ska lämnas ut skyndsamt.

Detta kan exempelvis medföra att man behöver göra en prövning av den information som presenteras. Det kan till exempel vara information om krigs- planläggning, koder till grindar eller nyckelskåp, områdeskartor, delar av objekt som har känsliga brytpunkter med mera. Vilken information som omfattas av sekretess regleras i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och där regleras dessa frågor främst i 15 kap. 2§, ”Försvarssekretess”.

Enligt lagens definition blir detta dokumentation en så kallad **inkommen eller upprättad handling** (allmän handling) vilket faller under offentlighets- principen. Detta medför att allmänheten har rätt att begära ut denna typ av dokumentation.

Var medveten om att information som framkommer vid arbetet med insats- planering kan behöva sekretessmarkeras – aktörerna som är med i processen behöver medvetandegöra detta utifrån sin verksamhet.

Ha en beredskap för om någon vill begära ut de allmänna handlingar som är knutna till planeringsarbetet för att följa de lagkrav som finns. Här kan de sekretessmarkeringar som gjorts innan handlingarna lämnas ut vara till hjälp. En bedömning av sekretessen ska alltid göras vid varje enskild begäran om att lämna ut handlingarna.

Vid behov, sök stöd från kommunens jurister vid frågor om offentlighet och sekretess.

Det är även viktigt att denna typ av information hanteras i lokaler som är god- kända för den aktuella säkerhetsnivån och att enbart personer med behörighet har åtkomst till dessa.

Ytterligare information finns på regeringens webbplats.³³

4.3.2 Tillträdesskydd

För att säkerställa att skyddet enligt ovan, finns det ett behov att se över exempelvis tillträdet av obehöriga till kommunens anläggningar. Förutom stängda utrymmen och behörighetskontroll kan det i några fall finnas krav på att vissa objekt med mera klassificeras som skyddsobjekt. Hur detta ska göras kan länsstyrelsen stödja samt fatta beslut om.

33. <http://www.regeringen.se/contentassets/bf7be71e6ad145e8a4e4a56ac3c3d726/offentlighetsprincipen-och-sekretess>

**Stöd i det
fortsatta arbetet**

5. Stöd i det fortsatta arbetet

I detta avsnitt redovisas delar av det stöd som MSB utvecklat som underlag för planering inför verksamhet i fred och höjd beredskap och som kan vara aktuella för kommunens räddningstjänst. Länk till respektive vägledning finns angiven i texten eller som en fotnot. Stöd och vägledningar hanteras i särskild ordning och uppdateras oberoende av denna vägledning.

5.1 Skydda samhällsviktig verksamhet

Räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur

Vårt samhälle måste fungera även vid samhällsstörningar, det vill säga olyckor, kriser eller krig. För att kunna upprätthålla samhällets funktionalitet oavsett störning är vissa verksamheter viktigare än andra – de är samhällsviktiga.³⁴

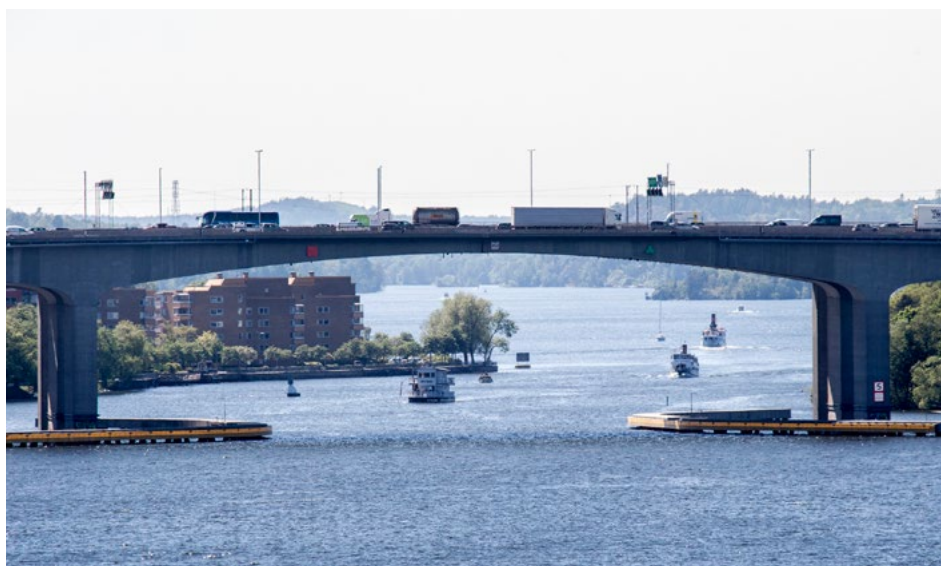


Foto: Thomas Henriksson

34. Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet, MSB1408 – juni 2019.



Foto: Thomas Henriksson

En tidigare studie visade att kommunens organisation för räddningstjänsten har begränsad kunskap om vilka objekt som klassats som samhällsviktig verksamhet eller kritisk infrastruktur och än mindre om vilka funktioner eller system hos objektet som är kritiska och som måste skyddas vid en räddningsinsats.³⁵

Att kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner under höjd beredskap är också ett av regeringens särskilt utpekade inriktningsmål i arbetet med att skapa ett nytt civilt försvar.

MSB ska utveckla en vägledning inom ramen för kraven i lag om skydd mot olyckor, 1 kap. 3§, samt regeringens inriktningsmål för civilt försvar om att viktiga samhällsviktiga funktioner ska upprätthållas. Vägledningen ska baseras på MSBs redan pågående arbete med att stärka samhällets funktionalitet och samhällsviktiga verksamheter.

Vägledningen ska bland annat syfta till att kommunens organisation för räddningstjänst:

- får en ökad förmåga att planera för räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur
- får en ökad förmåga att kunna analysera beroenden mellan verksamheter och kritisk infrastruktur.

35. Räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur, MSB734 – juli 2014.

5.2 Kontinuitetshantering

Kommunens organisation för räddningstjänst är en samhällsviktig verksamhet. Det innebär att kontinuitetshantering av den egna verksamheten kommer att bli ett första viktigt steg i det återupptagna arbetet med att bedriva räddningstjänst under höjd beredskap.

En robust räddningstjänst, som kan hantera olika former av störningar i fred, har också förutsättningar för att kunna hantera störningar under höjd beredskap.

Kontinuitetshantering omfattar planeringen för hur verksamheten ska kunna upprätthållas vid exempelvis strömavbrott, bränslebrist, kommunikations-svårigheter eller personalbortfall, likaväl som prioritering av verksamheten.

Som stöd för arbete med kontinuitetshantering finns ytterligare information på www.msb.se/kontinuitetshantering. Där finns bland annat följande:

- lathund för arbetet med kontinuitetshantering
- workshop-upplägg
- dokumentationsmallar
- förenklat exempel på kontinuitetshantering.

För räddningstjänsten finns även anpassade exempel som konkret visar hur valda delar inom kontinuitetshantering kan se ut, till exempel hur verksamheten kan kartläggas och hur en kontinuitetsplan skulle kunna se ut.

5.3 Scenario som planeringsstöd

För att underlätta planeringen för räddningstjänst under höjd beredskap finns ett planeringsunderlag i form av en scenariobeskrivning som bygger på en fördjupning av de så kallade typfallen 4 och 5.³⁶ Målet med underlaget är att det också ska kunna användas som stöd i arbetet med kontinuitetshantering. Hur detta ska användas ges ytterligare information om i bilaga 1, Scenario.

5.4 Kommande utvecklingsarbeten

Med utgångspunkt i den övergripande målsättningen kommer MSB under de kommande åren att fortsatt utveckla stöd som underlag för kommunernas planering av räddningstjänst under höjd beredskap.

Det finns dock flera utvecklingsarbeten kopplat till totalförsvaret som kan komma att påverka detta utvecklingsarbete. MSB kommer därför ta hänsyn till den gällande planeringsinriktningen för den nuvarande försvarsbeslutsperioden, 2016–2020. Vidare kommer utvecklingsarbetet att ta hänsyn till den sektorsvisa programplanering som pågår inför nästa försvarsbeslutsperiod, totalförsvärsövning 2020 samt den särskilda utredning som berör och påverkar RUHB. MSB:s utvecklingsarbete kommer också att följa arbetet med den kommande kommunöverenskommelsen för perioden 2021–2023.

36. Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar. FOI, Memo 5089, 2014.

Under nästa treårsperiod, 2020 till 2022, planeras preliminärt följande utveckling:

År 2020

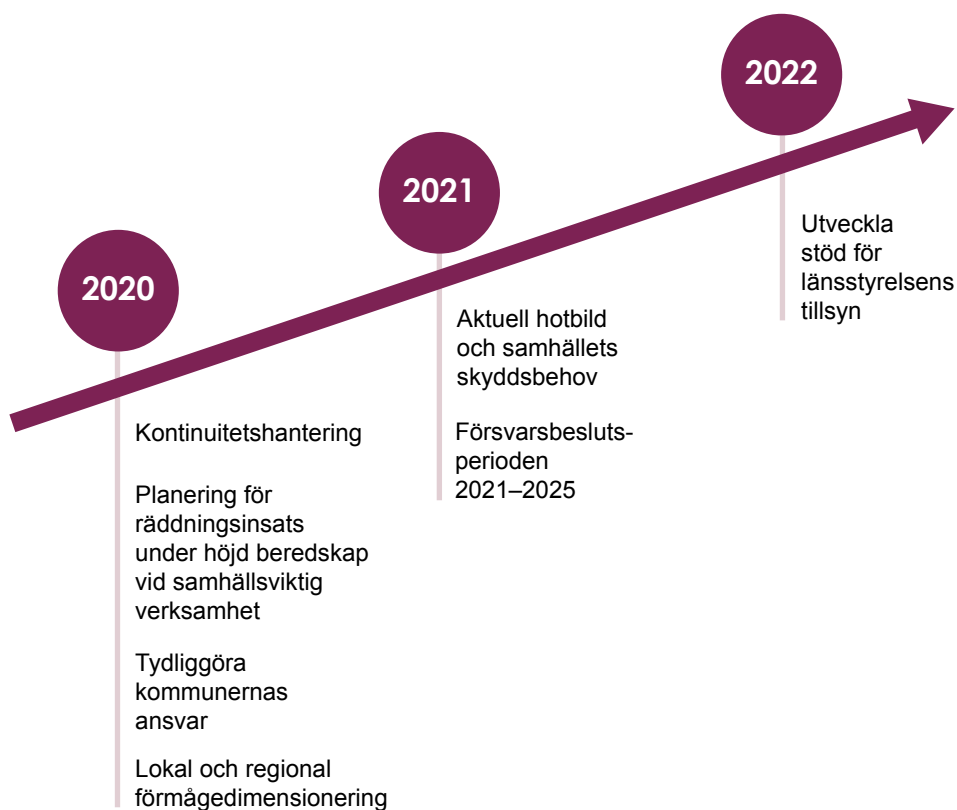
- utveckling av stöd kopplat till vägledningen för kontinuitetshantering
- vidareutveckla underlag för lokal och regional förmågedimensionering
- vägledning för planering för räddningsinsats under höjd beredskap vid samhällsviktig verksamhet
- tydliggöra kommunernas ansvar vid räddningstjänst under höjd beredskap kopplat till utvecklingsarbetet med de kommunala handlingsprogrammen.

År 2021

- förmågespecifika vägledningar som bygger på aktuell hotbild och samhällets skyddsbehov, som till exempelvis sök, räddning och röjning samt indikering och sanering
- fortsatt stöd och utvecklingsarbete kopplat till försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

År 2022

- utveckla stöd för länsstyrelsens tillsyn (enligt 5 kap. LSO) av räddningstjänst under höjd beredskap, med utgångspunkt i eventuella föreskrifter för kommunala handlingsprogram.



| Referenslista

Referenslista

- Aktörsgemensam CBRNE-strategi.* MSB, 2017, MSB1079
- Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar.* FOI, 2017, Memo 6121
- Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden.* MSB, 2017, dnr 2017-695
- En effektivare kommunal räddningstjänst.* SOU 2018:54
- Försvarspolitisk inriktning 2016–2020.* Regeringen, Prop 2014/15:109
- Handlingsplan för stöd till kommunal räddningstjänst* (under produktion)
- Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar.* FOI, Memo 5089, 2014
- Motståndskraft.* Försvarsberedningen, Ds 2017:66
- Nationell säkerhetsstrategi.* Regeringskansliet, 2017
- Skogsbrandutredningens slutredovisning.* Fö 2014:02, s. 103
- Rätt person på rätt plats – kommuner: vägledning för krigsorganisation och krigsplacering.* MSB1400, augusti 2019
- Samverkan vid pågående dödligt våld.* MSB1199, november 2018
- Scenario för kommuner och kommunal räddningstjänst – Grundscenario.* FOI, Memo 6787, 2019
- Säkerhet i offentlig miljö, vägledning för skydd mot antagonistiska hot och terrorism.* MSB1448, oktober 2019
- Vägledning i säkerhetskydd – Säkerhetskyddsanalys.* Säkerhetspolisen 2019, <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.7acd465e16b4e0e54c650/1560777315922/Vagledning-Sakerhetskyddsanalys.pdf>
- Vägledning för kommunala handlingsprogram.* MSB, MSB246, april 2011
- Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap.* MSB 2014, dnr 2014-1942

| Bilagor

Bilagor

Bilaga 1: Scenario

FOI har på uppdrag av MSB tagit fram planeringsscenarioer som är anpassade för räddningstjänsten. Scenarierna baseras på typfall 4 och typfall 5 och fungerar som stöd för förståelsen kring vilka uppgifter som kan uppkomma under höjd beredskap, hur de behöver planera för verksamheten samt vilka förmågor och resurser de behöver. Scenarierna kan även användas inom kommunernas övriga verksamheter för planeringen för civilt försvar, och som ett komplement till MSB:s övergripande planeringsförutsättningar.

Alla kommuner i Sverige ser olika ut och har sina särskilda förutsättningar. För planeringen av det civila försvaret är följande exempel på viktiga faktorer: regional hotbild, geografiska förutsättningar, befolkningsmängd, yta, nationellt strategiska militära mål och kritisk infrastruktur och industri. Dessa faktorer varierar mycket mellan olika kommuner. Det går därför inte att konstruera ett trovärdigt och relevant scenario som belyser de viktiga aspekterna, och blir tillämpligt, i **alla** kommuner. Istället måste scenariot anpassas till varje kommuns särskilda förutsättningar. För att åstadkomma denna lokala och regionala anpassning har ett modulärt scenariopaketer utvecklats.

Det består av

- grundscenario
- typhändelser
- frågebatteri
- handledning.

Dessa delar ska kompletteras med den aktuella hotbildsanalysen för kommunen. Detta innebär att i den fortsatta diskussionen kan delar av scenariot väljas bort eftersom dessa typhändelser inte är aktuella i förhållande till kommunens hot. Genom att bearbeta typhändelserna med frågebatteriet kan en relevant konsekvensanalys göras där exempelvis behovet av förmåga kan tydliggöras. I hotbildsanalys och konsekvensanalyserna bör även länsstyrelsen och eventuellt militärt stöd medverka med nödvändiga ingångsvärden.

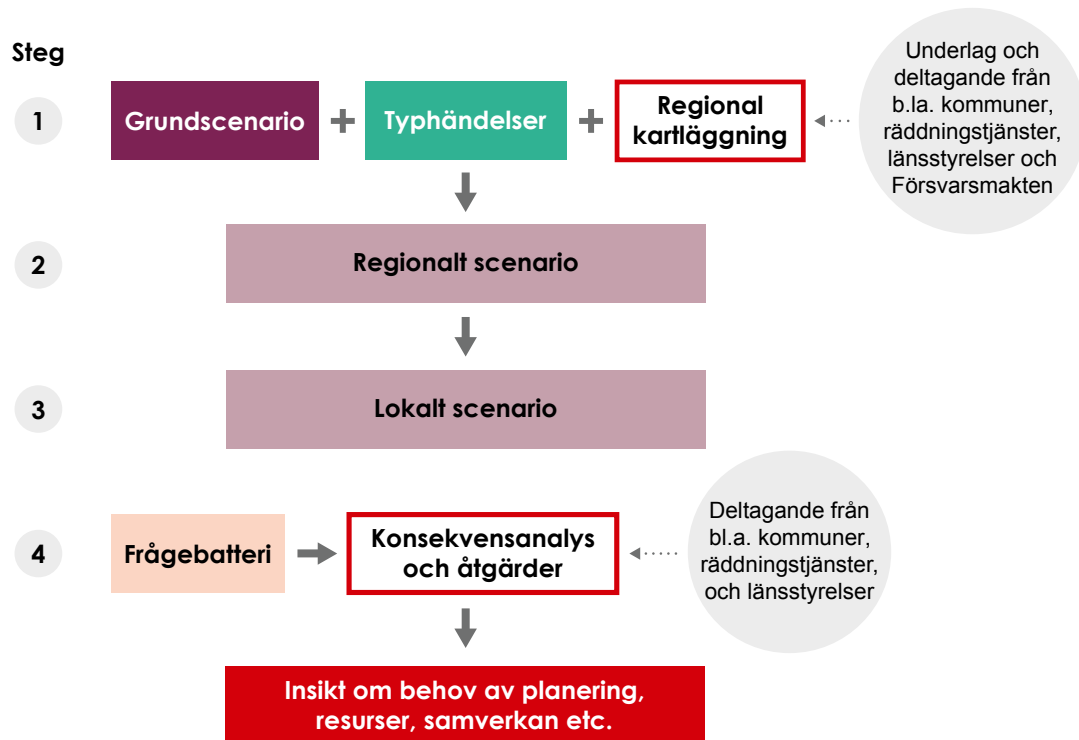
Förslag på arbetsgång

Arbetet bör genomföras som ett antal workshops med en processansvarig med ett övergripande perspektiv och kunskap, exempelvis från länsstyrelsen. I planeringsarbetet bör det även medverka personal från Försvarmakten med insikt om militära hotbilder och strategiskt viktiga militära objekt i det aktuella området.

Scenariopaketet bör först användas för att utforma ett regionalt anpassat scenario, och sedan lokala scenarier för kommunerna inom regionen. Här föreslås följande arbetsgång med scenariopaketet:

1. Först genomför kommuner och räddningstjänster/-förbund tillsammans med länsstyrelser och regionala företrädare för Försvarmakten en regional kartläggning. Där identifieras och prioriteras militära och civila mål i regionen, samt troligaste områden eller mål för stridshandlingar och markstrider.
OBS! Försvarmaktens underlag är kritiskt i detta steg.
2. I ett andra steg, med grundscenariot som utgångspunkt, identifieras de typhändelser som kan beröra de aktuella målen i regionen. Dessa bildar tillsammans med grundscenariot ett sammanhängande regionalt scenario.
3. Därefter delas de identifierade typhändelserna i steg 2 ut till drabbade kommuner. De kommunvisa typhändelserna utgör tillsammans med det regionala scenariot de lokala scenarierna.
4. Slutligen genomförs konsekvensanalys och identifiering av åtgärder med hjälp av frågebatteriet och handledningen.

Ytterligare beskrivning och information om scenarierna finns på anknänta sidor på www.msb.se.



Hur scenariopaketet är tänkt att användas av aktörerna för att öka sin förmåga. Boxar med röda konturer indikerar aktiviteter som lokala och regionala aktörer behöver utföra.

Bilaga 2: Bakgrund till RUHB

I det följande stycket beskrivs den historiska bakgrunden till hur det moderna civilförsvaret skapades och när kommunerna fick ta över ansvaret för detta 1995.

Statens ansvar för räddningstjänst i krig

Innan den stora reformen 1995 hade en övergång till en ny krigsorganisation för civilförsvaret, det vill säga den dåvarande statliga organisationen för ”räddningstjänst i krig”, påbörjats och genomförts under perioden 1975–1980, till den så kallade org. 80K.³⁷ Som underlag för omstruktureringen hade en ny territoriell indelning tagits fram (totalt 89 civilförvarsområden), och taktiska, organisatoriska och ekonomiska målsättningar hade utarbetats för civilförvarsenheterna. Län och civilförvarsområden hade tilldelats enheter och man hade också utarbetat principer för övergången till org. 80K. Vid förslaget till indelning i civilförvarsområden hade följande principer varit vägledande:

- Civilförvarsområden skulle omfatta en eller flera kommuner och borde utgöra ett sammanhängande område för ledning av civilförvarsåtgärder. Utrymning skulle kunna ske inom det egna civilförvarsområdet.
- Civilförvarsområdet borde vara så stort att det var möjligt för tilldelade resurser att utföra effektiva åtgärder. Civilförvarschefen skulle inte behöva förlita sig på bistånd från något annat civilförvarsområde. Gränserna för civilförvarsområdena skulle inte skära andra fredsadministrativa gränser som polisdistrikt eller gränser för sjukvårdsförvaltningar.
- Hänsyn borde tas till räddningstjänstens samarbetsområden men ytstorlek och kommunikationssvårigheter kunde innebära undantag.



37. Civilförvarsstyrelsen, R Dahlén.

Org. 80K utvecklas senare under 80-talet, och några enheter byter namn och får justerade uppdrag. Civilförvarsstab är exempelvis ändrat till Räddningsstab typ 13 i 1994 års organisation. Organisationen är då också kompletterad med bland annat enheter som:

Hemskyddsgrupper	7 699 grupper
Ammunitionsröjningsgrupper	240 grupper
Räddningshundgrupper	455 grupper.

År 1994 har civilförvarsorganisationen och org. 80K en organisation på cirka 140 000 krigsplacerad civilförvarspersonal (8 000 av dessa räknades som regionala resurser).³⁸

Org. 80K hade följande enheter indelade i regionala respektive lokala enheter (siffran anger antal enheter, L = lokal, R = regional):

Ledning	Civilförvarsstab för civilförvarsområde, 89	Civilförvarsstab för civilförvarsdistrikt, 196 L	Alarmeringsstab, 8 R
	Flyggrupp, 30 R	Observationsgrupp, 470 L	Ledningsgrupp, 1557 L
Undsättnings-organisation	Fältstab, 228 L+37 R	Undsättningspluton, 616 L+102 R	Sjukvårdspluton, 1557 L
	Vattengrupp, 330 L+102 R	Brandgrupp K, 1526 L	Sjukvårdspluton, 1557 L
Utrymnings-organisation	Internatledning, 3166 L	Roteledning, 6412 L	
Enheter för skyddsrum	Skyddsrumsledning, 15 L	Skyddsrumsgrupp, 61 L	
Underhålls-organisation	Underhållspluton, 279 L+41 R	Underhållsavdelning, 54 L	
	Förrädsstab, 92 L	Förrädsgrupp, 114 L	Teknikergrupp, 212 L

38. Civilförvarshandbok del 3, Org. 80K, 1994.

Kommunen tar över ansvaret för räddningstjänst i krig

År 1995 genomfördes en av de största reformerna inom civilt försvar sedan 60-talet då den statliga organisationen för ”räddningstjänst i krig” överfördes till kommunerna.³⁹ Sedan tidigt 60-tal hade ansvaret för ”krigsräddningstjänst” varit en statlig angelägenhet där kommunens motsvarighet till dagens räddningstjänst, räddningskårerna, var underställda den statliga krigsräddningsorganisationen.

Under 1980-talet genomgick det civila försvarets ledningsstruktur stora förändringar. Kommunerna fick en mer betydelsefull roll på lokal nivå. Man började tala om civilförsvaret som en verksamhet och inte en organisation. Ansvarsprincipen fördes fram som begrepp, det vill säga den som har ansvaret för en verksamhet i fred ska behålla detta ansvar under krig. Även om en krigssituation innebär stora förändringar och stora svårigheter är det trots allt så att grundvalen för verksamheten oftast är densamma som i fred. Det måste vara lättare för den som är insatt i fredsverksamheten att hantera de stora problem ett krig för med sig.⁴⁰

Den övergripande tanken var att kommunerna i fortsättningen skulle få ett större ansvar för och inflytande över uppbyggnaden av de resurser som skulle krävas för verksamheten i krig.

Det ansågs i de flesta fall att kommunernas fredstida räddningstjänstorganisation borde kunna ligga till grund för den organisation som man behövde för verksamheten i krig. Dock ansågs det att räddningskårerna i ett flertal kommuner hade behov av att byggas ut vad gällde personella och materiella resurser, för att kunna lösa sina uppgifter i krig. Kommunerna ansågs själva ha goda förutsättningar för att, inom de ramar som staten skulle ange, själva bygga upp organisationen för höjd beredskap.

I fortsättningen borde räddningskårens krigsorganisation därför byggas upp så att staten ställde personal, som skulle tas ut med plikt, och materiel till kommunernas förfogande. Detta som komplement och förstärkning av den fredstida räddningskåren.⁴¹ De kompletterade uppgifter som kommunens organisation för räddningstjänst skulle ansvara för under höjd beredskap skrevs in i dåvarande räddningstjänstlag, bland annat under 65§, med uppgifter som rörde räddning, röjning, indikering med mera.⁴²

Dimensioneringsprocessen

För att möjliggöra övergången 1995 genomfördes i en dimensioneringsprocess samverkan med länsstyrelser och kommuner under ledning av Statens räddningsverk. Processen var indelad i tre steg där den första delen utgick från att länsstyrelsen och kommunen kom överens om vilken militär hotbild som var aktuell för respektive kommun och dessutom vilka objekt i kommunen som sannolikt kunde bekämpas vid ett väpnat angrepp.⁴³

39. Pm RUHB, C-A Hermansson. SRV, 1995.

40. Pm RUHB, C-A Hermansson. SRV, 1995.

41. Prop. 1994/95:7, lag om civilt försvar.

42. Räddningstjänstlag (1986:1102).

43. Räddningstjänst under höjd beredskap. Slutrapport från RUHB-projektet.



Foto: Johan Eklund

I processens andra del handlade det om att med hjälp av tumregler räkna fram behov av räddningspersonal samt speciella resurser som exempelvis ammunitionsröjare, räddningshundar, sanerare och personal för röjningsarbeten. I det tredje steget skulle behovet av räddningsledning konkretiseras med utgångspunkt i det överenskomna resursbehovet.

Som tumregel användes en så kallad typskada som definierades enligt följande:

Den skada som en 250 kilos minbomb förorsakar om den exploderar i en byggnad där

- ingångarna och reservutgången till det underliggande skyddsrummet blockeras av rasmassorna
- de som befinner sig i skyddsrummet överlever explosionen (skyddsrummet intakt)
- ventilationen i skyddsrummet måste stängas av på grund av brand i rasmassorna.

I projektet utvecklades också ett resonemang kring räddningsstyrka (typstyrka). Den minsta enhet som skulle krävas för att självständigt kunna påbörja en räddningsinsats som vid en inträffad typskada var 14 räddningsmän i detta fall.

Uppgifterna för en typstyrka skulle omfatta:

- livräddning
- brandsläckning
- losstagning
- ledning.

I arbetet ingick även att precisera behovet av särskilda resurser för ammunitionsröjning, sanering, sökning och röjning.

En dimensioneringsprincip på 1 ammunitionsröjningsgrupp á 4 personer och 2 räddningshundekipage per två typskador var utgångspunkten för denna diskussion.

För att förstärka förmågan vid röjning av typskadans rasmassor bedömdes det generella behovet till 2 last-/grävmaskiner samt 8 personer från bygg- och anläggningsbranschen per två typskador.

Om det fanns objekt som sannolikt skulle kunna utsättas för anfall med kemiska stridsmedel bedömdes en särskild stödresurs för sanering och indikering på 14 personer krävas per anfallsmål.

Det totala nationella behovet fastställdes initialt till 70 saneringsresurser (justerades senare till 35 saneringsenheter). För samtliga styrkor beräknades personal för två skift/dygn (räddningshundekipagen och byggbranschens personal undantagna).

Dimensionering av ammunitionsröjning

Redan under våren 1994 var underlaget för dimensionering av ammunitionsröjningsfunktionen klar. Dimensioneringen utgick från de ammunitionsröjningsgrupper som sedan tidigare var organiserade inom det statliga "civilförsvaret" (se exempel ovan i org. 80K). Utbildning av sådana ammunitionsröjningsgrupper hade då pågått sedan sent 1980-tal i den statliga organisationen.

För att tillgodose behovet av mindre och mer flexibla grupper för ammunitionsröjning för den kommunala räddningstjänsten bestämdes att de ursprungliga ammunitionsröjningsgrupper som funnits i org. 80K skulle delas, personellt och materiellt (från 8 till 4 ammunitionsröjare). Gruppens uppgift skulle dock, i stort sett, vara densamma som tidigare, det vill säga att kunna märka ut och spärra av farliga områden, röja i skadeområdet samt röja insatsvägar fram till skadeområdet.

I det fortsatta arbetet togs handlingsregler kopplade till typskadan fram. Detta som grund för dimensioneringen av de nya kommunala ammunitionsröjningsgrupperna. RUHB-projektets mål uppnåddes i just denna fråga 1996, när en ammunitionsröjningsutbildning för totalförsvarspliktig personal fanns på plats.

Utbildningen byggde på att den totalförsvarspliktige först skulle genomgå en utbildning till räddningsman, kompletterat med en fyra veckors påbyggnadsutbildning i ammunitionsröjning. Under 1996 överfördes också RUHB-projektets utbildningsfrågor i ämnet till Räddningsverkets linjeorganisation.

Det totala nationella behovet fastställdes initialt till 410 ammunitionsröjningsgrupper (1 grupp per två typskador justerades senare till 1 grupp per tre typskador).

Historik räddningstjänstförbund eller primärkommun

Regeringen bedömde redan år 1994 att det fanns stora fördelar med att behålla en fredstida fungerande räddningstjänst som grund för räddningstjänst under höjd beredskap. Det var dock uppenbart att frågor om ledning och samordning kunde medföra särskilda problem i fråga om kommunalförbund som skulle kunna verka även under höjd beredskap.⁴⁴

44. Prop. 1994/95:7, lag om civilt försvar.

Om räddningstjänstens uppgifter hade överlåtits på kommunalförbund uppstod svårigheter för kommunstyrelsen att vid höjd beredskap överta dessa eller nämndernas uppgifter, eftersom nämnden ofta var identisk med kommunalförbundets styrelse. Om den nämnd som hade hand om räddningstjänsten och räddningskåren var gemensam för flera kommuner var föreskriften i dåvarande räddningstjänstlag praktiskt omöjlig att uppfylla för kommunen. Det var heller inte, enligt regeringen, möjligt att vid höjd beredskap dela upp en **räddningskår** som var gemensam för flera kommuner i syfte att fördela uppgifterna och resurserna på dessa kommuner.

ÖCB-utredningen

I juni 1991 fick dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) i uppdrag av regeringen att i samverkan med Räddningsverket utreda hur de kommunalförbund som bildats för räddningstjänst i fredstid skulle kunna ansvara för räddningstjänsten också under beredskap och krig, det vill säga höjd beredskap.

Utredningen undersökte tre alternativ:

- Kommunalförbund för räddningstjänsten skulle upplösas under höjd beredskap.
- Hela det civila försvaret skulle integreras i kommunalförbundets uppgifter.
- Kommunalförbunden för räddningstjänsten behålls även under höjd beredskap.

ÖCB:s utredning förordade det tredje alternativet.

Regeringen ansåg i 1994 års proposition, med utgångspunkt i bland annat ÖCB:s resonemang, att en samordning av kommunernas räddningstjänst var mycket fördelaktig från såväl ett kostnadsmässigt som från ett kvalitativt och kvantitativt synsätt.

Om en kommun skulle tvingas till att, utöver kostnaden för räddningstjänst i fred, även svara för en beredskapsorganisation i krig skulle den stora fördelen med kommunalförbunden försvinna. Att lägga över hela ansvaret för det civila försvaret på kommunalförbund skulle också medföra en otymplig organisation samt att detta innebar ett avsteg från principen om att varje kommun skulle ha det övergripande ansvaret för civilt försvar inom sitt geografiska område.

Nackdelen med det tredje alternativet var att kommunstyrelsens möjligheter att direkt påverka ledningen av räddningstjänsten starkt begränsades. Å andra sidan ansåg regeringen att räddningschefen enligt lag ansvarade för den operativa ledningen av räddningstjänsten och det i praktiken aldrig skulle bli aktuellt för den politiska ledningen att utöva den operativa ledningen av räddningstjänsten.

Kommunernas politiska ledning skulle dock fortsatt ha det övergripande ansvaret för hela det civila försvaret och räddningstjänstförbundet skulle ta hänsyn till de övergripande prioriteringar som den politiska ledningen gjorde.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap